

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

Estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira

Organização dos usuários e participação na gestão
e controle das organizações sociais
Marianne Nassuno

Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da
dicotomia entre política e administração
Humberto Falcão Martins

O papel do gerente público no processo de mudança
Miguel Penengo

Reforma judiciária e democratização na América Latina
Cecília Hugo Frühling

Uma breve comparação entre os mercados de
trabalho do setor público e privado
Nelson Marconi

RSP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

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 Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Elizabeth Barros; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrúcio; 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; Maristela André; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Modesto; Sheila Maria Reis Ribeiro; Sílvia Velho; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

José Antonio de Araújo
Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefones: (061) 245 5086 e (061) 245 7878, ramal 210 — Fax: (061) 245 2894

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 30,00 (três números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — v.1,
n.1 (nov. 1937) — Ano 48, n.1 (jan-abr/1997). Brasília: ENAP, 1937.

quadrimestral

ISSN:0034/9240

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

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

Estratégia e estrutura para um novo Estado <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	5
Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais <i>Marianne Nassuno</i>	26
Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração <i>Humberto Falcão Martins</i>	42
O papel do gerente público em processo de mudança <i>Miguel Penengo</i>	79
Reforma judiciária e democratização na América Latina <i>Hugo Frühling E.</i>	90
Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado <i>Nelson Marconi</i>	126
<i>Resenha</i> Em busca de um novo paradigma para a reforma do Estado no Brasil <i>Fernando Luiz Abrucio</i>	147

Estratégia e estrutura para um novo Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

Na década de 80, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e economistas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. A questão central hoje é como reconstruir o Estado — como redefinir o novo Estado que está surgindo em um mundo globalizado.

Também no Brasil ocorreu esta mudança de perspectiva. Uma das principais reformas às quais se dedica o governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora esta não estivesse na agenda do País durante a campanha eleitoral de 1994. Entretanto, uma vez eleito, o novo Presidente decidiu transformar a antiga e burocrática secretaria da presidência, que geria o serviço público, a Secretaria da Administração Federal, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Ao acrescentar a expressão “Reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas apontando na direção de uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado.

Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo — reforma fiscal, reforma da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais.

Luiz Carlos
Bresser Pereira é
ministro de
Estado da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado

E afirmei que, para podermos ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos, de forma a aproximar os mercados de trabalho público e privado. A reação imediata dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa, foi fortemente negativa. Reagiram contra a mudança, contra uma reforma que lhes parecia ameaçadora. Passados alguns meses, contudo, os apoios começaram a surgir, a partir dos governadores estaduais, dos prefeitos, dos empresários, da imprensa e, finalmente, da opinião pública. De repente, a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais.

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação pela Presidência da República do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento, a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, passou a ser uma questão nacional.

Por que este novo interesse pela reforma do Estado e, particularmente, do aparelho do Estado? Qual o conteúdo destas reformas? São parte da ideologia neoliberal ou são passos necessários para a gestão do Estado capitalista contemporâneo? Que relação há entre a estratégia gerencial e a estrutura do novo Estado que emerge de sua grande crise — a crise dos anos 80 que, de várias maneiras, estendeu-se até os anos 90? Estas são algumas questões às quais tentarei responder, sabendo muito bem que as respostas possíveis são limitadas e provisórias.

1. A reforma do Estado como questão central

Podemos encontrar muitas razões para o crescente interesse de que tem sido alvo a reforma do Estado nos anos 90. A razão básica está, provavelmente, no fato de que houve a percepção generalizada de que o ajuste estrutural não era suficiente para a retomada do desenvolvimento. Desde meados dos anos 80, os países altamente endividados têm-se dedicado a promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregulamentar. Os resultados foram positivos, à medida que se superaram os aspectos agudos da

crise: a balança de pagamentos voltou a um relativo controle, por toda parte caíram as taxas de inflação, os países recuperaram pelo menos alguma credibilidade. Mas não se retomou o crescimento. O pressuposto neoliberal que estava por trás das reformas — o pressuposto de que o ideal seria um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando exclusivamente ao mercado a coordenação da economia — provou ser irrealista. Em primeiro lugar porque, apesar do predomínio ideológico alcançado pelo credo neoconservador, em país algum — desenvolvido ou em desenvolvimento — este Estado mínimo demonstrou ter legitimidade política. Não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescenta às suas funções clássicas de garantir a ordem interna, as de prover a educação, dar atenção à saúde e realizar políticas sociais compensatórias. Os cidadãos continuam a exigir mais do Estado.

Em segundo lugar, porque rapidamente se percebeu que a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão grande que é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal. Como Przeworski (1996:119) observa, “a visão (neoliberal) de que na ausência de suas ‘tradicionais’ falhas os mercados seriam eficientes parece que atualmente está morta, ou pelo menos moribunda”.

Por outro lado, tornou-se cada vez mais claro que a causa básica da grande crise dos anos 80 — uma crise que só os países do Leste e do Sudeste asiático conseguiram evitar — é uma crise do Estado, que se dá de três formas: uma crise fiscal do Estado, uma do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.¹ Ora, se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise ou à desaceleração econômica e ao aumento dos níveis de desemprego é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: o caminho para resolver a crise não é provocar o definhamento do Estado, enfraquecê-lo ainda mais do que já está enfraquecido, mas reconstruí-lo, reformá-lo.

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos

humanos básicos estejam envolvidos, necessitando serem subsidiados, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais.

A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos — os que se relacionam à promoção da governabilidade —, econômicos e administrativos — aqueles que visam aumentar a governança. Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar governança ou capacidade de governar — a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade — as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores. Este tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90.

Há uma explicação para isto: os cidadãos estão tornando-se cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos por ela eleitos, no capitalismo democrático contemporâneo. Sabemos que os cidadãos tendem a exigir do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. Esta lacuna (*gap*) entre demandas e possibilidade de oferta por parte do Estado está na origem não apenas da crise fiscal, como observou O'Connor (1973), e da crise de governabilidade, como destacou Huntington (1968), mas também da crise da administração pública burocrática.² Os recursos econômicos e políticos são, por definição, escassos em relação à demanda, e se tornam ainda mais escassos quando a administração pública é ineficiente. Entretanto, quando não se pode contar com o mercado, i.e., quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude, a existência de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.³

Há, porém, uma razão mais ampla para o interesse que a reforma do Estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público ou da coisa pública (*res publica*) contra as ameaças de sua “privatização” ou, em outras palavras, contra atividades de *rent-seeking*.⁴ A proteção do Estado, à medida que este corresponde à *res publica*, é um direito básico de cada cidadão que, finalmente, no último quartel deste século, começou a ser definido — um direito que poderíamos chamar de “direitos públicos” (no plural). No Século XVIII, os filósofos iluministas e as

cortes britânicas definiram os direitos civis que, no século seguinte, foram introduzidos pelos políticos liberais (na acepção europeia), nas Constituições de todos os países civilizados. No Século XIX foram definidos os direitos políticos, o direito ao sufrágio universal principalmente, que no seu final foram generalizados devido ao esforço dos democratas. Nesse mesmo Século XIX, os socialistas definiram os direitos sociais que, na primeira metade do Século XX, foram introduzidos nas Constituições de todos os países pelos partidos social-democratas.⁵

O surgimento do Estado do Bem-Estar para garantir os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional, tornaram evidente o caráter do Estado como *res publica*. E implicaram um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a seus interesses especiais. A privatização da carga fiscal (forma principal da *res publica*) passava a ser o principal objetivo dos *rent-seekers*.

Se no século XVIII, historicamente, compreendeu-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico, e se no século XIX compreendeu-se a importância de garantir-se aos cidadãos a participação no processo político e de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, a importância de proteger o patrimônio público só passou a ser dominante na segunda metade do século XX. Não por acaso, quase simultaneamente, um cientista político social-democrata brasileiro (MARTINS, 1978) pela primeira vez escreveu sobre a “privatização do Estado”, e uma economista norte-americana conservadora (KRUEGER, 1974) definiu “*rent-seeking*”. Ambos se referiam ao mesmo problema: percebiam que era necessário proteger a *res publica* contra a ganância de indivíduos e grupos poderosos. Se no século XVIII foram definidos os direitos civis, e no século XIX os direitos políticos e sociais, agora passava a ser necessário definir um outro tipo de direito, também básico — os direitos públicos: o direito de que gozam todos os cidadãos, de que o que deve ser público seja, na verdade, público. Ou, em outras palavras, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, i.e., de e para todos, não apropriada por uns poucos.

O Estado deve ser público, as organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos devem ser públicas. Bens estritamente públicos, como o meio ambiente, devem ser públicos e como tal protegidos. Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que a coisa pública, a *res publica*, entendida em sentido amplo para incluir a carga tributária, seja pública — que seja de e para todos, em vez de ser objeto de *rent-seeking*, de ser privatizada por grupos de interesse.⁶

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática — as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público — tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial.

2. Patrimonialismo e burocracia

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a confusão dos patrimônios público e privado. ‘Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à *res publica*. Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção — dois traços inerentes à administração patrimonialista — os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

Foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista deste processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disto, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática — o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos — provou ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. Fez sentido no tempo do Estado Liberal do século XVIII,

um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumprir as leis, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das finanças para recolher impostos. Mas era uma estratégia que já não fazia sentido, depois do Estado ter acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social básica, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos na infra-estrutura, de proteção ao meio ambiente. Agora, em vez de três ou quatro ministros, era preciso ter 15 ou 20. Em vez de uma carga de impostos que representava 5% a 10%, os impostos representam agora de 30% a 60% do PIB. No lugar da velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração — a administração pública gerencial —, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no Século XX na administração das empresas, sem, contudo, perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente em prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. Se, nos países desenvolvidos, os direitos individuais (civis e políticos) e direitos sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam: a *res publica* continuava exposta a todo tipo de ameaças. É certo que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurava para si benefícios especiais muito maiores do que está disposta a reconhecer; os funcionários públicos eram muitas vezes ineficientes no trabalho, ou simplesmente não trabalhavam — quando ocorre excesso de quadros — mas se mantinham protegidos por leis ou costumes que lhes garantem a estabilidade no emprego.

Nos países em desenvolvimento — nos quais emergiu, neste século, um Estado desenvolvimentista em vez de um Estado de Bem-Estar social — a situação era muito pior: os direitos individuais e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e conviviam com excesso de quadros.

Se, no século XIX, a administração pública do Estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade

— garantindo a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente —, no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma forma de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas. No Estado liberal, o preço da iniciativa empreendedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; no Estado desenvolvimentista, o excedente produzido pela economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas que, além dos mecanismos de mercado, usaram o controle político do Estado para enriquecimento próprio. Se, nos países desenvolvidos, a *res publica* não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado do Bem-Estar, nos países em desenvolvimento, a *res publica* foi ainda menos protegida porque, nestes países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas, também, a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico.⁷

3. Administração pública gerencial

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática.⁸

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

Enquanto a administração pública burocrática se concentra, no processo legalmente definido, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque

acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disto, que punir os desvios é sempre difícil, senão impossível; prefere, pois, prevenir, estabelecendo estritos controles legais. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros — definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil — não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos.

A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. *Rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial — a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato — além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Enquanto a administração pública burocrática é auto-referida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. Como observa BARZELAY (1992: 8), “uma agência burocrática se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas; uma agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor.”

A burocracia moderna surgiu no século XIX, quando ainda era preciso afirmar o poder do Estado em oposição a poderes feudais ou regionais. O Estado nacional nasceu na Europa, nas monarquias absolutas, nas quais a burocracia patrimonialista desempenhava um papel central. As burocracias capitalistas modernas são uma evolução da burocracia patrimonialista, que se autodiferenciaram ao fazerem uma distinção clara entre patrimônio público e patrimônio privado, mas que, ainda assim, se mantiveram próximas da matriz inicial em tudo quanto dissesse respeito à afirmação do poder do Estado. Esta é a razão pela qual as burocracias tendem a ser auto-referidas. Além de promover seus próprios interesses, interessam-se, primariamente, em afirmar o poder do Estado — o “poder extroverso” — sobre os cidadãos.⁹ Em contraste, a administração

pública gerencial assume que este poderá não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos e semidesenvolvidos.¹⁰ Assim, o serviço público já não precisa ser auto-referido, mas se orientar pela idéia de serviço-ao-cidadão. Afinal, o serviço público deve ser público, é um serviço para todos, para o cidadão.

Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas acordadas, ao invés de fixar metas e procedimentos em lei. Na administração burocrática, esta confiança não existe. E é impensável pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, porém, é impossível se obter a cooperação e, embora a administração seja um modo de controle, é também um modo de cooperação. O pessimismo radical dos neoliberais é funcional para avalizar a conclusão a que chegam quanto à necessidade do Estado mínimo, mas não faz sentido algum quando o Estado mínimo é visto como construção mental irrealista ante a realidade do Estado moderno que tem de ser gerido de forma efetiva e eficiente.

4. Reforma neoliberal?

O enfoque gerencial sobre a administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha, depois do governo conservador de Margaret Thatcher ter assumido o poder em 1979. Isto levou alguns analistas a verem, neste enfoque, uma visão intrinsecamente conservadora. Na verdade, só na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. Uma série de programas — o programa das “Unidades de Eficiência” (*Efficiency Units*), que envolviam a avaliação dos custos de cada órgão do Estado; o programa “Próximos Passos” (*Next Steps*), que introduziu as agências executivas; e o programa “Garantia do Cidadão” (*Citizens’ Chart*) — contribuíram para tomar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais.¹¹

Reformas semelhantes, contudo, ocorreram na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia, sob governos, durante a maior parte do tempo, social-democratas. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1992) — que cunharam a expressão “reinventar o governo” —, em um livro que teve grande influência nos estudos sobre o tema, descrevem as reformas administrativas que aconteciam desde o início da década dos 70 e que, contudo, não se originaram no governo federal mas nas administrações municipais e estaduais. Foi em 1992 que se estabeleceu a meta de reformar a administração pública federal norte-americana por critérios gerenciais, quando um político democrata, o Presidente Clinton, transformou a idéia de “reinventar o governo” em programa de governo: a “Revisão do Desempenho Nacional” (*National Performance Review*).¹² Na França, reformas na mesma direção começaram em 1989, durante o governo do primeiro-ministro Michel Rocard, social-democrata, mas foram em seguida abandonadas. No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967, muito antes de aflorarem as idéias neoliberais em consequência da crise do Estado.¹³

A administração pública gerencial é freqüentemente identificada com as idéias neoliberais por outra razão. As técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa NUNBERG (1995:11), “a primeira fase da reforma, geralmente chamada “administração de cortes”, consistiu em medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais.” Isto foi verdade na Grã-Bretanha, no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia, no Japão e nos EUA. É verdade, no presente, na América Latina, particularmente no Brasil, país em que a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, mas envolve também o objetivo de corte de despesas.¹⁴ Este fato quase sempre desperta reações fortes nos servidores públicos, além de levar a esquerda burocrática a fazer acusações de neoliberalismo. Como disse certa vez um indignado funcionário público britânico: “*mais eficiente*, na verdade, quer dizer *mais barato*” (PLOWDEN, 1994:4).

De fato, a identificação de ajuste fiscal com conservadorismo ou neoliberalismo pode ter uma explicação histórica, mas não tem explicação lógica. O neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isto passou a se identificar com cortes

nos gastos e com o projeto de reduzir o “tamanho” do Estado. Logo, porém, tornou-se claro para as administrações social-democratas que o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer Estado forte e efetivo. Este fato, somado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a se envolverem em reformas administrativas, quase todas visando a duas metas: redução dos gastos públicos a curto prazo e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo.

O maior risco a que se expõe este tipo de reforma é ser vista como hostil ao funcionalismo público e, assim, não conseguir obter a cooperação dos servidores. Na Grã-Bretanha, um dos países onde a reforma mais avançou, este foi — e continua a ser — o mais grave problema que o governo enfrenta. A reforma foi possível por duas razões: porque, ao final da década dos 70, a cúpula do funcionalismo e os principais consultores de administração pública percebiam claramente a urgente necessidade de uma reforma, e porque Margaret Thatcher estava decidida a reduzir os custos da administração pública. Foi possível, assim, na espécie de coalizão entre governo e os escalões superiores do funcionalismo. Mas foi uma coalizão frágil, dada a evidente má-vontade de Thatcher e seus aliados em relação aos servidores.¹⁵

As reações políticas à idéia de uma administração pública gerencial têm uma óbvia origem ideológica. *Managerialism and the Public Service*, de Pollitt, (1990) é bom exemplo deste fato. *O gerencialismo* é visto como um conjunto de idéias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor. Abrucio (1996), em um panorama da administração pública gerencial, compara este “gerencialismo puro”, pelo qual designa a “nova administração pública”, com a abordagem adotada por Pollitt “orientada para o serviço público” e que visa ser uma alternativa gerencial ao modelo britânico. Na verdade, esta abordagem é apenas uma tentativa de modernizar o velho modelo burocrático, não é uma alternativa gerencial. A idéia de opor a orientação para o consumidor (gerencialismo puro) à orientação para o cidadão (gerencialismo reformado) não faz sentido algum. Um dos programas cruciais de reforma que está sendo implementado pelo governo britânico é o “Citizen Charter”. O cidadão também é um consumidor. Qualquer administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão.¹⁶

5. Reformando a estrutura do Estado

A administração pública gerencial envolve, como vimos, uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada. A idéia geral é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores em que o Estado opera as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor.

Os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. No caso de o sistema ser federal, também pelos governadores e seus secretários e a respectiva alta administração pública.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado —, e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado Liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as forças armadas.

Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica.

Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas estatais.

Considerados estes quatro setores, devem ser respondidas três perguntas: que tipo de administração; que tipo de propriedade e que tipo de instituição devem prevalecer em cada setor, no novo Estado que está nascendo nos anos 90? A resposta à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial. Uma advertência, contudo, é indispensável: no núcleo estratégico, no qual a efetividade é quase sempre mais relevante que a eficiência, ainda há lugar para algumas características

burocráticas devidamente atualizadas. Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. Por servidores que estejam identificados com *o ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão. Nesta área, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora os termos “carreira” e “estabilidade” devam ser entendidos de modo mais flexível, se comparados com os correspondentes que existiam na tradicional administração burocrática. Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada; nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada — deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle.

A questão da propriedade é essencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais. Para os casos de monopólio natural, a situação ainda não é clara, mas, mesmo nestes casos, com uma agência regulatória eficaz e independente, a propriedade privada parece ser mais adequada.

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal ou — usando a terminologia anglo-saxônica — da propriedade pública não-governamental. “Pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado.

Nos Estados Unidos, todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser convencionalmente consideradas “privadas” ou “estaduais” mas, a rigor, as “privadas” não visam ao lucro e as “estaduais” não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado as

“privadas” menos do que as “estaduais” —, mas são entidades independentes, controladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo. No Reino Unido, as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado: agora já não é assim; são hoje “organizações quase não-governamentais” (*quasi non-governmental organizations* — *QUANGOS*). Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público.

Há três possibilidades em relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, i.e., ser transformados em organizações públicas não-estatais. O burocratismo e estatismo defendem a primeira alternativa; os neoliberais radicais preferem a segunda via; os sociais liberais ou os social-democratas modernos (ou democratas liberais, na acepção norte-americana) defendem a terceira alternativa. Há inconsistência entre a primeira alternativa e a administração pública gerencial; a administração pública gerencial tem dificuldades em conviver com a segunda alternativa, e é perfeitamente coerente com a terceira. Aqui, o Estado não é visto como produtor — como prega o burocratismo —, nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade —, como reza o “credo” neoliberal —, mas, além disto, como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária — no Brasil estamos chamando este tipo de instituição de “organizações sociais” —, ou, em uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente, sob a forma de *vouchers*, ao cidadão, que com eles compra os serviços de educação e saúde que desejar. Em qualquer dos casos, os serviços sociais continuarão a ser financiados pelo Estado, à medida que as sociedades contemporâneas, apesar da ofensiva neoliberal, entendem que estas atividades não devam ficar submetidas apenas à coordenação pelo mercado.

Duas principais instituições serão usadas para implementar esta reforma: no domínio das atividades exclusivas, a idéia é criar “agências executivas”; e as atividades não-exclusivas deverão transformar-se em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado e as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Constituirão organizações não-governamentais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. O instrumento que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas será o contrato de gestão.

As agências executivas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o diretor-executivo e assinará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo será escolhido pelo conselho de administração. Ao ministro caberá assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente — quantitativa e qualitativamente — as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Conclusão

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90, está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático no qual os burocratas prestem contas aos políticos e estes aos cidadãos de uma forma responsável (*accountable*). Para isto, são mudanças essenciais: a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos; o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação, que reduzam o tamanho do Estado e recuperem sua saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dote o Estado de meios para alcançar uma boa governança. Neste trabalho, descrevi as características desta última reforma — a reforma do aparelho do Estado — uma reforma que permitirá que se estabeleça no setor público e na administração pública gerencial.

Notas

- ¹ Discuti longamente este tema em BRESSER PEREIRA (1988); BRESSER PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI (1993) e BRESSER PEREIRA (1996a).
- ² Para uma discussão recente sobre governabilidade e demandas ao Estado, ver DINIZ (1995).

- ³ Sobre este assunto ver as contribuições recentes de STIGLIZ (1995) e PRZEWORSKI (1995).
- ⁴ *Rent-seeking*, literalmente busca de rendas, é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extra-mercado para si próprios através do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra “rent” é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de “privatização do Estado” que os brasileiros vêm usando.
- ⁵ MARSHALL (1950) escreveu um ensaio clássico sobre este tema.
- ⁶ Observe-se que o conceito de “privatização do Estado” ou de “privatização do patrimônio público” não deve ser confundido com a privatização de empresas que pertençam ao Estado — a venda de parte do patrimônio público a proprietários privados. Privatização, neste sentido, é venda regular, por um bom preço, de um patrimônio que à sociedade pertence. Não é a apropriação viciosa da coisa pública que ocorre nos processos de privatização do Estado.
- ⁷ Desenvolvo a idéia da emergência de uma classe burocrática, ou tecnoburocrática, em dois livros publicados no Brasil, na década dos 70. Em BRESSER: 1980 foram publicados meus ensaios gerais, ou teóricos, sobre este tema. Em BRESSER: 1977 concentro-me no papel desta nova classe associada à classe capitalista no governo dos países em desenvolvimento, nos quais emergiram regimes burocrático-capitalistas.
- ⁸ Como diz Ostron, *The Intellectual Crisis in American Public Administration, 1973*: 15: “a sensação de crise que se desenvolveu no campo da administração pública ao longo da última geração originou-se da insuficiência do paradigma inerente à teoria tradicional da administração pública.”
- ⁹ Observe-se que o Estado-nação, ou país, inclui o Estado e a sociedade civil. O Estado é a única entidade à qual compete o poder extroverso — o poder de impor leis e impostos à sociedade civil, ou seja, a um grupo organizado de cidadãos, que não é parte integrante direta do Estado mas que, simultaneamente, é objeto do poder do Estado e fonte da legitimidade do governo.
- ¹⁰ Exceto no caso de associações ou atividades ilegais, como a *maffia*. Nos países em desenvolvimento há também a ameaça representada por várias modalidades de fundamentalismo.
- ¹¹ A melhor análise da experiência britânica que conheço foi escrita por um sociólogo da Universidade de Warwick, contratado por sindicatos britânicos. FAIRBROTHER (1994) escreveu uma análise crítica moderada. Ver também TOMKINS (1987), PYPHER e ROBINS, orgs. (1995), NUNBERG (1995), PLOWDEN (1994). POLLITT (1990) adotou uma abordagem radicalmente crítica.
- ¹² Para uma avaliação deste programa, ver KETTL (1994), KETTL e DILULIO (1994 e 1995). No artigo de 1995 os autores comparam o programa de reinvenção do governo de Clinton e Gore com o “Contrato com a América” republicano, que chamam de programa de “arrasamento do governo”. Este sim é um programa neoconservador.
- ¹³ A reforma foi lançada durante a administração Castelo Branco, pelo Decreto-lei nº 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira, incluindo as empresas de propriedade do Estado. Sobre este assunto, ver BELTRÃO: 1984 e MARUNS: 1995. Hélio Beltrão trabalhou pela reforma em 1967 e, mais tarde, em 1988, quando foi nomeado ministro da Administração Federal, lançou um programa de desburocratização. Depois da transição para a democracia, porém, em 1985, a reforma foi abandonada. O novo governo democrático tentou, sem sucesso, restaurar o pleno sistema burocrático.
- ¹⁴ Após o fracasso da tentativa de restauração de um sistema burocrático no Brasil, em 1995, a administração FHC, orientada para a reforma, propôs e tem

implementado uma reforma administrativa que adota a abordagem gerencial (Brasil: 1995; BRESSER PEREIRA: 1995 e BRESSER PEREIRA: 1996b).

- ¹⁵ Como Plowden observa, “a Primeira-ministra, ela própria, repetidamente deixava clara a sua opinião de que uma pessoa que tivesse talento e espírito empreendedor já teria trocado o serviço público pela iniciativa privada e estaria ganhando dinheiro” (PLOWDEN: 1994: 10).
- ¹⁶ A idéia de opor uma orientação para o consumidor, que seria conservadora, a uma orientação para o usuário, que seria social-democrata, faz um pouco mais de sentido, se definirmos o consumidor como um indivíduo que paga pelos serviços que obtém do Estado, enquanto o usuário é financiado pelo Estado.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. “O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: *Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*”. *Revista do Serviço Público*, n.22, abril, 1996.
- BARZELAY, Michael. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, São Paulo: Brasiliense, 1977.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Economic Reforms and the Cycles of the State”. *World Development* 21(8), August 1993. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no seminário “Democratizing the Economy”, patrocinado pelo Wilson Center e pela Universidade de São Paulo, em julho de 1988. Publicado na *Revista de Economia Política* em português em 1989.
- BRESSER PEREIRA, L.C., MARAVALL J.M., e PRZEWORSKI A. *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988”. *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, n. 4, e Texto para Discussão ENAP n. 1. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Economic Crisis and the State Reform in Brazil*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, 1996a.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro, 1996b.
- DILULIO Jr., John J. (1.995) *Fine Print: The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, março 1995.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter. *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansel, 1994.
- KETTL, Donald F. “Reinventing government? Appraising the national performance review”. Washington: The Brookings Institution, Center of Public Management, agosto 1994.

- KETTL, D. e DILULIO J. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, 1994.
- KETTL, D. e DILULIO J. *Cutting Government*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, may 1995.
- KRUEGER, Anne. "The Political Economy of the Rent-seeking Society". *American Economic Review* 64(3), junho 1974.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- MARSHALL, T.H. "Citizenship and Social Class". In T.H. Marshall e Tom Botomore *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992. (Publicado originalmente em 1950.)
- MARTINS, Luciano. "'Estatização' da Economia ou 'Privatização' do Estado". *Ensaio de Opinião* 2(7), 1978.
- MARTINS, Luciano. "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral". Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, *Cadernos ENAP* n.8, 1995.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, novembro, 1995.
- NUNBERG, Barbara. "Managing the Civil Service — Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries". Washington: World Bank Discussion Paper n. 2 204, abril 1995.
- O'CONNOR, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press, 1973.
- OSBORNE, D. e GAEBLER T. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- OSTROM, Vincent. *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Tualoosa: University of Alabama Press, 25 edição, 1989 (1ª ed. 1973).
- LOWDEN, William. *Ministers and Mandarins*. Londres: Institute for Public Policy Research, 1994.
- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the Public Service*. Oxford: Blackwell, 2ª edição, 1993 (1ª ed. 1990).
- PRZEWORSKI, Adam. "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Texto apresentado na Conferência "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, Spain, July, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. "On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective". Conferência apresentada no Seminário "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Organização das Nações Unidas. Brasília, Maio 16-17, 1996a.
- PRZEWORSKI, Adam. "Nota sobre o Estado e o Mercado". *Revista de Economia Política*, 16(3) julho, 1996b.
- STIGLITZ, Joseph E. "Role of Government in the Contemporary World". Artigo apresentado à conferência patrocinada pelo Fundo Monetário Internacional, "Income Distribution and Sustainable Growth", Washington, DC., Julho, 1995.
- TOMKINS, Cyril R. *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh: The Institute of Chartered Accountants of Scotland, 1978.
- WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978 (1ª edição alemã, 1922).

Estratégia e estrutura para um novo Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

A reconstrução do Estado se tornou questão central nos anos 90, alavancando a reforma administrativa proposta no Plano Diretor a uma das prioridades do governo Fernando Henrique. O artigo aponta as bases sobre as quais estão ancoradas as propostas da reforma e quais as diretrizes que a norteiam. Se a administração pública burocrática foi eficiente em um momento histórico para combater o patrimonialismo (confusão entre o público e o privado) instalado no Estado, hoje é a administração pública gerencial que se faz necessária para reconstruir o Estado, tornando-o mais eficiente, impedindo a sua privatização, protegendo a *res publica*, dotando-o de meios para alcançar uma boa governança e voltando-o para o cidadão.

Estrategia y estructura para un nuevo Estado

Luiz Carlos Bresser Pereira

La Reconstrucción del Estado se volvió una cuestión central en los años 90, impulsando la Reforma Administrativa propuesta en el Plan Director para ser una de las prioridades del gobierno Fernando Henrique. El artículo cita las bases sobre las que están ancladas las propuestas de la reforma y cuáles son las directrices que la orientan. Si la administración pública burocrática fue eficiente en un momento histórico para combatir el "patrimonialismo" (confusión entre lo público y lo privado) instalado en el Estado, hoy es la administración pública gerencial la que se hace necesaria para reconstruir el Estado, volviéndolo más eficiente, impidiendo su privatización, protegiendo la *res publica*, proporcionándole medios para alcanzar una buena gobernación y dirigiéndolo hacia el ciudadano.

Strategy and structure for a new State

Luiz Carlos Bresser Pereira

One of the major reforms the Cardoso administration is committed is the administrative. The basic proposal is to change brazilian public administration from a bureaucratic administration to a managerial one. The emergence, in the nineteenth century, of a bureaucratic public administration replacing the patrimonialist forms of administering the state represented a great progress. But it did no make sense anymore when the state had added to its role providing public education, public health, public culture, social security, science and technology incentives, infrastructure investments, environment protection. The managerial public administration emerged as an answer to the crisis of the state, as a form of copying with the fiscal crisis, as a strategy of making the administration of the huge services the state took on less expensive and more efficient, as well as a device to protect the public patrimony against *rent-seeking* or sheer corruption.

Luiz Carlos
Bresser Pereira
é ministro de
Estado da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado

The new public administration is outcome and citizen oriented, it assumes that politicians and civil servants are entitled to limited degree of trust: it uses as strategy decentralization and the incentive to creativity and innovation; it controls public managers through the device of a management contracts.

Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais¹

Marianne Nassuno

A reforma do aparelho do Estado, conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), objetiva a implantação da administração gerencial no governo federal, que tem o foco no cliente como um de seus princípios. Este trabalho discute as possibilidades de implantação da administração voltada para o cliente, mais especificamente, no que diz respeito à participação do usuário na gestão e controle das entidades prestadoras de serviços públicos qualificadas como Organizações Sociais, visando garantir a eficiência e a qualidade.

A participação de usuários na gestão e controle de instituições públicas é um instrumento que pode resolver problemas da relação principal-agente entre políticos e burocratas. Os usuários dos serviços públicos podem auxiliar os políticos na supervisão e garantir a implementação eficiente das políticas por eles definidas, pois detêm informações sobre o desempenho dos burocratas.

Este artigo analisa a relação da participação do usuário com a implementação eficiente de políticas públicas. Não significa, no entanto, que se desconsidere a relevância da definição de políticas para a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos, nem tampouco que se suponha que a participação do usuário é uma condição suficiente para garantir eficiência e qualidade. A eficiência depende de vários fatores como a flexibilização dos instrumentos de gestão de pessoal e de compras, e da liberação e disponibilização de recursos orçamentários, temas que envolvem o âmbito mais amplo da definição de políticas.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

Marianne
Nassuno é
mestre em
Administração
pela FGV/SP e
especialista em
políticas públicas
e gestão
governamental
no Ministério da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado

Ademais, a importância da participação não se restringe a questões de eficiência, pois é instrumento de transformação das relações entre o Estado e a sociedade e, portanto, de democratização.

Na reforma atual, a importância desses aspectos é reconhecida. Segundo seu plano diretor, a reforma do aparelho do Estado está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania e prevê a flexibilização de instrumentos de gestão e a liberação global e integral das dotações orçamentárias para as diversas instituições.² Esses temas não serão abordados neste artigo, que se concentra em discutir a participação dos usuários na gestão como forma de garantir a implementação eficiente de políticas públicas.

No projeto das Organizações Sociais, a participação dos usuários na gestão se viabiliza, entre outros meios, pela presença de entidades representativas da sociedade civil no Conselho de Administração das instituições, pressupondo, portanto, a organização dos usuários.

Por essa razão, para discutir a participação do usuário será utilizada a abordagem da “lógica da ação coletiva”. Instituições públicas específicas podem ter uma clientela definida (a população de um bairro, por exemplo), havendo incentivos para que a ação coletiva desses usuários se organize e pressione pela melhoria da qualidade dos serviços. Uma vez que os benefícios são concentrados entre os membros dessa comunidade, haveria interesse em arcarem com os custos de organização e participarem da gestão e controle da instituição. Assim, a organização da ação coletiva dos usuários de uma instituição específica pode possibilitar a melhora na qualidade dos serviços públicos, garantindo a implementação adequada das políticas.³

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, o projeto das Organizações Sociais e os instrumentos previstos para implantar a administração voltada para o cliente são apresentados de forma sucinta. Na segunda parte, a relação entre a participação dos usuários na gestão e controle de instituições públicas e a implementação eficiente de políticas é comentada a partir da abordagem do principal-agente. Na terceira parte, a possibilidade de criação de entidades representativas de interesse de usuários com base na abordagem da “lógica da ação coletiva” é analisada e são discutidos os instrumentos alternativos para viabilizar a participação dos usuários na administração. Nos comentários finais, são resumidas as principais considerações do artigo.

1. O projeto das Organizações Sociais

No modelo conceitual que embasa a atual reforma do aparelho de Estado, consubstanciada no Plano Diretor, são identificadas diversas esferas de atuação do Estado para as quais são previstas entidades com forma de propriedade e instrumentos de gestão diferenciados.

No setor de serviços que não pressupõem o poder de Estado,⁴ mas no qual a presença do Estado se justifica porque envolvem direitos humanos fundamentais ou “economias externas”, a prestação dos serviços será descentralizada através de um processo denominado “publicização” para entidades de propriedade pública não-estatal,⁵ regidas pelo direito privado, denominadas Organizações Sociais.⁶

Como Organizações Sociais (OS) poderão ser qualificadas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com objetivos de natureza social que atuem nas áreas de ensino, pesquisa científica e tecnológica, preservação do meio ambiente, cultura e saúde. A organização, assim qualificada, absorverá atividades e serviços prestados por instituições ou órgãos públicos federais, extintos com essa finalidade, recebendo os bens imóveis e o acervo físico, documental e material do órgão extinto.

A absorção pela OS de atividades e serviços prestados por órgãos e instituições da administração pública federal tem como objetivos contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado e promover a melhoria da eficiência e da qualidade da prestação dos serviços de interesse público, além de contribuir para a redução de custos, para a transparência na alocação dos recursos públicos; possibilitar a redefinição do estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, com ênfase na descentralização, adoção de modelos gerenciais flexíveis, autonomia de gestão, no controle por resultados e na introdução de indicadores de desempenho e de qualidade na prestação de serviços ao público, conforme o Programa Nacional de Publicização.

A OS terá o Conselho de Administração como órgão de deliberação superior, cuja estruturação será definida pelo seu Estatuto, obedecendo alguns critérios no que diz respeito à sua composição e ao mandato de seus membros, que podem ser natos ou eleitos. O Conselho de Administração deverá ser composto por 20 a 40% de representantes do Poder Público, 20 a 40% de membros indicados pelas instituições representativas da sociedade civil, 20 a 40% de membros eleitos dentre pessoas de notória capacidade profissional

e reconhecida idoneidade moral e até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto.⁷ A previsão de pluralidade na composição do conselho e de obrigatoriedade de renovação de seus integrantes visa inibir a oligarquização do controle desses conselhos.

As entidades representativas da sociedade civil que participarão do conselho de OS específicas serão definidas pelo Estatuto. Com isso, permite-se a concretização de soluções coerentes com as especificidades do serviço. Pretende-se que essas entidades sejam representantes dos interesses dos usuários.

O conselho terá entre suas competências a definição de objetivos e diretrizes de atuação da entidade, a aprovação da proposta de orçamento e o programa de investimentos, a aprovação de alteração do Estatuto da entidade e a fiscalização do cumprimento das diretrizes e metas definidos para a entidade.

Em resumo, o foco no cliente está explicitado no projeto das OS em quatro dispositivos. O Programa Nacional de Publicização tem por finalidade orientar e coordenar a absorção por OS de atividades e serviços prestados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal com, entre outros, o objetivo de contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeada pelo Estado e promover a melhoria da eficiência e da qualidade da prestação dos serviços de interesse público.

Existe a previsão de participação de representantes indicados por entidades da sociedade civil no Conselho de Administração das OS na proporção de 20 a 40% do total de membros, sendo que este conselho é o órgão de deliberação superior da OS.

As OS deverão, adicionalmente, ter um manual de qualidade, e o contrato de gestão deverá indicar metas específicas relacionadas com a qualidade do produto ou serviço prestado.

O instrumento para implantar a administração voltada para o cliente, discutido neste artigo, é o que possibilita a participação dos usuários na gestão das Organizações Sociais, com a previsão de presença de entidades representativas da sociedade civil no seu Conselho de Administração.

Os instrumentos previstos para implantar a administração voltada para o cliente possibilitam um controle denominado *fire alarm* sobre os funcionários da instituição prestadora de serviços públicos, que permite resolver problemas associados à relação principal-agente entre os políticos e os burocratas, discutida a seguir.

2. A relação principal-agente

Num sistema democrático, a prestação dos serviços públicos é delegada pelos políticos eleitos para os burocratas, criando um problema de principal-agente, no sentido de que as políticas implementadas pelos burocratas podem não ser aquelas definidas pelos políticos.⁸ Os burocratas detêm um grau razoável de discricionariedade no desempenho de suas funções — pois é impossível regulamentar sua ação em todas as contingências — e podem ter objetivos próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que os representam.⁹ Adicionalmente, detêm informações sobre o custo e o benefício de suas ações e o monitoramento da realização de suas atividades envolve custos, pois não pode ser realizado diretamente, apenas por meio de resultados (PRZEWORSKI, 1996).

Os resultados das atividades dos burocratas públicos, por sua vez, não podem ser medidos por um critério único como o financeiro, ao contrário dos privados, uma vez que o objetivo de suas atividades são múltiplos e não redutíveis a uma só dimensão. Por essa razão, a delegação da implementação de políticas e da prestação de serviços dos políticos para os burocratas gera inevitavelmente um certo nível de ineficiência (PRZEWORSKI, 1996).

No entanto, os cidadãos, para os quais os serviços públicos são prestados, têm informações sobre o desempenho dos burocratas na implementação de políticas públicas que podem ser utilizadas pelos políticos para resolver os problemas da relação principal-agente com os burocratas. Com base nas informações dos usuários dos serviços públicos, o principal (político) pode controlar o agente (burocrata) (PRZEWORSKI, 1996).

Desta forma, a participação dos usuários na gestão e controle de instituições específicas é potencialmente um instrumento para resolver problemas da relação principal-agente. Entretanto, pelo projeto das OS não existe garantia de que as instituições representativas da sociedade civil representem de fato os usuários daquela instituição. Mesmo que a participação de usuários no conselho seja regrada explicitamente nos regulamentos que dispõem sobre a qualificação de entidades privadas como Organizações Sociais, não se garante a criação de entidades representativas de usuários de OS específicas para que possam participar do conselho.

Se as possibilidades de criação de entidades representantes de usuários não forem investigadas, corre-se o risco de que entidades, representando interesses outros, como o dos funcionários ou

dos fornecedores da instituição, participem da gestão da instituição. Neste caso, a previsão da participação dessas entidades no Conselho de Administração não resolveria os problemas da relação principal-agente entre políticos e burocratas e a ineficiência deles decorrente, uma vez que para isso são necessárias informações sobre o desempenho dos burocratas fornecidas pelos usuários.

Em resumo, os mecanismos previstos no projeto das OS podem resolver o problema da relação principal-agente entre burocratas e políticos à medida que criam a possibilidade de participação dos usuários na gestão, que potencialmente pode auxiliar os políticos no controle sobre os burocratas. No entanto, é criado um novo problema: qual a garantia de que as entidades da sociedade civil que participam do Conselho de Administração sejam de fato representantes de usuários e não de interesses específicos?¹⁰ Por essa razão, a questão da organização da ação coletiva dos usuários será discutida a seguir.

3. Organização dos usuários

Para se discutir a possibilidade de organização e participação efetiva dos usuários no Conselho de Administração das OS há de se levar em conta transformações ocorridas na estrutura e nos padrões de intermediação de interesses no Brasil, com o surgimento e proliferação de associações.

A partir do final da década de 70, surgiram novos movimentos sociais, incluindo uma diversidade de manifestações associativas tanto de segmentos da nova classe média quanto de setores populares. Manifestações de massa esporádicas e desestruturadas, mas também formatos mais estruturados de organização para a defesa de interesses ligados a serviços urbanos e a bens de consumo coletivo, formação de grupos em função de atributos como raça, sexo, temas religiosos e para a defesa do meio ambiente fizeram parte desse processo (DINIZ e BOSCHI, 1989).

Segundo DINIZ e BOSCHI (1989), essas manifestações coletivas indicam a formação de novas identidades coletivas, tentando recriar um espaço democrático no nível das relações interpessoais e abrir novos canais de intermediação de interesses e arenas de participação política. Esses movimentos se originaram no processo de enfrentamento do regime autoritário e representaram uma resposta à crise de governabilidade e à descrença na eficácia dos mecanismos de representação para a consecução de políticas e processamento

de demandas, resultando numa quebra do oligopólio de participação pela via do sistema partidário.

Esses movimentos, entretanto, têm um caráter cíclico devido à natureza tópica e de curto prazo das demandas, “à dificuldade de manter fluxos permanentes de participação e à ausência de vínculos horizontais entre diferentes tipos de movimentos e outros segmentos da sociedade, resultando, portanto, em relativa fragmentação e isolamento” (DINIZ e BOSCHI, 1989:45).

Na década de 80, os movimentos se estabeleceram nos bairros, buscando pressionar diretamente as entidades públicas prestadoras de serviços, tendo como resposta a criação de órgãos participativos em alguns setores dos serviços públicos. Nesse processo, os movimentos foram obrigados a negociar, o que possibilitou a reavaliação dos limites e o significado da participação popular. Essa institucionalização da participação foi, no entanto, descontínua: os órgãos colegiados foram esvaziados ou sofreram mudanças que se assemelharam à extinção. Além disso, o diálogo direto com setores da administração pública criou especializações entre os movimentos sociais, não contribuindo para a formação de uma rede de movimentos de várias categorias¹¹ (CARDOSO, 1995).

A dinâmica de mobilização popular, apresentada anteriormente, pode trazer alguns elementos para se pensar a possibilidade efetiva de organização e participação dos usuários. Segundo STONE (1988), embora o objetivo do esforço coletivo seja alcançar interesses coletivos, as recompensas para a participação podem estar mais associadas à própria participação que aos resultados. Existem períodos em que a dinâmica da mobilização alimenta a si mesma: “*groups set examples for other groups; they inspire each other with heroism; they help each other; and the successes of one group motivate others*” (STONE, 1988:174).

STONE (1988) indica que a mobilização é viabilizada por outros elementos que não a escolha racional dos agentes, incorporando fatores como a influência de parentes, amigos, professores e a cultura para explicar a organização da ação coletiva, bem como, salientando a importância da percepção dos problemas e da forma como são apresentados, dado o caráter simbólico das questões políticas. A autora, no entanto, dá menor importância aos custos da participação, que devem ser levados em consideração na avaliação da real possibilidade de organização e participação dos usuários.

Embora a dinâmica social verificada no Brasil forneça alguns indícios de que tende a se tornar um movimento auto-alimentado nos termos de Stone, os autores analisados ressaltam a relativa fragmentação e descontinuidade da experiência brasileira, o que

justifica a preocupação com relação às possibilidades reais de constituição de entidades representativas de interesses de usuários.

Adicionalmente, na avaliação das possibilidades de participação efetiva dos usuários na gestão é preciso considerar que a saúde — uma das áreas onde as OS podem atuar — vem sofrendo um processo denominado “universalização excludente”.¹²

Este processo teve início com a ampliação do acesso aos serviços públicos de saúde, mediante a incorporação de trabalhadores rurais, autônomos e domésticas como beneficiários na década de 70, culminando com a abertura do acesso ao sistema público de saúde a toda a população, independentemente de qualquer critério ocupacional ou rendimento na década de 80. Essa universalização não foi acompanhada de uma expansão correspondente da rede de serviços, resultando na redução da qualidade dos serviços, demora no atendimento, que funcionaram como mecanismos de racionamento que acomodaram a demanda ampliada à oferta em lento crescimento (FAVERET e OLIVEIRA, 1990).

Os segmentos médios e altos da população reduziram suas expectativas em relação ao atendimento público de saúde, passando a utilizar os serviços do subsistema privado, cujo desenvolvimento foi incentivado.¹³ O sistema se acomodou porque a expulsão provocada pelo racionamento no subsistema público foi compensada pela absorção destes segmentos no subsistema privado.

Setores sociais médios e empregados das grandes empresas privadas deixaram de considerar o sistema público de saúde como seu referencial efetivo de atendimento. Com isso, perdeu-se em termos de composição política na defesa das melhorias e ampliação do setor público de saúde, no que diz respeito à capacidade de formação de opinião pública dos setores médios e o potencial mobilizador dos grandes sindicatos de trabalhadores (FAVERET e OLIVEIRA, 1990).

Assim, pelo processo de “universalização excludente”, as camadas da população que não têm recursos para adquirirem serviços privados tornaram-se o principal usuário do serviço público de saúde que, ao contrário das classes médias e altas, têm um menor grau de mobilização.

Em suma, o argumento de STONE (1988) indica que a mobilização popular pode constituir-se num processo auto-alimentado. No entanto, esse autor dá menor importância aos custos de organização e participação e a análise do processo brasileiro mostra uma tendência de fragmentação e descontinuidade. Como agravante, ocorreu o processo de “universalização excludente” que retirou a saúde — uma das atividades passíveis de serem transferidas para

OS — da pauta de reivindicações dos segmentos mais mobilizados da população. Esse contexto mostra que o surgimento de entidades de representação de interesses de usuários para participar dos Conselhos de Administração das OS não está dado. Por essa razão, julga-se necessário discutir a questão com mais detalhe utilizando a abordagem da “lógica da ação coletiva” e pensar mecanismos alternativos de participação no usuário na gestão.

A “lógica da ação coletiva” representa uma abordagem importante para se refletir sobre as possibilidades de organização dos usuários porque incorpora a noção de que essa organização envolve custos. Os custos de organização estão relacionados com a comunicação e com a negociação de um acordo entre os membros do grupo, com o monitoramento das suas ações e com a manutenção de uma estrutura formal de organização, e aumenta com a elevação do número de participantes (OLSON, 1971).

OLSON (1971) associa a organização da ação coletiva com a necessidade de interação estratégica entre os membros de um grupo para a obtenção de um bem coletivo. Levar em conta ação dos outros membros do grupo para decidir sua própria ação depende de fatores como a quantidade de benefícios e o tamanho do grupo. A partir desses elementos, especifica as condições nas quais a organização é necessária para a obtenção de bens coletivos.

No menor tipo de grupo não existe necessidade de cooperação para que o bem seja produzido, porque os membros detêm uma parte tão grande do total dos benefícios que julgam valer a pena garantir a provisão do bem mesmo que tenham de arcar com a totalidade dos custos. Em qualquer grupo maior que esse, nenhum bem coletivo poderá ser obtido sem organização.

Existem três fatores que impedem os grupos grandes de alcançar seus interesses. Quanto maior o grupo, menor será a recompensa individual pela participação de cada membro, menor o interesse de um membro individual ou parte do grupo arcar com a totalidade dos custos para a produção do bem e maiores os custos de organização.

Os grupos grandes são denominados latentes e se distinguem pelo fato de que os membros do grupo são indiferentes se um membro participa ou não na provisão do bem e, por essa razão, ninguém tem razões para reagir. Como um indivíduo num grupo latente não pode fazer uma contribuição perceptível para a produção do bem, nenhum membro irá reagir se os demais não participarem, não havendo incentivo para a cooperação.

Em grupos grandes, a organização da ação coletiva é difícil, mesmo que o bem coletivo seja valorizado, porque não existem incentivos para que os indivíduos trabalhem na organização ou arquem com seus custos. Apenas incentivos seletivos podem estimular um indivíduo racional a atuar para o grupo.

WILSON (1980) relaciona a mobilização política com os efeitos produzidos pelas políticas, que podem envolver benefícios ou custos. Assume que as pessoas tendem a organizar-se e reivindicar mais por algo que as afeta intensamente do que por algo que as afeta fracamente. Nesse sentido, os efeitos das políticas podem ser concentrados ou difusos.

O grau de concentração do efeito de uma política depende do número de pessoas sobre a qual ela incide e de quanto a vida de cada indivíduo é afetada pela política. As políticas cujos efeitos sejam concentrados incentivam a mobilização política, enquanto que a difusão de efeitos inibe a organização. Dessa forma, quando uma política gera efeitos diferentes sobre grupos diferentes, aqueles com interesses concentrados ou sobre os quais os custos incidem de forma concentrada têm maiores possibilidades de organizarem-se, seja para apoiar seja para combater a política.

Com base na “lógica da ação coletiva”, a primeira questão a ser pesquisada para identificação das possibilidades de organização dos usuários refere-se ao conhecimento da clientela da instituição, seu tamanho e o grau de dispersão dos custos de organização ou dos benefícios da melhora dos serviços prestados. Para a avaliação desses fatores é necessário um estudo mais aprofundado das diversas atividades a serem transferidas para as OS. Neste trabalho será feito apenas um breve esboço para indicar as diferenças existentes entre duas instituições passíveis de serem transformadas em OS: as escolas técnicas e os hospitais.

Na área de educação, os clientes das escolas técnicas são os alunos e as empresas que necessitam de mão-de-obra especializada, formada pela escola. Na saúde, a clientela dos hospitais tende a ser a população de baixa renda e aqueles transferidos pelos níveis primário e secundário para tratamentos especializados. Dessas duas entidades, a organização dos usuários das escolas técnicas tem maiores chances de ocorrer. No caso dos hospitais, corre-se o risco de que os interesses que se organizam não sejam aqueles dos usuários — porque estes constituem um grupo latente e os benefícios da melhoria da prestação de serviços são difusos — em contraposição aos fornecedores e funcionários, que representam um grupo menor, com interesses concentrados, não necessariamente relacionados com a qualidade do serviço.

Como o grau de dispersão da clientela das instituições passíveis de serem qualificadas como OS é diferenciado, torna-se necessária a criação de mecanismos diferentes para viabilizar a participação dos usuários na gestão. E, dado que a lei que qualifica as instituições como OS tem que ser genérica para possibilitar a inclusão das diversas áreas, esses mecanismos diferenciados devem estar contemplados em regulamentos específicos para cada uma delas, por exemplo, no seu estatuto.

Em suma, as áreas de atuação das OS são diversificadas e com clientelas de diferentes características no que diz respeito ao seu tamanho e ao grau de concentração dos benefícios, exigindo uma análise mais detalhada dessas áreas e sua respectiva clientela. Com base na “lógica da ação coletiva” não existem garantias de que entidades representantes de usuários participem do Conselho de Administração das OS, se o único instrumento previsto para implementar a participação seja a previsão da presença de representantes de entidades da sociedade civil nesse conselho. A fragilidade do instrumento previsto é reforçada pelo fato de que os segmentos mais mobilizados da população não terem na pauta de reivindicações uma das áreas nas quais essas entidades irão atuar: a saúde. Por outro lado, grupos outros — fornecedores, funcionários — que não os diretamente relacionados com os interesses dos usuários podem tender a se organizar para participar da gestão dessas entidades devido ao fato de constituírem grupos menores com interesses concentrados.

Adicionalmente aos problemas de organização dos usuários, existem custos de participação para as entidades de usuários atuarem no Conselho de Administração das OS. Estes custos podem ser subdivididos em três: custos relacionados com a obtenção de informações que subsidiam a ação dos grupos; custos de oportunidade, à medida que tomar parte numa atividade significa deixar de fazer outra coisa e custos de fracasso, relacionados com os riscos de perseguição e discriminação dos participantes, com a frustração decorrente de experiências malsucedidas e com a desconfiança de eventual manipulação (Brasileiro citado por CUNILL, 1991:239 e 240). A participação implica, portanto, uso de recursos diversos e de tempo, além de alta motivação e eventualmente a necessidade de conhecimentos especiais, ou seja, existem razões pelas quais os usuários podem recusar-se a participar (CUNILL, 1991).

Assim, levando-se em conta as dificuldades da organização dos usuários e os custos participação, para se viabilizar de fato a participação dos usuários na gestão das OS é necessário realizar, em primeiro lugar, um mapeamento das entidades passíveis de serem

qualificadas em OS e de sua clientela. Se esta constituir um grupo grande e disperso, incentivos seletivos serão necessários para promover sua organização. O problema da utilização de incentivos seletivos é que podem agravar a fragmentação e especialização da participação, gerando uma relação corporativa com as instituições. Por essa razão, mecanismos que prescindam da organização da ação coletiva dos usuários podem ser mais interessantes.

Como exemplo desses mecanismos, pode ser citado o *ombudsman*. Suas funções são geralmente assumidas por um servidor de alto nível, encarregado de zelar pelo bom funcionamento da administração pública, sobretudo, mediante investigação de queixas individuais dos usuários. Sua atuação é independente e implica isenção política. A rigor, não tem poderes, apenas atribuições e certos direitos a elas inerentes, como os de solicitar informações e requisitar documentos às repartições compreendidas em sua jurisdição e fiscalizá-las. Mesmo depois de apreciada a queixa e apurada sua procedência, não lhe cabe rever decisões ou tomar diretamente qualquer medida corretiva. No máximo sugere ou recomenda alguma providência (LEITE, C.B. e C.Z. MONTEIRO, 1971).

Uma vez que o *ombudsman* não tem poderes, é preciso suplementar esse mecanismo de recebimento e análise de queixas dos usuários com incentivos e penalidades aos funcionários e dirigentes com base no grau de satisfação do cliente, informações que podem ser obtidas com a adoção de um programa de qualidade, previsto no projeto das OS.

Comentários finais

O projeto das Organizações Sociais prevê um mecanismo importante — a participação dos usuários na gestão e controle das instituições — para resolver o problema da relação principal-agente entre políticos e burocratas. No entanto, esse mecanismo cria uma nova dificuldade que é como garantir que as entidades de usuários se organizem e participem na gestão das OS. Se entidades que agreguem interesses outros que não os dos usuários participarem da administração da instituição, os problemas de implementação de políticas públicas associados ao controle dos políticos sobre os burocratas podem não ser resolvidos.

A mobilização de grupos sociais, verificada a partir da década de 70, apresenta um dinamismo que pode induzir à criação desses grupos. Entretanto, esse movimento mobilizador vem sendo fragmentado e descontínuo. Ademais, a pauta de reivindicações dos

segmentos mais ativos da sociedade deixou de contemplar a questão da saúde — uma das áreas de atuação das OS — em decorrência do processo de “universalização excludente”.

A abordagem da “lógica da ação coletiva” fornece outros elementos para discutir a possibilidade de organização e participação dos usuários ao incorporar a noção de que existem custos associados à organização. Caso os grupos sejam grandes e os benefícios ou custos dispersos, não existem incentivos para a organização da ação coletiva dos usuários.

Nesse caso, torna-se necessário criar incentivos seletivos para viabilizar a organização dos usuários ou mecanismos que prescindam dessa organização. Como exemplo do último caso, cita-se o *ombudsman*, embora a utilização desse instrumento exija criação de incentivos adicionais a funcionários e dirigentes.

De qualquer forma, os mecanismos de participação dos usuários na gestão das OS vão depender de sua área de atuação e das especificidades de sua clientela. Isso indica a necessidade de mapeamento prévio das instituições e de definição de uma tipologia a partir desses dois fatores para o desenho dos instrumentos adequados.

Notas

- ¹ Este artigo é a versão revisada do trabalho “Comentários sobre a Participação dos Usuários nas Organizações Sociais” para a Escola Nacional de Administração Pública, desenvolvido na fase aplicada do curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A autora agradece ao professor Marcus André Mello pela orientação.
- ² A respeito desses temas, ver FERRAREZI e outros (1996).
- ³ GEDDES (1994) utiliza-se da abordagem da “lógica da ação coletiva” para realizar outro tipo de análise sobre reformas administrativas. Segundo a autora, uma reforma da administração pública global — do tipo transição do sistema de patronagem para o sistema de mérito — não pode ser explicada pela pressão dos cidadãos. Embora propicie uma melhora dos serviços públicos, que é de seu interesse, como esses interesses são difusos, não existem incentivos para que se organizem e pressionem os políticos. A reforma só pode então ser viabilizada quando atende aos interesses dos políticos, numa determinada composição de forças no Legislativo. Supondo que existam eleitores que votem de acordo com sua preferência pelo programa dos partidos e que esses eleitores sejam favoráveis à reforma, os partidos decidirão seus votos contra ou a favor da reforma, comparando os votos que obtêm com a manutenção da patronagem

com os votos que obteriam se fossem à favor da reforma. Os ganhos de um partido com a manutenção da patronagem representam a diferença entre os votos que o partido obtém com o uso da patronagem e os votos que o outro partido obtém com o uso da patronagem. A magnitude do ganho líquido de cada partido com a manutenção da patronagem está relacionada com a distribuição de recursos de patronagem entre os partidos. Esta depende de fatores como o presidente ser do partido no governo atual ou anteriores, do número de cadeiras ocupadas pelo partido na legislatura atual ou anteriores e se os partidos são ou não “mobilizados internamente.

- 4 Esse poder, denominado extroverso, é detido unicamente pelo Estado e refere-se ao “poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites” (Plano Diretor, 1995: 51).
- 5 Segundo o Plano Diretor, a propriedade pública não-estatal é uma terceira forma de propriedade além das tradicionais pública e privada, constituída por organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo, estando diretamente orientadas para o atendimento do interesse público.
- 6 Para o setor que define as leis e as políticas públicas, bem como para o setor em que são prestados serviços exclusivos de Estado, estão previstas entidades de propriedade pública, o Núcleo Estratégico e as Agências, respectivamente. A produção de bens e serviços para o mercado voltada para o lucro será descentralizada para entidades de propriedade privada através do processo de privatização. O Plano Diretor propõe, assim, uma redefinição do papel do Estado que deve atuar como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e não mais como provedor direto de bens e serviços.
- 7 Os membros eleitos ou indicados terão mandato de quatro anos, que pode ser prorrogado. Os membros natos serão indicados ou substituídos a qualquer tempo.
- 8 Existem, adicionalmente, problemas de relação principal-agente entre políticos e cidadãos, pois os políticos podem definir políticas diferentes daquelas preferidas pelos cidadãos que os elegeram. A respeito da relação principal-agente entre os políticos e os cidadãos e alguns mecanismos para resolver os problemas dela decorrentes, ver PRZEWORSKI e STOKES (1996) e PRZEWORSKI (1996).
- 9 Podem querer maximizar sua autonomia ou garantir seu emprego, favorecer amigos e parentes ou aumentar os orçamentos que controlam (Niskanen citado por PRZEWORSKI, 1996: 16).
- 10 Caso as entidades da sociedade civil sejam de fato representantes de usuários, surge ainda uma outra questão que é como tornar a sua participação efetiva, o que depende da regra para a tomada de decisões. Esse tema, no entanto, não será discutido neste trabalho.
- 11 Adicionalmente, a especialização das reivindicações foi aprofundada com o período constituinte, na medida que estimulou a criação de *lobbies* especializados (CARDOSO, 1995).
- 12 Agradeço a Vinícius Carvalho Pinheiro por mencionar este aspecto.
- 13 A partir de 1964, dentro do modelo médico-assistencial, privilegiou-se a subcontratação de serviços por produtores privados, comprindo a participação dos agentes públicos. Adicionalmente, as linhas de financiamento à saúde foram orientadas para agentes privados, visando à sua expansão e modernização. Na década de 80, surgiram e proliferaram-se diversas inovações financeiras viabilizadoras do acesso de amplas camadas da população ao subsistema privado como os planos de saúde individualmente contratados, planos de seguro em grupo com participação financeira das empresas privadas e as caixas próprias das empresas estatais (FAVERET e OLIVEIRA, 1990).

- BRASIL, Câmara da Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado*. Brasília.
- CARDOSO, R.C.L. (1995). Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In SOLA, L. e L.M. PAULANI (orgs.): *Lições da década de 80*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- CUNILL, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: CLAD.
- DINIZ, E. e R.R. BOSCHI (1989): A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: DINIZ, E., R.R. BOSCHI e R. LESSA: *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Revista dos Tribunais
- FAVERET Filho, P. e P.J. de OLIVEIRA (1990). A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Planejamento e políticas públicas*, n.3, junho.
- FERRAREZI, E.R., K. FREIRAS, M.C.T. ESPERANÇA, M.M. RAMOS e M. NASSUNO (1996). Flexibilização da administração indireta: *desafios da reforma*. Trabalho apresentado na fase aplicada do curso de especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Brasília.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- LEITE, C.B. E C.Z. MONTEIRO (1971). O *ombudsman* ganha terreno. *Revista do Serviço Público* v. 106, n. 2, maio-agosto.
- MARE (1996a). *Projeto Organizações Sociais*. Brasília.
- _____. (1996b). *Minuta do decreto que institui o Programa Nacional de Publicização e dá outras providências*. Brasília.
- OLSON, M. (1971). A theory of groups and organizations. In: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1996). On the Design of the State: *A principal-agent perspective*. paper apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial. Brasília.
- PRZEWORSKI, A. e S.C. STOKES (1996). Citizen Information and government accountability: *What must citizens know to control governments*. Versão revisada de paper apresentado no encontro anual da American Political Association.
- STONE, D. (1988). *Interests in policy paradox and political reason*. Harper Collins.
- WILSON, J. (1980). *The Politics of Regulation*. Basic Books.

Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais

Marianne Nassuno

O artigo discute a participação dos usuários na gestão das Organizações Sociais, prevista num projeto da reforma do aparelho de Estado atualmente em curso. A participação dos usuários na gestão das instituições públicas é um instrumento que pode resolver problemas da relação principal-agente, garantindo a implementação eficiente das políticas. No projeto das Organizações Sociais, essa participação é viabilizada, entre outros meios, pela presença de entidades representativas da sociedade civil no Conselho de Administração da instituição, pressupondo, portanto, a organização dos usuários. Por essa razão, no artigo são analisadas as possibilidades de organização dos usuários com base na abordagem da “lógica da ação coletiva”.

La dinámica de la organización de los usuarios para participación en la gestión y control de las “Organizações Sociais”

Marianne Nassuno

El actual proyecto de reforma de la administración pública federal de Brasil prevee la creación de Organizaciones Sociales, con participación de los usuarios de los servicios en consejos de gestión de estas instituciones. Este mecanismo puede ser una solución para el problema del *principal-agent*, garantizando la implementación eficiente de las políticas públicas. Todavía, para viabilizar la participación en la gestión es necesaria la organización de los ciudadanos. Este artículo versa sobre las posibilidades de organización y los problemas ocasionados por la lógica de la acción colectiva involucrados en este proceso.

Consumer’s participation in the management and oversight of the “Organizações Sociais”

Marianne Nassuno

The “Organizações Sociais” project - part of the present administrative reform of the federal government in Brazil - includes the prevision of popular participation in the administrative councils of parastatal agencies aiming to improve the quality of public services in specific sectors. The article analyses the institutional arrangements for implementation of citizen’s monitoring of the bureaucracy using the “collective action logic” approach. The instrument may or may not be effective to solve the principal-agent problems between politicians and bureaucrats in the implementation of public policies depending on how large is the group of the institution’s clients and how concentrated are the benefits deriving from its actions.

Marianne Nassuno é mestre em Administração pela FGV/SP e especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração

Humberto Falcão Martins

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

“Escrever sobre burocracia é denúncia e esperança. [...] Se precisamos entender a burocracia, precisamos também aprender a superá-la.”
(BRESSER PEREIRA & PRESTES MOTTA, 1980)

Este ensaio trata essencialmente da integração entre política e administração, atributo presente, desde os clássicos gregos, no ideal do *bom governo* e questão central nas discussões contemporâneas sobre a boa governança. Pretendo, neste ensaio, analisar este atributo no contexto mutante da burocracia contemporânea, que tende a incorporar formas de organização e gestão pública oriundas da chamada “revolução gerencial”.

O texto está estruturado em cinco segmentos. Nos dois primeiros segmentos busco delinear uma interpretação weberiana do problema central da burocracia: a dicotomização entre política e administração. Este delineamento baseia-se numa problematização mais genérica, no contexto teórico da governança contemporânea, e noutra mais específica, no contexto da modernização da administração pública brasileira. Especificamente no primeiro segmento proponho um quadro conceitual que visa servir de referência à análise da integração entre política e administração. No terceiro segmento, procuro desenvolver uma caracterização da forma básica de integração entre política e administração de um modelo (ideal) de administração pública preconizado pela *revolução gerencial*, a partir de outros paradigmas de administração pública reconstituídos da literatura de administração pública: um ortodoxo, um liberal, outro empreendedor. No quarto segmento, argumento que os modelos de administração pública preconizados pela *revolução gerencial*

Humberto Falcão Martins é mestre em administração pública pela FGV/EBAP e especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

apresentam, embora de forma diferenciada, o mesmo caráter dicotomizante entre política e administração típico da burocracia. Finalmente, no sexto segmento ensaio algumas reflexões sobre a validade da *revolução gerencial*, e sua contribuição para a experiência brasileira, e sobre o advento de uma *revolução pós-gerencial*, principalmente no que concerne ao papel do conhecimento científico no campo da administração pública na busca de formas mais integrativas de política e administração.

1. O problema da burocracia

1.1. Resgatando Max Weber do problema epistemológico da burocracia

Weber é um eterno incompreendido. Sua sociologia é tão complexa e, por vezes, contraditória, que torna impossível a existência de um weberianismo. De fato, há weberianos, nunca weberianistas (CHACON, 1988). Weber tem lugar cativo no pensamento sociológico: forma, com Marx e Durkheim, o tripé do pensamento sociológico. Nesta perspectiva, sua contribuição ao domínio das ciências sociais, em geral, e da ciência política, em particular, é rica e relativamente bem explorada — embora inesgotada. O primeiro problema da burocracia é de natureza epistemológica: a sociologia política de Weber raramente conta com uma apreciação organizacional condizente com a sua complexidade. Isto se reflete, grosso modo, em duas perspectivas: a da sociologia das organizações e a da administração.

Na perspectiva da sociologia das organizações estão aqueles que se basearam quer numa leitura predominantemente — em alguns casos, exclusivamente — organizacional da relação de disfuncionalidade entre organização burocrática (seus atributos morfológicos) e fenômeno burocrático (burocracia enquanto forma de dominação racional-legal); quer os que (de forma não excludente) se inspiraram na interpretação de Weber procedida por PARONS (1937) — cuja leitura teria sido grandemente influenciada pela sua própria sociologia estrutural-funcional (LEIVESLEY e outros, 1994). Dentre estes estão, principalmente, MERTON (1959), que explora na morfologia burocrática típica uma tendência ao deslocamento de objetivos em direção a regras, normas e interesses próprios; MICHELS (1949), que identifica uma tendência à oligarquização segregatória do poder intraburocrático; VON MISES (1944), que explora o caráter antiinovador, reforçador

do *status quo*, da estrutura burocrática; SELZNICK (1964), que denuncia o paradoxo da organização burocrática, ou as influências da organização informal em torno de seus objetivos próprios; GOULDNER (1954), que identifica uma relação entre mecanismos de supervisão e controle e uma tendência à acomodação em torno de padrões mínimos; e CROZIER (1979), que desmascara o círculo vicioso da burocracia, sua incapacidade estrutural em autocorrigir-se de forma sistêmica, ancorando-se em estratégias conservadoras e formalistas de autoproteção. O problema comum destas perspectivas é que se baseiam na presunção de que existe um tipo burocrático, um modelo típico de organização burocrática; aceitam como válido o modelo utilizado por Weber, não raro tomado como proposição normativa, e direcionam sua crítica à inviabilidade organizacional deste modelo típico, tendencialmente autoorientado. A crença básica é de que o problema da burocracia é essencialmente organizacional, mesmo o problema político da burocracia é organizacional, relacionado à morfologia burocrática literalmente descrita por Weber e restrito aos limites internos da organização burocrática.

Na perspectiva da administração estão os autores que delimitam uma escola weberiana no pensamento administrativo, inferem suas prescrições administrativas e, enfim, qualificam sua contribuição para o campo da administração. Assim, para KAST & ROSENWEIG (1970), Weber forma, ao lado de Taylor e Fayol, o terceiro pilar da escola clássica da administração; ETZIONI (1976) o considera um precursor da escola estruturalista; MARCH & SIMON (1967) incluem Weber no rol dos arquitetos da organização formal, no qual figuram anatomistas clássicos como Gullick e Urwick — apesar de reconhecerem que a burocracia comporta diferentes níveis de análise —; e BLAU & SCOTT (1970) consideram Weber um precursor da escola clássica, notadamente do princípio do *one best way* (o tipo-ideal burocrático) para a eficiência. Muitos teóricos da administração ainda consideram Weber, com poucas variações, o pai da burocracia (sic).

Estas duas perspectivas têm dois traços em comum: uma sistemática incompreensão da burocracia no contexto da sociologia política de Weber e uma confusão acerca dos atributos epistemológicos dos tipos-ideais. O primeiro traço resulta numa compreensão organizacional da burocracia, desconexa de uma visão da burocracia em Weber, no conjunto de sua obra. Falham os sociólogos das organizações e os administradores ao tentar conceituar a burocracia a partir da organização burocrática, porque “antes de mais nada, burocracia é poder” (BRESSER PEREIRA & PRESTES-MOTTA, 1980).

O segundo traço apóia-se na confusão entre organização burocrática e no tipo ideal descrito por Weber, que de recurso puramente metodológico, no qual não cabe identificação com a realidade (FREUND, 1975), é transformado em modelo prescritivo (BERTERO, 1981). PARSONS (1937), aliás, demonstra seu descontentamento com o termo ao afirmar que a organização burocrática descrita no tipo ideal não tem nada de ideal: se fosse ideal não seria tipo, porque estes derivam-se da realidade empírica; se fossem tipos não seriam ideais, porque estes derivam-se da pura abstração. O tipo ideal burocrático é, aliás, dos mais pobres utilizados por Weber: seus elementos podiam ser encontrados na ciência da administração alemã de então. A validade epistemológica deste recurso, largamente utilizado por Weber em outras abordagens, não está em questão, senão sua utilização para a compreensão do fenômeno burocrático.

O problema epistemológico da burocracia, do qual Weber é, até hoje, vítima, é que a burocracia, enquanto fenômeno de poder, prescinde de uma organização burocrática típica. Dito de outra forma, não há organização burocrática típica, senão aquela que se baseia, de uma forma bastante flexível no que se refere à sua morfologia, num sistema formal-impessoal.

1.2. O problema político da burocracia

O problema central da burocracia, segundo Weber, não é organizacional ou administrativo; é político. Max Weber não fez teoria das organizações; fez sociologia política. O destaque da abordagem weberiana está onde a burocracia se coloca no seu quadro de pensamento social (WRONG, 1970). Weber foi pioneiro em apontar a problemática da desintegração entre política e administração na perspectiva do estado moderno. Segundo seu argumento, o surgimento do estado burocrático implicaria a renúncia de responsabilidade pela liderança política e na usurpação das funções políticas por parte dos administradores. A questão por detrás desta problemática é o contraste, a distinção e a tensão entre a racionalidade substantiva da busca de interesses e a racionalidade instrumental-formal do exercício da autoridade.

“O progresso da burocratização na própria administração estatal é um fenômeno paralelo da democracia [...] Decerto devemos lembrar sempre que a expressão democratização pode ser enganosa. A própria *demos*, no sentido de uma massa inarticulada, jamais governa associações maiores; ao invés disso é governada, e sua existência apenas modifica a forma pela qual os líderes políticos são selecionados e a medida de

influência que a *demós*, ou melhor, que os círculos sociais em seu meio podem exercer sobre o conteúdo e direção das atividades administrativas [...] Democratização, no sentido aqui pretendido, não significa necessariamente uma participação cada vez mais ativa dos governados na autoridade da estrutura social. Isso pode ser um resultado da democratização, mas não é necessariamente o caso [...] A expressão, geralmente imprecisa, democratização não pode ser usada aqui, à medida que é entendida como a minimização da capacidade governativa do funcionário público em favor do maior domínio direto possível da *demós*, que na prática significa os respectivos líderes partidários de *demós*. O aspecto mais decisivo no caso é o nivelamento dos governados em oposição ao grupo dominante e burocraticamente articulado, que por sua vez pode ocupar uma posição bastante autocrática, tanto de fato quanto na forma [...] Daí ter esse processo significado um progresso da burocracia e, ao mesmo tempo, da democratização passiva [...]” (WEBER, 1974:261-3).

Weber não propõe uma teoria funcional da integração entre política e administração. No nível organizacional, acredita na superioridade técnica da burocracia, mais amparada no caráter histórico-universal da racionalização instrumental, que nas características do tipo ideal burocrático que utiliza. No nível político, a sociologia política de Weber aceita o conflito entre política e administração, razão substantiva e instrumental, fatos e valores, como insolúvel, embora passível de equilíbrio mediante o exercício efetivo da liderança política. No contexto da moderna democracia de massa, a dicotomização entre política e administração é um imperativo da escala e da complexidade. A democracia de massas impõe, ao contrário da democracia direta, que os governados influenciem as decisões executivas de seus governantes por meio da representação política. Fundamentalmente, a sociologia política de Weber põe em evidência os riscos da desintegração entre política e administração, processo de inversão da racionalidade burocrática, cuja tendência ao absolutismo burocrático ameaça a legitimidade do Estado.

“Esse [...] problema parecia ser o maior aos olhos de Weber [...] sob a dominação legal, o exercício diário da autoridade fica nas mãos da burocracia. Mesmo o sucesso na disputa por votos em debates parlamentares e nas eleições legislativas pode resultar em nada se não for acompanhado de um controle efetivo sobre a implementação administrativa. Quando não se consegue tal controle, a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua *tendência fundamental ... de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativo*” (BENDIX, 1986: 338; trecho grifado refere-se à MANHEIM, 1949:105).

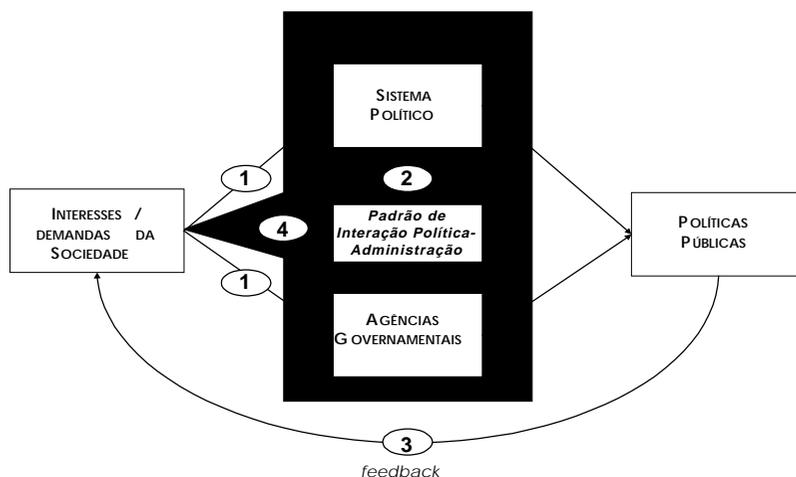
A despeito de sua morfologia organizacional, apenas incidentalmente é a burocracia em Weber compreendida no seu significado sociológico original, segundo o qual figura como uma forma moderna de dicotomização entre política e administração, quer pelo isolamento da administração em relação às premissas valorativas da ação pública, quer pelo seu reverso, a usurpação, pela administração, das funções políticas. Mas o problema político da burocracia não é a dicotomização em si, mas a sua extensão e as suas formas de integração ou dicotomização entre política e administração, mais ou menos funcionais relativamente à governança. Esta questão se relaciona, certamente, às formas organizacionais da burocracia, mas não está restrita ao seu domínio.

1.3. A integração entre política e administração no contexto da governança contemporânea

O cenário da governança¹ contemporânea caracteriza-se por uma espécie de influência burocrática sobre a prática política e de influência política sobre a prática burocrática que não indicam, a princípio, uma integração funcional entre política e administração, conforme sugerida por ABERBACH e outros (1981), ao descrever um processo de politização da administração e burocratização da política como a consagração de um padrão de relações entre políticos e burocratas nas poliarquias contemporâneas.

A desintegração entre política e administração verifica-se, primeiro, porque a prática da política burocrática não repousa exclusivamente nos atributos estruturais da mecânica democrático-representativa, senão da crescente predominância decisória da burocracia inserida neste contexto (LINDBLOOM, 1980). Segundo, porque tampouco a politização da administração é o resultado de novos critérios de relevância assimilados e processados pela burocracia pública, conforme um padrão de racionalidade prática e valorativa, mas o resultado de um processo em que a ação estatal típica do estado de direito, condicionada aos seus processos e imperativos racionais-legais, torna-se crescentemente inconfiável (OFFE, 1984). Política e administração, ou sistema político-representativo e agências de governo, enquanto arenas institucionais, integram-se ou dicotomizam-se de diferentes formas à medida que competem ou cooperam tanto na identificação e agregação de interesses da sociedade civil, quanto na formulação e implementação das políticas públicas. O diagrama 1 procura ilustrar este quadro:

Diagrama 1
Relação política — Administração no contexto da governança contemporânea



A questão, conforme se apresenta, é estabelecer um padrão de interação entre política e administração que atenda simultaneamente aos requisitos de inserção social e regulação política no alcance de níveis de autonomia relativa que são negociados nas relações contratuais (de delegação ou representação de interesses) entre os principais atores da ação pública. Esta visão sistêmica tanto da governança, quanto, inserida no seu contexto, da integração entre política e administração, pode ser melhor qualificada no âmbito das abordagens do *agente x principal* e da *racionalidade tridimensional contraditória*.

Na perspectiva do paradigma do *agente x principal*, segundo o qual as transações sociais entre atores na esfera tradicional do Estado e do mercado podem ser enfocados a partir de uma relação tipo contratado (agente) e contratante (principal) (MELO, 1996), os requisitos de inserção e regulação figuram claramente. Primeiramente, são tratados enquanto interdependência sistêmica de três espécies de relação: entre Estado (burocracia e sistema político) e agentes econômicos (representado pelo círculo 1 no diagrama 1); entre políticos e burocratas (círculo 2); e entre cidadãos e políticos (círculo 3) (PRZEWSKI, 1996). Embora essencialmente interdependentes, estas três categorias de relações, principalmente entre políticos e burocratas, representam três vetores de um conflito por autonomia relativa entre os principais atores com os quais a burocracia se relaciona (área triangular à qual o círculo 4 está sobreposto no diagrama 1). A própria autonomia do Estado tende a ser vista como uma resultante desta interação (PRZEWSKI, 1995).

O modelo da *racionalidade tridimensional contraditória*, de OFFE (1984), é, para fins de exploração das relações entre política e administração, análogo-complementar ao paradigma do *agente x principal*. De acordo com modelo de Offe, a ação administrativa correta é uma resultante de três vetores de racionalidades contraditórias: conformação com o caráter formal-legal do estado de direito (burocracia); adequação às demandas da clientela (interesses localizados da sociedade civil, ou inserção); e adequação às concepções políticas sobre valor (regulação política). Claro está, neste esquema, o requisito de integração entre política e administração baseadas na autonomia relativa inserida e regulada. A legitimidade da ação pública repousa no processamento desta tripla racionalidade.

Um aspecto da integração entre política e administração que estas abordagens não esclarece é a possibilidade de conflito entre inserção social e regulação política da autonomia burocrática relativa. Trata-se da possibilidade de um alto grau de autonomia incrustada (*embedded autonomy*) do ponto de vista da capacidade governativa relacionada à implementação de projetos de desenvolvimento, caracterizada por um alto grau de cooperação de atores privados (EVANS, 1989), mediante fraca supervisão política. Nesse caso, a ação pública, embora inserida, torna-se dicotomizante.

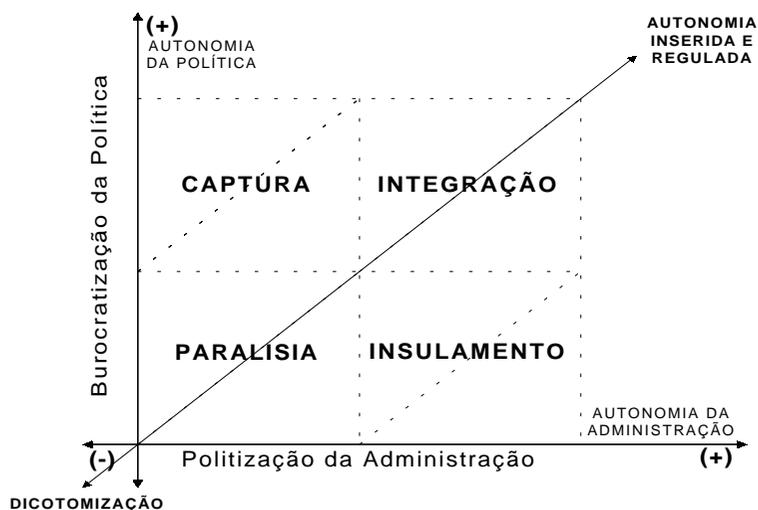
Por outro lado, a questão da autonomia politicamente regulada mediante baixa inserção social está na base do equilíbrio dinâmico ao qual se referiu EISENSTADT (1978). Eisenstadt define o equilíbrio burocrático como uma situação na qual a burocracia, dotada de um grau mínimo de autonomia, atende ao interesse público quando está supervisionada por legítimos titulares de poder. O que subjaz a esta visão de burocracia representativa é o requisito, exclusivo, da regulação política. O autor define, complementarmente, duas situações de quebra do equilíbrio da regulação burocrática: a burocratização, um ganho de autonomia pelo qual o interesse público é restrito por interesses próprios ou particularistas; e a desburocratização, uma situação típica de perda de autonomia que leva à captura do interesse público por alianças subservientes essencialmente predatórias e parasíticas firmadas entre a burocracia e segmentos externos da sociedade civil e do sistema político. O pólo da desburocratização ilustra uma situação de inserção disfuncional, porque o que subjaz ao equilíbrio burocrático de Eisenstadt é a idéia de que a regulação política é auto-suficiente para assegurar a legitimidade dos sistemas burocráticos. Esta idéia é dicotomizante.

O aspecto mais relevante da integração entre política e administração é a necessária relação de funcionalidade recíproca entre inserção e regulação. A regulação política sobre a burocracia é um empecilho à sua tendência de auto-orientação. A inserção social,

mediante a orientação para o usuário, é uma forma de equilíbrio necessária à regulação não apenas da burocracia, mas da política e de sua influência sobre a burocracia. Numa condição de equilíbrio burocrático, de integração entre política e administração, ambas são indissociáveis. O diagrama 2 ensaia, num único quadro de referência, os dois *continua* de análise da burocracia no contexto da governança contemporânea: por um lado, a burocratização da política e a politização da administração e, por outro, os requisitos de inserção e regulação:

Diagrama 2

Integração política — Administração: autonomia inserida e regulada



Os quadrantes representam formas típicas de integração/dicotomização entre política e administração. Os eixos representam pólos tendenciais. No quadrante integração caberiam, por exemplo dois tipos de integração entre política e administração: um de integração competitiva, caso típico da poliarquia presidencialista norte-americana, onde o congresso compete com e influencia a administração; outro de integração cooperativa, caso das poliarquias parlamentaristas européias, onde a administração é formada de dentro do parlamento. O mesmo eixo comporta, conforme o esquema, no sentido descendente, duas situações típicas de desintegração: captura, situação de pouca autonomia burocrática e excessiva regulação política, padrão tipicamente clientelista; e insulamento, situação de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política, que

pode resultar em auto-orientação ou alianças espúrias do tipo *anéis burocráticos*. O quadrante esquerdo inferior representa uma situação de paralisia, na qual a ação burocrática perde autonomia, não se insere e não está politicamente regulada.

O problema da burocracia é a dicotomização entre política e administração. O problema da dicotomização entre política e administração no contexto da governança contemporânea é que as formas burocráticas engendradas na sua operação falham no desenvolvimento de adequados recursos organizacionais e institucionais de inserção e regulação política. Com efeito, boa parte das *buropatologias* vislumbradas pelos sociólogos das organizações —no sentido das disfunções oriundas da excessiva burocratização (CAIDEN, 1994)— estavam referidas à não regulação política ou à não-inserção social. Outro problema é que estas buropatologias estão localizadas mais fora do que dentro das organizações burocráticas, não em decorrência exclusiva da sua formatação organizacional, mas da forma pela qual se relaciona com seu meio externo no contexto da governança. É à luz deste requisito que suas formas organizacionais devem ser analisadas.

1.4. O problema da organização “*pós-burocrática*”

A organização pós-burocrática tem sido colocada como uma promessa de felicidade organizacional, de libertação dos efeitos da burocracia sobre pessoas e sociedade, porque sua formatação organizacional seria ou poderia ser diferente da aludida por Weber. Warren Bennis (1973) está dentre os precursores desta idéia já em 1966 na sua obra *Changing Organizations*, reeditada em 1973 sob o título de *Beyond Bureaucracy*. A idéia, invariavelmente baseada no mesmo argumento, fez escola: MOSHER (1971), TOFLER (1980) e DRUCKER (1985) aprimoraram-na, nesta perspectiva, ressaltando a necessidade de organizações mais flexíveis, mais temporais (*adhocracia*), mais adequadas à dinâmica ambiental de turbulência, incerteza e transformações e à ecologia humana. A tradição organizacional pós-burocrática se baseou no falso pressuposto de que o problema da burocracia era exclusivamente organizacional.

“Alguns autores restringem o conceito de burocracia a um tipo de sistema social rígido, centralizado, que se amolda quase perfeitamente ao tipo ideal de burocracia descrito por Max Weber. Para esses autores bastaria que o sistema social se afastasse um pouco desse modelo, que se descentralizasse, que se flexibilizasse para deixar de ser uma organização burocrática. [...] Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias.

[...] Assim, a crítica administrativa, ao afirmar as fontes de ineficiência da organização burocrática, ou que estamos passando para uma fase de organizações pós-burocráticas, na verdade, legitima ideologicamente a burocracia, enquanto poder e dominação que é". (BRESSER PEREIRA & PRESTES MOTA, 1980:12-13; 224)

A utopia pós-burocrática é tão intrincada quanto o dilema no qual é tradicionalmente colocada a burocracia e, sobretudo, mal interpretada, no enfoque weberiano: ou se submete a burocracia instrumental ao controle político, incrementando-se o exercício da política, ou se cria uma burocracia que não seja puramente instrumental, mas integrada e permeada pela racionalidade do sistema político (regulação) e da sociedade (inserção), não pela sua própria racionalidade — alternativa esta timidamente explorada por Weber apenas no que respeita à regulação política, o que lhe rendeu a pecha de pessimista e determinista. A utopia pós-burocrática é o sentido correto de superação das disfunções burocráticas na sociedade burocrática. O ideal de liquidação da burocracia é o ideal de uma burocracia articulada com a racionalidade substantiva de forma funcional, o que no contexto da governança democrática significa inserção e regulação.

Por outro lado, o fatalismo weberiano, ou a negação da utopia pós-burocrática, consiste em se estabelecer um *continuum* conceitual entre a inversão da racionalidade da ação burocrática e o processo de racionalização, de caráter histórico-mundial (OFFE, 1984), atribuindo-se à burocracia um *pathos metafísico* (GOULDNER, 1964). Com efeito, a má-leitura de Weber leva ao erro recorrente de, além de se considerar o tipo ideal burocrático uma receita para a organização da máquina burocrática independentemente de condições externas peculiares, considerar a dominação burocrática um critério estrutural irreversível para as sociedades futuras, cuja transcendência independe de uma *racionalidade integrativa superior*.

Em resumo, a partir do significado de burocracia em Weber, uma *burocracia weberiana* teria como atributo principal e necessário o caráter dicotomizante entre política e administração, entre racionalidade instrumental e racionalidade política — independentemente de sua morfologia organizacional. Nesta perspectiva, a superação da crise da administração pública através de uma alternativa pretensamente pós-burocrática se restringe à modernização das formas burocráticas enquanto burocracia, não se relacionando, como seria recomendável, ao equacionamento dialético da questão, qual seja à busca de paradigmas de administração pública que integrem a racionalidade política e a racionalidade instrumental numa *racionalidade superior* (GUERREIRO RAMOS, 1983; 1981; OFFE, 1984), uma racionalidade inserida e regulada.

O problema da organização pós-burocrática é que ela não existe conforme proposta pela crítica exclusivamente administrativa. A construção pós-burocrática exclusivamente organizacional é meramente estética; tal como a arte, uma *promesse de bonheur*. A organização pós-burocrática existe à medida que logra equacionar as disfunções políticas da burocracia no contexto social, solução que depende dos requisitos de inserção e regulação.

2. O problema da modernização da administração pública brasileira

A dicotomização entre política e administração é um traço distintivo da modernização da administração pública brasileira. A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática. Este processo tem sido marcado pelas descontinuidades e contradições político-administrativas do Estado, que impuseram um caráter dissociativo às tentativas de implementação de uma burocracia pública no Brasil.

O padrão burocrático brasileiro tem sido construído segundo dois requisitos dicotômicos: autonomia insulada, que se opõe à inserida; e regulação autocrática, que se opõe à regulação político-representativa. Primeiramente, a gramática do insulamento burocrático tornou praticamente possível não apenas a construção burocrática, mas a própria construção nacional e o desenvolvimento decorrente (NUNES, 1996). Segundo, a trajetória da modernização da administração pública brasileira revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia. Ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da Política e à custa da democracia, ora tentou-se descaracterizar o caráter funcional da burocracia pública pretensamente até em nome da democracia; ora obstaculizada, ora estimulada pelos agentes do Estado e da política nacional.

2.1. A modernização “daspeana” no regime do Estado Novo

A implementação do *Estado Intervencionista* da *Era Vargas* marca o advento de um *Estado Administrativo* no Brasil

(NASCIMENTO, 1967). O Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP, criado em 1938 a partir do Conselho Federal do Serviço Público para ser o principal agente modernizador, promoveu uma verdadeira revolução na administração pública, empregando tecnologia administrativa de ponta e profissionalizando o serviço público segundo o mérito. Este processo se refletiu na diferenciação de órgãos, no estabelecimento de normas reguladoras da ação estatal e empresarial e em significativas mudanças organizacionais, ações e normas racionalizadoras de métodos e processos administrativos segundo os padrões tipicamente burocráticos então em voga na literatura administrativa (WAHRLICH, 1983).

A crítica mais comum à disfuncionalidade do modelo daspeano concentra-se, todavia, no seu caráter hermético, de sistema insulado pautado linearmente nos *inputs* do regime de Vargas sob boa carga discricionária. Uma consequência mais imediata é a própria hipertrofia do DASP no contexto do Estado, extrapolando a função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, e assumindo características de agência central de governo com poderes legislativos, que abrigaria, de fato, a infra-estrutura decisória do regime do Estado Novo (WAHRLICH, 1983). Como consequência, teria a ação do DASP criado um divórcio entre a administração e o quadro social e econômico, sem expressão política pela via democrática (CUNHA, 1963).

Efetiva ou não, do ponto de vista do desenvolvimento econômico gerado a partir do Estado, a modernização daspeana foi essencialmente dissociativa: implementou um estado administrativo ao largo da política, em reação à mesma, embora o regime usasse de expedientes típicos da velha política, tal como o clientelismo (SCHWARTZMAN, 1987). O insulamento burocrático daspeano e o regime do Estado Novo constituíram-se, respectivamente, as formas de autonomia insulada e regulação autocrática neste período.

2.2. A redemocratização e o advento da “administração paralela”

O período compreendido entre 1945 e 1964 representa o desdobramento das estruturas institucionais do Estado, tendo como pano de fundo o panorama político e o retorno à democracia. O desmonte institucional do Estado Novo, a tentativa de reintrodução do dirigismo estatal no novo governo Vargas, a adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas estatais no governo JK e os ajustes decorrentes da disfuncionalidade burocrática e da

crise política e econômico-financeira do Estado nos governos Quadros e Goulart têm em comum a incapacidade ou inconveniência em se aumentar o nível de racionalidade da administração pública pautadas numa finalidade predominantemente clientelista.

O governo Dutra desmontou parcialmente o aparato governamental do *Estado Novo*. Embora tenha desativado de pronto as estruturas *ad hoc* de controle geradas a partir da guerra, sua inclinação liberalizante não dispensou os antigos colaboradores de Vargas, necessários à operação das novas máquinas estaduais, e a nova aparelhagem governamental, grandemente aumentada e sob a influência direta dos políticos (SKIDMORE, 1982).

De volta ao poder, Vargas ensaiou, em 1952, uma profunda reforma administrativa, o que não implicava o soerguimento do DASP, senão abarcava, em razoável amplitude, a organização macrogovernamental e algumas questões estruturais relativas ao funcionalismo. No entanto, a reforma, que chegou à condição de Projeto de Lei, jamais foi posta em prática, até porque o imobilismo decorrente do seu ocaso o impediu de fazê-lo.

Tendo como embrião as missões americanas no início dos anos 40, o modelo da planificação tem seu apogeu nos *50 anos em 5* do governo JK, desfalecendo com o fracasso das *reformas de base* no governo Goulart. As grandes transformações no Estado e na sociedade geraram uma maior demanda sobre a máquina governamental pública, impondo a adoção de soluções rápidas e ágeis (sob a forma de conselhos, grupos executivos e comissões), que, sob o argumento da temporariedade, tornaram-se estruturas paralelas aos órgãos já existentes. Em que pesem as ações da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), ambas de 1956, voltadas à racionalização de métodos e processos administrativos, havia um marcante hiato entre os propósitos do Estado desenvolvimentista e suas estruturas *ad hoc* e a condição operacional da burocracia permanente (IANI, 1977). Fundamentalmente, a dinâmica da política nacional nesse período, no pleno exercício da democracia, abriu espaço para a barganha instrumental, atendendo às conveniências políticas de empregar e nomear, para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política clientelista (LAMBERT, 1970).

O governo Quadros concentrou-se programaticamente em dois principais pontos críticos: o funcionalismo e o esquema adocrático implantado por JK (SKIDMORE, 1982). Esta estratégia, fortemente influenciada pela personalidade do presidente Quadros não contribuiu, todavia, para a efetiva realização de reformas estruturais, até mesmo devido à brevidade de seu mandato.

No governo Goulart, a comissão Amaral Peixoto (posteriormente transformada em ministério extraordinário) foi criada para propor diretrizes de um processo de reforma administrativa, com o propósito de promover um ajuste à volta do regime presidencialista. As recomendações da referida comissão foram de grande valia, mas no período seguinte. Analogamente às reformas estruturais propostas no governo Goulart, a reforma administrativa não se realizou.

Este período representa mais uma etapa do padrão dicotômico de modernização. A autonomia insulada da administração paralela contrastava com a paralisia regulada da administração tradicional. Não obstante a administração paralela tenha logrado, em muitos casos inserção social, a regulação à qual a burocracia paralisada foi submetida requer qualificação. A redemocratização não resultou em regulação política sobre a burocracia, senão na regulação fisiológica e clientelista. O sistema administrativo estatal esteve, neste período, aberto às influências da política representativa, desinteressada na regulação política dos esforços modernizantes e interessada quer em negociar os resultados das instâncias mais *modernas*, quer em lucrar com a paralisia das mais *atrasadas*.

2.3. O regime militar e sua “administração para o desenvolvimento”

Um dos compromissos básicos do regime implantado em 1964 era o melhoramento da maquinaria da administração pública. O Decreto-Lei nº 200, marco inicial deste movimento, estabeleceu uma radical reestruturação na administração pública federal, baseada em princípios como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração (*descentralização funcional*, no texto legal), notadamente por intermédio da administração indireta, quer para atuar em setores produtivos da economia, quer para o cumprimento, com mais flexibilidade, de funções típicas de Estado.

As reformas iniciadas em 1967 visavam operacionalizar o modelo de *administração para o desenvolvimento*, baseado na consolidação burocrática de um Estado forte, voltado para o desenvolvimento econômico, cuja característica principal foi o predomínio da racionalidade funcional, emanada da tecnoestrutura indispensável à manutenção do regime autoritário, cujo viés dissociativo consistia na predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e no crescimento desordenado da burocracia governamental indireta (BERTERO, 1984; RAMOS, 1981). As estruturas de planejamento especializaram-se em formular planos e perderam a noção política do planejamento,

necessária a sua eficácia. Já o crescimento desordenado da administração indireta tornaria virtualmente impossível a retomada do controle governamental, quer mediante o regime de supervisão ministerial, quer mediante a instituição de mecanismos de controle econômico-financeiro atrelados ao planejamento (LIMA JR. & ABRANCHES, 1987).

Este período representou uma inequívoca racionalização funcional da administração pública, embora concentrada na administração indireta, e portadora de disfuncionalidades próprias. O fato é que neste período o aparelho do Estado sofreu um vigoroso processo de modernização administrativa, graças à ruptura que promoveu entre política e administração, atributo do modelo decisório tecnocrático e pelo controle dos meios de produção pela tecnoburocracia. A própria noção de tecnoestrutura supõe uma relação funcional entre Estado e sociedade alheia à política, em parte, pelo espaço preenchido pela força do regime, em parte devido a um processo de esvaziamento da elite política (BRESSER PEREIRA, 1977a e 1977b; MARTINS, 1974; COLLIER, 1982). As altas taxas de crescimento, por seu turno, davam legitimidade ao sistema autoritário: “O povo, desiludido com os erros e com o oportunismo dos ‘políticos’, parecia resignar-se, pelo menos temporariamente, com o domínio dos tecnocratas sob tutela militar” (SKIDMORE, 1988: 388).

O desenho institucional tecnocrático implementado pelo regime militar foi essencialmente dicotomizante. Por um lado, insulou o Estado da política, estabeleceu um padrão de regulação tecnocrática. Por outro, e como consequência, não logrou preservá-lo da própria influência patrimonialista tecnocrática, que através de formas como a dos *anéis burocráticos* e estratégias de ganhos crescentes auto-orientados (*rent-seeking*) representaram um padrão de autonomia insulada mediante inserção auto-orientada.

2.4. A Nova República e a “Era da Desmodernização”

Esta fase inicia-se com o advento da *Nova República*, e estende-se ao final do governo Itamar Franco, na qual inicia-se um acentuado processo de deterioração da administração pública, decorrente não só de disfunções herdadas do modelo tecnocrático, mas, principalmente, do efeito deletério da política patrimonialista sobre a administração pública presente tanto na incapacidade ou na inconveniência em se restabelecer a racionalidade funcional do sistema quanto na implantação de padrões de irracionalidade política com finalidades patrimonialistas.

A Nova República herda um modelo tecnocrático de administração pública que dava sinais de exaustão, não apenas pela

inexperiência em lidar com a racionalidade da política e dos políticos, mas cujas condições de operação eram decrescentes. O que estava em jogo era, ademais, não apenas a transição política, mas uma transição do poder patrimonial, onde as alianças que suportavam os anéis burocráticos passariam por uma revisão política. Os desafios de resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia foram sobrepostos pelo *imperativo* em tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. As promessas e as insubistentes tentativas de se reformar a administração pública, num período de fragilidade das instituições, incertezas e, sobretudo, imaturidade política, caíram por terra através do jogo fisiológico.

Paralelamente, o avanço da crise econômica impôs a prática de ajustes conjunturais na economia e a adoção de um modelo de ajuste do setor público de natureza predominantemente fiscal que resultou numa fase de intensa *desmodernização*, ou seja, uma quase completa desarticulação do sistema de formulação e implementação de políticas públicas, sucateando a *intelligentsia* administrativa do Estado e o patrimônio social constituído em períodos anteriores, parcialmente dilapidado pelas políticas compensatórias de cunho populista e demagógico (SANTOS & RIBEIRO, 1993).

Houve, no governo Sarney, um peso relativamente maior das políticas sociais na ação governamental, mas a tentativa de implantação de um *Estado Social* no Brasil, estampada principalmente na Constituição de 1988, foi malsucedida (VELLOSO, 1994). A incapacidade ou a inconveniência de se reformar a administração foi, sobretudo, política, agravada pela instituição de casuísmos constitucionais que desorganizaram o sistema de carreira, a previdência do serviço público, sua estrutura e seu regime funcional.

O governo Collor herdou os escombros da máquina estatal dilacerada pela prática patrimonialista da Nova República, cuja reconstrução era item programático de governo. A reforma administrativa do governo Collor fechou-se ao debate político, foi formulada mediante um baixo grau de consenso social e implementada de maneira autoritária, inconseqüente e combativa (NUNES, 1992). O lema de moralização do serviço público foi rapidamente desmoralizado por evidências de privatização do Estado no bojo da maior estrutura patrimonialista da história da República, o *esquema PC*. Não obstante disfuncional, a reforma Collor foi dissociativa, avessa à política, embora o final do governo Collor tenha sido marcado por uma fase de intensa barganha instrumental com segmentos partidários em busca de apoio.

A reforma administrativa do governo Itamar Franco caracterizou-se, inicialmente, pela reversão da reforma administrativa Collor, o que implicou a reorganização da macroestrutura governamental nos moldes da Nova República, inclusive no que se refere à finalidade de barganha política por escalões de governo. Fundamentalmente, o governo Itamar Franco manteve-se incapacitado de iniciar um processo de ajuste estrutural na administração pública, onde a barganha instrumental fortalecia-se pelos momentos delicados do *impeachment*.

Neste período de redemocratização o insulamento tecnoburocrático deu lugar ao político-corporativo, baseado em alianças político-partidárias perfeitamente encaixadas na prática fisiológica em busca de recursos e influência sobre a administração pública. Por outro lado, uma aliança patrimonialista com a burocracia miúda se deu pela via do corporativismo, num ambiente marcado pela crescente politização do serviço público e, conseqüentemente, pela conquista de privilégios condizentes com a condição de estamento, categoria e classe social, mas não com a racionalidade burocrática das carreiras. As tentativas de modernização da administração pública, notadamente no bojo do plano Collor, foram alheias, senão contra, a política, indistintamente se se tratasse de política fisiológica ou da decorrente da democracia. Em ambos os casos verifica-se o fenômeno da dissociação entre política e administração pública no ambiente democrático: o padrão de regulação política foi essencialmente fisiológico e clientelista; o padrão de inserção foi essencialmente corporativo, auto-orientado.

2.5. O caráter dicotômico da modernização da administração pública brasileira

A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa, nas palavras de Simon Schwartzman,

“um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social” (SCHWARTZMAN, 1987:58).

O atual estágio de percepção e intervenção a respeito da crise do Estado tem suscitado a proliferação de alternativas de reconstrução e evolução burocrática no ambiente democrático. A administração pública brasileira está diante de uma oportunidade única na sua trajetória: modernizar-se na democracia. Isto implica o grande desafio de se integrar meios de regulação política com meios de inserção social. Não obstante, o debate acerca das alternativas

emergentes não tem se intensificado com os necessários vigor e aprofundamento tanto no plano acadêmico quanto no político.

Se por um lado, os atributos intrínsecos e as tecnicidades de modelos e estratégias de inovação gerencial no setor público são exaltados pelos seus segmentos propositores, por outro, algumas questões básicas têm permanecido apagadas no terreno da crítica construtiva: em que extensão a busca da excelência burocrática — ou *pós-burocrática* — conforme atualmente proposta pode afigurar-se dicotomizante? Em que extensão a busca de modelos não-estatais de formulação e implementação de políticas públicas, em especial aqueles que se colocam no âmbito do terceiro setor (público não-estatal) estarão ou deverão estar imunizados contra as influências da política, embora socialmente inseridos? Como equacionar os requisitos de regulação política e inserção social no atual contexto da governança brasileira? Respondê-las é algo complexo e requer considerações em casos específicos — o que não se insere nos propósitos deste trabalho. Mas buscar melhor enunciá-las é possível e necessário à efetiva implementação das inovações gerenciais propostas.

3. Modelos de administração pública: uma tentativa de caracterização da “revolução gerencial”

Os modelos de administração pública apresentados a seguir são reconstituições a partir da literatura corrente em administração pública, cujos dois primeiros estão sugeridos em STILLMAN (1991). Minha intenção é caracterizar um modelo ortodoxo que tem sido objeto de crítica e transformações mediante a implementação de dois outros, um liberal, outro empreendedor. A presente análise crítica não procura recusá-los ou sugerir a extensão da sua aplicabilidade: os modelos reconstituídos são construções de tipos ideais. O objetivo de sua elaboração e contraposição é meramente analítico: refletir sobre a orientação e o arcabouço de um contexto de modernização da burocracia verificado na prática, a chamada *revolução gerencial*.

3.1. Uma visão ortodoxa da administração pública

A visão ortodoxa da administração pública é a que mais se aproximou originariamente da concepção do tipo ideal utilizado por Weber, embora tenha evoluído no que respeita a sua morfologia. Tende a prescrever reformas centradas no emprego e aprimoramento de meios como fatores de eficiência para o fortalecimento institucional de organizações e poderes (O'TOOLE, 1984). A visão

ortodoxa da administração pública remonta às primeiras iniciativas de se estruturar a administração pública americana, por volta de 1870, como reação ao patrimonialismo, e, posteriormente, em 1939 pela comissão Brownlow, o que assentou as bases do *welfare state* norte-americano contemporâneo e alcançou sólida tradição na disciplina (ROSENBLUM, 1971). Seu patrono poderia ser Woodrow Wilson, taxativo em afirmar que *questões administrativas não são questões políticas* (WILSON, 1887), seguido pelos fundadores da administração pública moderna, a partir das obras de Luther Gulick, Louis Brownlow e Leonard White, e aperfeiçoados por diversos autores contemporâneos, dos quais destacam-se Paul Volcker, Robert Denhardt, Edward Jennings, Robert Reich, Steven Cohen, James Stever e Charles Goodsell.

O pensamento ortodoxo tem evoluído no sentido de prescrever reformas visando à consolidação de uma administração pública atuante, baseada na expansão efetiva do Estado e na construção de instituições fortes (*institution building*) para maximização de respostas aos desafios sociais, com as seguintes características:

1) controle federal central sobre as atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas;

2) ênfase no aumento global da capacidade de implementação de políticas nas várias esferas do Estado;

3) preenchimento de cargos-chave por funcionários de carreira, profissionais especializados, treinados e equipados com tecnologias gerenciais e métodos e dotados de recursos orçamentários;

4) ênfase na capacidade gerencial do servidor público como incentivo à inovação;

5) limitação na interferência política sobre a administração, mediante contratos de gestão flexíveis, inclusive por meio de arranjos organizacionais experimentais;

6) responsabilidade da base para o topo, *versus* direção do topo para a base.

7) ênfase nos cidadãos usuários e clientes;

8) prioridade na administração de cargos e salários públicos;

9) incremento dos programas de recrutamento em pólos de excelência profissional.

Do ponto de vista organizacional, trata-se de uma proposta de aumento da produtividade do executivo federal, cujo principal aspecto é a ênfase na sólida construção institucional de organizações estatais para o aprimoramento da gestão pública. Os teóricos desta vertente desenvolveram, ao longo das últimas seis décadas, um vasto arsenal técnico e metodológico centrado no aumento da eficiência dos sistemas burocráticos públicos.

3.2. Uma visão liberal da administração pública

Uma visão liberal da administração pública contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado. No nível microorganizacional, reduz a utilidade das organizações públicas a finalidades de mercado, quer no sentido macroeconômico, quer no que respeita à avaliação da relação custo-benefício. Propõe o aumento da capacidade de julgamento político do burocrata, mas enfoca a questão ética da burocracia sob a ótica da conformação às orientações político-partidárias.

No plano macroorganizacional, baseia-se na adequação do equipamento administrativo do Estado às finalidades mínimas do estado de direito, seguindo valores políticos dominantes. A proposta liberal de administração pública inverte a visão de burocracia pública e subverte-a à lógica do mercado, posicionando-se contra o Estado.

Seus princípios inspiram-se no ideal de intervenção estatal dos economistas clássicos e dos adeptos da chamada teoria da *escolha pública* (*public choice*), inspirados na filosofia liberal de Adam Smith e no pensamento econômico da Escola Austríaca do século XIX. Este pensamento — onde atualmente destacam-se as correntes monetarista e neoliberal, dentre os quais incluem-se, principalmente, Milton Friedman, George Stigler e Gary Becker e os principais teóricos da escolha pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen e Vincent Ostrom— atingiu sua notoriedade máxima nos meios acadêmicos e políticos dos anos 80, período ilustrado com evidências empíricas como a queda do mundo socialista e a crise do *welfare state*.

Esta abordagem partiu de uma imagem altamente negativa da burocracia pública: negligência ao *interesse público*; excesso de gastos; desperdício; falta de interesse direto do funcionalismo na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção, pelos burocratas, das políticas mais convenientes aos seus interesses próprios; etc. Prescrevem um modelo de modernização baseado na imposição de severos limites à ação pública, numa clara tentativa de conter, não superar a patologia burocrática que denuncia. São as seguintes as características de seu modelo:

- 1) redução do tamanho do Estado, via privatização, terceirização e voluntarismo;
- 2) descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal;
- 3) desregulamentação radical;
- 4) forte liderança política do topo para a base;
- 5) extrema lealdade a programas de governo;

6) preenchimento de cargos-chave da administração por indicados compromissados com a agenda política partidária, em vez de funcionários de carreira;

7) papel tecnalista do administrador público: restrito a tarefas administrativas, como administração de contratos, serviços e normas;

8) emprego de técnicas de administração por resultados nas instâncias de execução, como administração por objetivo, prêmios e incentivos de produtividade; e

9) processo decisório centrado em análises de custo-benefício.

Do ponto de vista meramente gerencial, este modelo se destaca pela ênfase nos resultados e o caráter questionador da gestão pública sobre os custos e os benefícios das opções públicas, para quem e qual interesse público os benefícios estão direcionados. Por outro lado, compreende aspectos polêmicos:

a) estilo gerencial autoritário e hierarquicamente rígido;

b) ocupação de cargos-chave segundo critérios sobretudo políticos;

c) desestímulo à administração participativa; e

d) síndrome da privatização e desregulamentação, que pode levar à omissão em áreas onde a ação pública é necessária.

Mas a crítica principal é que este modelo parece se colocar contra o Estado, bem como colocar a política contra a administração pública, tamanha sua crença fatalista na impossibilidade de os sistemas burocráticos tornarem-se instâncias capazes de promover a vontade política de uma maneira mais integrada e funcional.

3.3. Uma visão empreendedora da administração pública

Um terceiro modelo de administração pública alcançou, de uma forma incisiva, lugar central nas discussões acadêmica e política no campo da administração pública nos anos 90. O empreendedorismo público baseia-se na prescrição de técnicas originariamente empresariais, tais como *reengenharia*, *gestão da qualidade total*, *redimensionamento*, etc., à gestão de organizações públicas. Abordagens originariamente empresariais, inclusive qualidade e reengenharia, são recomendadas ao ambiente da administração pública baseadas no argumento de que há pressões crescentes para o aprimoramento dos serviços e a redução de despesas, mediante restrições orçamentárias (DOBYNS & CRAWFOR-MASON, 1994). São, com efeito, instrumentais com potencial racionalizador, embora sua eficácia em cenários organizacionais públicos careça de avaliação, adaptações de contexto, e controle finalístico.

O exemplo mais popular é a proposta de *reinvenção do Estado*, um compêndio de empreendedorismo público. Osborne & Gaebler proclamaram a *reinvenção do Estado* baseados na superação da era progressiva do estado americano, onde se verificou a implantação do modelo ortodoxo de administração pública. A nova era, pós-progressiva, se caracteriza pela competição global, pela integração da comunicação, pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características, segundo os autores, incompatíveis com a lógica operacional da burocracia tradicional. Sugerem, então, um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial, segundo estes dez princípios (OSBORNE & GAEBLER, 1994):

1) preferência a alternativas de produção externa de bens e serviços: terceirização, parcerias governo-sociedade civil, voluntarismo etc.;

2) gestão participativa de programas e projetos com clientes;

3) estímulo à competição interna e externa;

4) desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões;

5) avaliação e financiamentos baseados em resultados;

6) imagem do cliente como consumidor: com direito a escolhas, pesquisas de preferências e atitudes, treinamento de atendimento e formulários de sugestões;

7) criação de centros de resultados financeiros, promovendo ação pública rentável;

8) antevisão estratégica de serviços;

9) descentralização e desconcentração: controle hierárquico *versus* autoridade, desenvolvimento de equipes (*team building*), gestão participativa, cooperação trabalhadores-gerentes, círculos de controle de qualidade e programas de desenvolvimento gerencial; e

10) atingimento das finalidades governamentais através da reestruturação do mercado.

Por um lado, esta visão de Estado empreendedor se constitui uma alternativa crítica ao modelo liberal de administração pública minimalista, porque prega um Estado atuante, uma administração pública ativista, cujo alcance é, todavia, inspirado por critérios de eficiência empresarial. Por outro lado, o paradigma do empreendedorismo público se coloca como uma alternativa crítica ao modelo burocrático ortodoxo, porque prescreve, em larga e irrestrita escala, métodos e técnicas de administração de empresas. No âmbito microorganizacional, propõe a adoção de tecnologia gerencial de ponta. No âmbito macroorganizacional, prescreve um setor público como empreendedor seletivo, baseado nos critérios empresariais, até mesmo competitivos dentre si e com o setor privado.

Tomada no seu conjunto, a proposta de Osborne & Gaebler é um composto de velhas e novas, boas e más idéias rotuladas coletivamente de “*governo reinventado*” (GOODSELL, 1993). Do ponto de vista gerencial, engloba dúvidas relativas aos limites entre autonomia, participação e responsabilidade, entre competição e paralelismo, entre liberdade e suspeita, entre cidadãos e consumidores, entre direitos e escolha, entre interesse público e viabilidade de mercado. Fundamentalmente, um problema básico do empreendedorismo público é o elevado risco de *empresarização* da administração pública, conforme proposto por Osborne & Gaebler. Afinal, o que se dá com base no contexto local — onde a distância entre cidadão e consumidor é menor — torna-se, segundo sua crítica mais recorrente, irreconciliável com a democracia numa escala federal, porque peca em captar a verdadeira dimensão política do Estado quando reduz o caráter finalístico de sua ação à utilidade de mercado (TERRY, 1993; HART & SCOTT, 1982; GIBBS, 1994; MOE, 1994).

3.4. Uma reconstituição da administração pública da “revolução gerencial”

HOLMES & SHAND (1995) apresentam uma caracterização genérica dos modelos de administração pública da revolução gerencial:

- a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório;
- b) descentralização;
- c) flexibilidade;
- d) desempenho crescente;
- e) competitividade interna e externa;
- f) direcionamento estratégico;
- g) transparência e cobrança de resultados (*accountability*); etc.

Mas uma caracterização mais criteriosa requer a identificação de elementos dos três arquétipos de administração pública reconstituídos anteriormente no contexto da *revolução gerencial*.

A *revolução gerencial* é um conjunto de respostas e questionamentos à crise do Estado conforme se afigurou na Grã-Bretanha e Estados Unidos nos anos 80. A caracterização padrão da crise do Estado engloba alguns pontos recorrentes que se interrelacionam em diferentes medidas:

a) fim do desenvolvimentismo pós-guerra, pelo fim de Bretton Woods, as crises do petróleo, as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional, os novos requisitos de integração competitiva da globalização, etc.;

b) crise do *welfare state* keynesiano, pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal na garantia do bem-estar ou da

estabilidade econômica, relativamente aos atributos do mercado, conforme defendido pelas correntes de inclinação neoliberal a partir dos anos 70;

c) disfunções burocráticas ou crise do modo de implementação estatal de serviços públicos; e, dentre outras,

d) ingovernabilidade: sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crise de legitimidade.

O sucedido na Europa e nos Estados Unidos previamente à revolução gerencial se enquadra na macro referência acima. A Inglaterra, em particular, consolidara um padrão de *welfare state* de caráter universalista e um padrão de administração pública de orientação mais ortodoxa — Whitehall, que, já entre 1966 e 1968, segundo a Comissão Fulton, apresentava disfuncionalidades. Experimentava, ademais, uma aguda mudança demográfica que sobrecarregaria o estado (ricamente demonstrada por POLLITT, 1990) e um debate político que culminou com a ascensão dos conservadores e suas práticas reformistas, inicialmente mais desestatizantes — *rolling back the state* — que racionalizadoras. Os Estados Unidos que consolidaram um padrão residual de *welfare state* — mas um sólido padrão de *warfare state* — e de burocracia federal se debatiam com questões semelhantes, mas cujas respostas liberais foram de cunho ainda mais descentralizantes. A revolução gerencial eclodiu neste contexto bastante sumariado.

As respostas administrativas a esta situação foram, todavia, diferentes nos casos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. No contexto inglês sucederam-se três categorias de soluções administrativas: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o modelo do *Public Service Oriented* (PSO). O gerencialismo puro, mais desestatizante que racionalizador, consistia na reação inicial à crise do estado inglês, parte de uma estratégia de eficiência centrada no aumento de produtividade e na redução de custos e de pessoal. Visava estabelecer uma definição de responsabilidades de funcionários e organizações públicas, suas missões e objetivos. Fundamentalmente, apoiava-se numa ética de valorização do custo dos recursos — *value money*. Dentre as ações práticas do gerencialismo puro figuram a racionalização orçamentária, avaliação de desempenho, administração por objetivo descentralização e delegação de autoridade. Dentre as principais críticas que se colocam ao modelo estão a desatenção à efetividade, decorrente do foco na eficiência — que rendeu, inclusive, o rótulo de neo-taylorista — e a despolitização das ações estatais (POLLITT, 1990).

O *consumerism* consistiu numa segunda resposta, uma reorientação do gerencialismo puro mais voltada à racionalização tendo como ponto central a questão da satisfação das necessidades

dos cidadãos/consumidores de serviços públicos. A ênfase deste modelo é uma estratégia de qualidade, a ser controlada pelo programa *Citizen's Charter*, cujos resultados apoiavam-se em medidas tais como descentralização, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis e direcionados para a qualidade. O problema básico que se colocou com relação a este modelo foi o conflito entre interesses do consumidor e do cidadão, que envolve limites da cobrança de resultados (*accountability*), questões de equidade e efeitos perversos da competitividade — como os efeitos *soma zero*.

Estas críticas motivaram a concepção de um terceiro modelo não tipicamente gerencial, que prega a reconstrução da esfera pública, sob a denominação de *public service oriented*. Ao contrário dos anteriores, que se concentravam no “como?” da ação estatal, este modelo preocupa-se no “o que?”. Dessa forma, propõe uma revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da *accountability*, participação, transparência, equidade e justiça. Este movimento baseia-se numa visão coletiva do cidadão, enfoca a esfera pública como um *locus* de aprendizado social e prega o aprimoramento da cultura cívica do cidadão, burocrata e político. O que é mais interessante, é que, ao mesmo tempo em que procura retomar o conceito clássico de público, não descarta a tecnologia gerencial desenvolvida pelos modelos anteriores (ABRUCIO, 1996).

O contexto americano caracteriza-se pelo hibridismo entre uma tendência gerencialista, que está presente na cultura empresarial e nos ideais de fundação do estado federado, e outra tendência mais ortodoxa, mais aproximada do tipo ideal burocrático utilizado por Weber, que tem desempenhado um papel de barreira a formas patrimonialistas de administração pública, como a patronagem. No contexto americano, a redução da transferência de recursos federais para estados, numa radicalização da descentralização, gerou uma resposta nas instâncias subnacionais bastante identificada com suas bases culturais gerencialistas, suscitando o movimento do *reinventing government*, que originariamente municipal e estadual, foi posteriormente extrapolado para o âmbito federal — conforme expressa o *National Performance Review*.

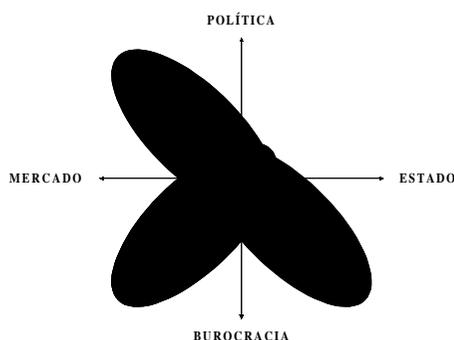
Não obstante a proliferação semântica, vários modelos de administração pública da chamada “revolução gerencial” cabem nos três paradigmas reconstituídos, se bem que predominantemente no liberal, caso do gerencialismo puro, e no empreendedor, caso do *consumerism*. Aliás, como tendência geral, a revolução gerencial tem evoluído através de um *shifting* do paradigma liberal para o empreendedor, se bem que mediante algumas características típicas da administração pública ortodoxa — caso do *public service oriented*.

Mas em que medida isto significa um avanço no que se refere à busca de formas integrativas entre política e administração? Em que extensão isto significa um passo adiante no equacionamento e encaminhamento de soluções ou paliativos para o problema da burocracia?

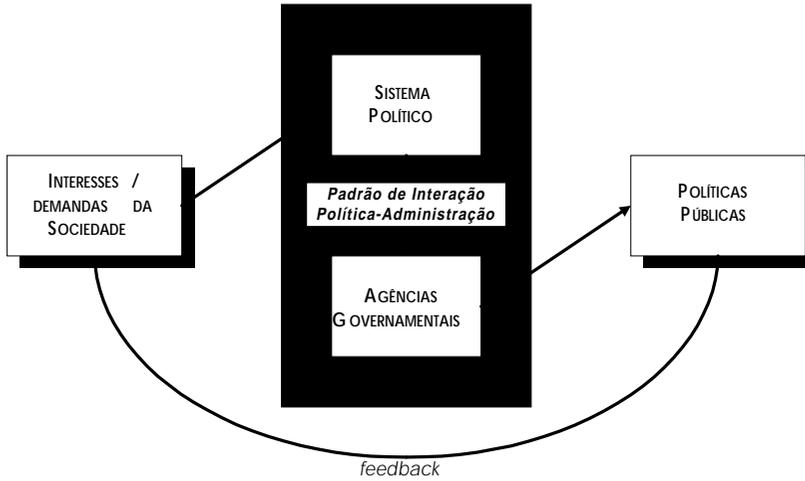
4. “Revolução gerencial” e burocracia: a persistência da dicotomia

Os paradigmas de administração pública abordados, nos quais se enquadra, em diferentes graus e medidas, a administração pública da revolução gerencial, colocam-se em sentidos divergentes: o *ortodoxo*, centra-se na construção institucional de uma administração pública no molde do tipo ideal utilizado por Weber, entre o estado e a burocracia, distante da política; o *liberal*, desestatizante e desregularizante, centra-se numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e o *empreendedor*, centra-se na adoção de métodos de gestão e avaliação empresariais aplicados a organizações públicas. O diagrama 3 ilustra a divergência destes enfoques:

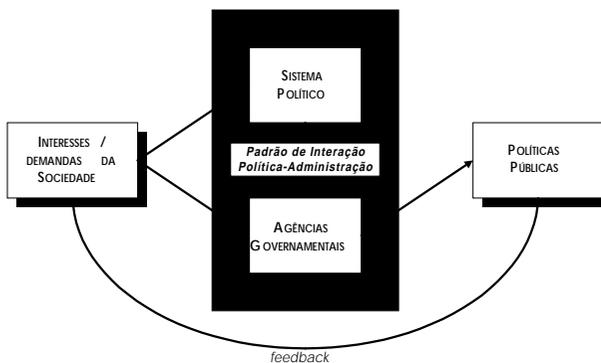
DIAGRAMA 3
Orientação dos paradigmas de administração pública



Sob esta perspectiva, uma primeira conclusão é a de que os três modelos analisados são dicotomizantes. O modelo ortodoxo concentra-se na racionalidade da administração burocrática legal, representando o isolamento das premissas da ação administrativa no sistema político, que detém o *feedback* da clientela e dos grupos políticos, no que respeita ao atendimento de suas necessidades ou identificação com seus valores. O modelo ortodoxo baseia-se exclusivamente na regulação política; não admite inserção social direta explícita. A autonomia burocrática é minimizada pela regulação política. Seu caráter dicotomizante está representado no diagrama 4:

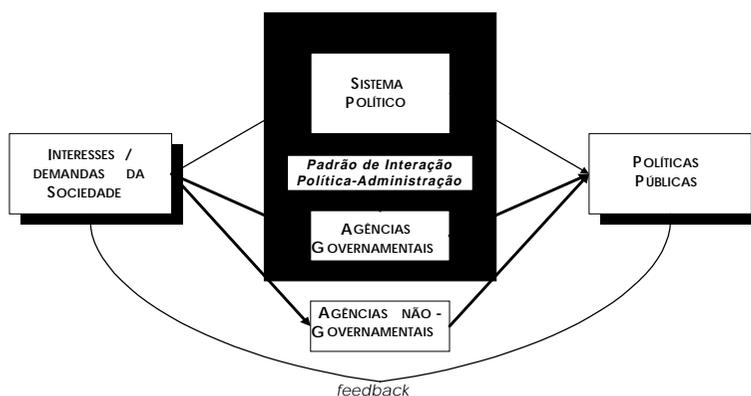
DIAGRAMA 4**Relações entre política e administração segundo a administração pública ortodoxa**

O modelo liberal concentra-se na racionalidade do consenso político e da adequação às finalidades pela via do mercado, o que impõe ao sistema administrativo e sua conformidade legal uma subordinação unilateral, não apenas adequação, aos interesses da clientela e dos segmentos sociais. O modelo liberal baseia-se tanto na regulação política quanto na inserção social em bases tipicamente mercadológicas, mas, analogamente à administração ortodoxa, o modelo liberal baseia-se na minimização da autonomia burocrática. O diagrama 5 ilustra este efeito dicotômico:

Diagrama 5**Relações entre política e administração segundo a administração pública liberal**

No modelo empreendedor, as instâncias políticas de deliberação valorativa são submetidas à racionalidade predominantemente nas finalidades da clientela, onde se concentra. Este modelo apoia-se essencialmente na inserção social, na construção de canais de acesso da sociedade à burocracia e *vice-versa*, de forma independente da regulação política e mediante alta autonomia relativa. O diagrama 6 procura traduzir este desequilíbrio entre inserção e regulação:

Diagrama 6
Relações entre política e administração
segundo a administração pública empreendedora



Ambos modelos liberal e empreendedor têm em comum o requisito da inserção, mediante a adequação da utilidade de sua ação para o atendimento das finalidades da clientela. Concentram-se, portanto, num requisito de efetividade. A diferença básica está nos mecanismos de identificação da demanda, de agregação de interesses e de definição de clientelas preferenciais, que enquanto no modelo liberal o mercado utiliza o canal político sobre a administração, no modelo empreendedor a administração utiliza o mercado sobre o canal político. No modelo liberal a inserção decorre da imposição de demandas diretamente sobre a administração, que não cabe identificá-las, senão atendê-las mediante estrito controle e desconfiança política. No modelo empreendedor a inserção decorre da imposição de demandas pela administração, à qual cabe identificá-las e atendê-las, sobre o sistema político. De outra forma, o modelo empreendedor preconiza que a parcela da atividade pública não-estatal estará mais distante do controle político, embora mais inserida

no contexto social. O problema é que em ambos os casos a inserção é concebida de forma dicotômica, quer pelo sistema político, em detrimento da administração, caso do modelo liberal, quer pela administração, em detrimento do sistema político, caso do modelo empreendedor. Em suma, o modelo do empreendedorismo é calcado na inserção social, mas não assegura, e numa boa extensão dificulta, a regulação política. Daí, sua ação dicotomizante, apesar do seu aparente apelo em favor da legitimidade (inserida, precariamente regulada).

5. A revolução gerencial rumo à pós-gerencial

A revolução gerencial é portadora de uma seqüência de ensinamentos. Talvez o mais relevante deles seja a convicção de que a burocracia pública é modernizável gerencialmente e passível de inserção social. Certamente que sua qualidade mais ou menos dicotômica, relativamente à regulação política, varia conforme o contexto social, a esfera estatal — a exemplo da regulação política que aproxima-se da inserção social no nível municipal — e o segmento da ação pública — como serviços, por exemplo.

Em relação ao caso brasileiro, esta reflexão é mais que oportuna. A modernização gerencial e a inserção social são certamente um requisito de excelência para as organizações públicas brasileiras, tendencialmente ortodoxas e insuladas. A tendência de inserção social está perfeitamente coadunada com a tendência de consolidação de um padrão de representação de interesses sociais em bases neocorporativas. Mas a construção da regulação política em bases racionais é uma tarefa complexa: esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização da política — presente, por exemplo na obliteração do papel regulador das comissões parlamentares permanentes em favor das lideranças partidárias. Parece haver um hiato entre o sistema político-representativo e os imperativos de modernização da burocracia pública. Este desequilíbrio pode comprometer a efetividade do processo de modernização da burocracia em bases socialmente inseridas, porque a deficiência da regulação política implica risco de inserções auto-orientadas — o que, numa hipótese pessimista, levaria a padrões de neo-insulamento burocrático, ou insulamentos pós-burocráticos.

No nível de análise teórica, a convicção sobre a necessidade de se buscar novos paradigmas no campo das teorias de administração pública decorre não apenas da intensificação das práticas reformistas nos segmentos governamentais em função das

disfunções burocráticas do estado social contemporâneo. Decorre, também, de uma tomada de consciência teórica que vem se sedimentando a partir da crítica epistemológica às ciências sociais, em particular ao campo da administração pública. A tendência revisionista das teorias de administração pública tem suscitado o surgimento tanto de abordagens sistematizantes, que buscam levantar e repensar o estado da arte sob novas perspectivas, apontando caminhos e explicitando direcionamentos, quanto tem feito surgir abordagens que se propõem alternativas às enquadradas nas correntes predominantes. De uma maneira geral, a trajetória do pensamento no terreno da administração pública tem evoluído no sentido de criar, criticar e aprimorar modelos e princípios de mudança organizacional planejada, nos níveis micro ou macroorganizacional, de um enfoque organizacional para um enfoque político-sociológico, que privilegia como ponto central a tensão entre política e administração (DENHARDT, 1990).

Os paradigmas abordados são tipos-ideais de administração pública. Importa explorar a construção e a análise crítica de paradigmas no sentido de se embasar uma visão de administração pública que não endosse a tradicional dicotomia entre administração e política, entre burocracia e democracia, mas procure se beneficiar de sua integração, em termos de legitimidade da ação pública. Isto não significa advogar em favor de uma linha heterodoxa *strictu sensu*, baseada na preleção de alternativas conforme as circunstâncias políticas. Também não significa revisar os paradigmas ortodoxo e liberal, mediante um entendimento mais inovador sobre instrumentos de gestão mais adequados e sobre a conduta ética e moral mais apropriada aos burocratas, sob a alegação de que seria preferível se atualizar o paradigma ortodoxo numa ótica de submissão à política, que submeter a política à lógica empresarial da administração pública (MOE, 1994). A boa administração pública é uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto das relações político-administrativas do Estado. Isto implica adequação de tecnologia gerencial — não necessariamente disponível sob a forma de um determinado tipo-ideal de administração pública — às finalidades, valores e regras operacionais básicas de cada estado.

Nota

- 1 A noção de governança aqui se emprega no sentido sugerido por MELO (1996), conforme elaborado por HOLLINGSWORTH, SCHMITTER & STREECK (1993): “totalidade de arranjos institucionais —incluindo regras e agentes que assegurem o cumprimento dessas regras— que coordenam e regulam transações dentro e fora dos limites de um sistema econômico”.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel; Putnam, Robert & Rockman, B.A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Reforma do Estado e experiência internacional*. Brasília, ENAP, mimeo, 1996.
- BENDIX, Reinhardt. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: UnB, 1986.
- BENDOR, Jonathan & MOE, Terry. “An alternative model of bureaucratic politics”. *American political science review*, 1985, 79:755-74.
- BENNIS, Warren. *Beyond bureaucracy*. NY: McGraw Hill, 1973.
- BERTERO, Carlos O. Tipologias e teoria organizacional. *ERA* 21(1):31-8, jan./mar., 1981.
- _____. *O Estado brasileiro e a evolução da administração pública: esboço histórico*. Brasília: Funcep, mimeo, 1984.
- BLAU, P. & SCOTT, W. R. *Organizações formais: uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas, 1970.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos & PRESTES-MOTTA, Fernando C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- CAIDEN, Gerald. Excessive bureaucratization: the J-curve theory of bureaucracy and Max Weber through the looking glass. In: Farazmand, Ali (org.). *Handbook of Bureaucracy*. NY: Marcel Dekker, 1994.
- CHACON, Vamireh. *Max Weber: a crise da ciência e da política*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- COLLIER, D. (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- COSER, Lewis & ROSENBERG, Bernard (orgs.). *Sociological theory - a book of readings*. New York: McMillan, 1964.
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: UnB, 1979.
- CUNHA, M. W. V. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: CEBRAPE, 1963.
- DENHARDT, Robert. “Public administration theory - the state of the discipline”. *Public administration - The state of the discipline*. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.

- DINIZ, E. & Lima Jr., O. B. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos do IUPERJ, n. 47, 1986.
- DOBYNS, Lloyd & Crawford-Mason, Clare. *Thinking about quality. Progress, wisdom, and the demming philosophy*. New York: Times Books-Random House, 1994.
- EISENSTADT, S. N. Burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- EVANS, Peter. *Predatory, Developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state*. *Sociological Forum*, v.4, n.4, 1989.
- FARAZMAND, Ali (org.). *Handbook of bureaucracy*. NY: Marcel Dekker, 1994.
- GARCIA, F. C. “Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e projeto alternativo”. *Modernização administrativa, coletânea de monografias*. Brasília: Ipea, 1978.
- GIBBS, Christine. “Reinventing government: a mini-forum. Introduction”. *Public administration review*, 1994.
- GOODSELL, Charles T. “Reinventing government or rediscover it”. *Public administration review*, 1993, 53:85-7.
- GORE, Al. *From red tape to results: creating a government that works better and costs less*. Washington: National Performance Review, 1993.
- GOULDNER, Alvin. “Metaphysical pathos and the theory of bureaucracy”. *Sociological theory — A book of readings*. Compilado por Lewis Coser & Bernard Rosenberg. New York: McMillan, 1964.
- _____. *Patterns of industrial bureaucracy*. London: Routledge & Kegan Paul, 1954.
- GUERREIRO-RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações. Uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- _____. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- HOLMES, Malcom & SHAND, David. *Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years*. *Governance*, v.18, n.4.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- KAST, F. E. & ROSENWEIG, J. E. *Organizations and management. A systems approach*. NY: McGraw Hill, 1970.
- LEIVESLEY, Robert, CARR, Adrian & KOUZMIN, Alexander. Max Weber: victim of ethnocentric mishandling, or how Weber became a management consultant. In: FARAZMAND, Ali (org.). *Handbook of bureaucracy*. NY: Marcel Dekker, 1994.
- LIMA Jr., O. B. & ABRANCHES, S. H. H. *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice-IUPERJ, 1987.
- LINDBLOM, Charles E.. *O processo de decisão política*. Brasília: Universidade de Brasília, Série Pensamento Político, 1980.
- LYNN, Naomi & Wildawsky, Aaron. *Public administration - The State of the discipline*. Chatham: Chatham House, 1990.
- MANHEIM, Karl. *Ideología y utopia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1949.
- MARCH, James & SIMON, Herbert A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1967.

- MARTINS, C. E. *Tecnocracia e capitalismo. A política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense/Cebrap, 1974.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. RSP ano 47, v.120, n.1, jan./abr. 1996.
- MERTON, Robert King. *Social theory and social structure*. Glencoe: The free Press, 1959.
- MICHELSONS, Robert. *Political parties*. Glencoe: The Free Press, 1949.
- MISENER, Ludwig Von. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944.
- MOE, Ronald C.. "The "Reinventing government" Exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences". *Public administration review*, 1994, 54:111-22.
- MOSHER, Frederick. "The public service in the temporary society". *Public administration in a time of turbulence*. Compilado por Dwight Waldo. Scranton: Chandler Publishers, 1971.
- NASCIMENTO, K. T. "Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência brasileira". *Revista de Administração Pública*: 1º semestre, 1967.
- NUNES, Edson O. *Política e insulamento burocrático: a economia política do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: ENAP (no prelo), 1996.
- _____. Modernização, desenvolvimento e serviço público: Notas sobre a reforma administrativa no Brasil. In: Ipea, *Perspectivas da economia brasileira*. Brasília: Ipea, 1992.
- OFFE, CLAUS. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OSBORNE, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo. Como o espírito empreendedor Está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PARSONS, Talcott. *The structure of social action*. 1937.
- PETERS, Guy & Savoie, Donald J. "Civil service reform: misdiagnosing the patient". *Public administration review*, 1994, 54:418-25.
- POLLITT, Christopher. "Managerialism and the public services. The anglo-american experience. Oxford: Basil&Blackwell, 1990.
- PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- _____. On the design of the State: a principal-agent perspective. Artigo distribuído no Seminário internacional "Reforma do Estado na América Latina e no Caribe", Brasília, maio de 1996.
- RAMOS, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: Algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 15.ed. (extra): p.168-90, 1981.
- SANTOS, Reginaldo & RIBEIRO, Elizabeth M. "A administração política brasileira". *Revista de Administração Pública*, v.27, n.4, p.102-35, out./dez. de 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. "A abertura política e a dignificação da função pública". *O estado e a administração pública*. Funcep. Brasília: Funcep, 1987.
- SELZNICK, Phillip. Na Approach to a Theory of Bureaucracy. In: COSER, Lewis & ROSENBERG, Bernard. *Sociological theory*. NY: McMillan, 1964.
- SKIDMORE, T. (1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- _____. (1982) *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- STILLMAN, Richard J. II. *Preface to public administration*. New York: St. Martin Press, 1991.
- SWISS, James. Adapting total quality management to government. *Public administration review*, 1992, 52:352-6.
- TERRY, Larry D.. Why we should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy. *Public administration review*, 1993, 53:393-5.
- TOFFLER, Alvin. Rumo à civilização da terceira onda. *Diálogo*, n.22, vol.14.
- VELLOSO, J. P. R. *Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social*. Rio de Janeiro: VI Fórum Nacional, mimeo, 1994.
- WAHRLICH, B. M. de S. "A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - Uma apreciação geral". *Revista de Administração Pública*: v.18, n.1, 1984.
- _____. *A reforma administrativa da Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- WALDO, Dwight. "A theory of public administration means in our times a theory of politics also". *Public administration — The State of the discipline*. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1990.
- WEBER, Max. *Economy and society - An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- _____. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- WILSON, Laura & DURANT, Robert. Evaluating total quality management: the case for a theory driven approach. *Public administration review*, 1994, 54: 137-46.
- WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political science quarterly*, 1887/1941, 56:481-506.
- WRONG, Dennis. *Max Weber. Makers of modern social sciences series*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970.

Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração

Humberto Falcão Martins

Este ensaio trata da integração entre política e administração no contexto da chamada *revolução gerencial*. O texto está estruturado em cinco segmentos. Os dois primeiros delineiam uma interpretação weberiana do problema da burocracia: a dicotomização entre política e administração, tanto no nível teórico da governança contemporânea, onde propõe-se um quadro de referência analítica à integração entre política e administração, quanto no contexto da modernização da administração pública brasileira. O terceiro segmento busca caracterizar os atributos do modelo ideal de administração pública preconizado pela revolução gerencial, a partir da contraposição de outros paradigmas reconstituídos da literatura: um ortodoxo, um liberal, outro empreendedor. O quarto segmento sustenta que os modelos de administração pública preconizados pela revolução gerencial apresentam o mesmo caráter dicotomizante entre política e administração típica da burocracia. O sexto segmento ensaia algumas reflexões sobre a validade da revolução gerencial, sua contribuição para a experiência brasileira e sobre o advento de uma *revolução pós-gerencial*.

Burocracia y la revolución gerencial - la persistencia de la dicotomía entre política y administración

Humberto Falcão Martins

Este ensayo trata de la integración entre política y administración en el marco de la llamada *revolución gerencial*.

El texto está estructurado en cinco segmentos. Los dos primeros delinean una interpretación weberiana del problema de la burocracia: la dicotomización entre política y administración, tanto en el nivel teórico de la gobernación contemporánea, donde se propone un cuadro de referencia analítica a la integración entre política y administración, como en el contexto de la modernización de la administración pública brasileña. El tercer segmento trata de caracterizar los atributos del modelo ideal de administración pública preconizado por la *revolución gerencial* a partir de la contraposición de otros paradigmas reconstituídos de la literatura: uno ortodoxo, uno liberal, otro emprendedor. El cuarto segmento sostiene que los modelos de administración pública preconizados por la *revolución gerencial* presentan el mismo carácter dicotomizante entre política y administración típica de la burocracia. El quinto segmento ensaya algunas reflexiones sobre la validez de la *revolución gerencial*, su aporte a la experiencia brasileña y sobre la llegada de una *revolución postgerencial*.

Humberto Falcão Martins é mestre em administração pública pela FGV/EBAP e especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

Bureaucracy and the management revolution — the persistent dichotomy between politics and administration

Humberto Falcão Martins

This essay is addressed to the politics-administration dichotomy in the context of the so called managerial revolution. The text is divided into six parts. Parts 1 and 2 pose a weberian interpretation of the problem of bureaucracy: the politics-administration dichotomy. This interpretation is applied to the theoretical context of contemporary governance, followed by a proposition of a conceptual framework for politics-administration dichotomy, as well as to the context of the brazilian public administration modernization. Part 3 seeks to characterize a pattern of public administration proposed by the managerial revolution experience by contrasting three different ideal types of public administration: orthodox, liberal and entrepreneurial. Part 4 argues that the public administration paradigm proposed by the managerial revolution carries the same dichotomizing trait presented in typical bureaucracy. Part 6 essays some reflections on the validity of the managerial revolution experience as well as its contribution to the brazilian experience and the perspectives of a post-managerial revolution.

O papel do gerente público em processos de mudança¹

Miguel Penengo

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

1. O cenário atual

A administração pública dos nossos países está em processo de mudança. Esta situação de mudança tem, em sua própria concepção, uma valorização social cada vez maior pela eficiência, pela eficácia e pela boa administração. Em outros termos, um maior apreço pela capacidade gerencial. Esta valorização social crescerá, sem dúvida, nos próximos anos porque os processos sociais e políticos em nível mundial, que geram mudanças muito mais amplas e mais profundas, têm pressionado as organizações a serem mais eficientes e eficazes.

Múltiplos fatores têm impulsionado essa revalorização. Mencionaremos três deste conjunto de fatores.

O primeiro aspecto a destacar é que, do ponto de vista ideológico, uma questão tem encontrado resultado. Até recentemente, duas filosofias disputavam entre si a atenção dos povos para criar melhores condições de vida. Uma delas derrotou-se por sua própria inércia. Desta forma, passamos da bipolaridade de economia de mercado/economia planejada para a quase unipolaridade de economia social de mercado, cujo fundamento é a competência e esta exige eficiência, qualidade, serviço e preço. Tudo isto requer, por seu turno, importantes capacidades gerenciais.

Um segundo aspecto é que a visão do papel e das possibilidades do Estado também mudaram. O Estado não dispõe mais de recursos como antes, nem os pode criar artificial e irresponsavelmente

Miguel
Penengo é
diretor da
Propuesta
Consultores em
Montevideu —
Uruguai

Tradução de
Clarice
Zilberman
Knijnik

a custa de inflação. Esses recursos, que sempre foram escassos, estão quase esgotados em sua capacidade de crescimento. As margens para as decisões políticas estão cada vez mais reduzidas.

É, nesse contexto, que a capacidade de administrar bem as coisas torna-se mais relevante e passa a ser prioridade política. A questão da eficiência e da eficácia do aparelho público constitui, então, uma questão de Estado. Se, antes, na política tradicional se avaliavam os custos políticos de realizar transformações na máquina do Estado, na nova política pública a lógica foi modificada. Os custos políticos que se avaliam, atualmente, são os de não realizar as reformas necessárias para a obtenção de maior eficiência e eficácia.

O terceiro aspecto é a mudança tecnológica. Estou seguro de não acrescentar nada de novo à análise do cenário atual, se considerarmos a importância da mudança tecnológica e seu impacto, em particular, da tecnologia da informática, sobre os processos administrativos e sobre a gerência. Bases de dados relacionais, tempos reais e sistemas em redes, para mencionar alguns, têm transformado as formas de gerência e de produção, abandonando os velhos princípios e paradigmas da administração tradicional.

A partir do exposto, é permitido afirmar que a capacidade gerencial se converteu, no final do século XX, em um recurso “precioso” e totalmente crítico para o avanço de qualquer sociedade.

É necessária uma melhor gerência para avançar no campo da competitividade, para se incorporar ao acelerado crescimento tecnológico, para administrar em situação de “escassez”, para fazer progredir o difícil, porém promissor processo de integração regional, para trabalhar em um mundo inter-relacionado como jamais conhecido na história, em mudanças tecnológicas vertiginosas, em contextos tumultuados, em meio do incremento contínuo da complexidade.

2. Cultura gerencial e cultura organizacional

Ainda que a situação possa variar conforme o país, constatam-se sérias dificuldades para a instauração da nova gerência. Em muitos casos, a cultura predominante reflete uma cultura fortemente baseada no modelo gerencial tradicional, inclusive, às vezes, em suas versões de formalismo agudo. Predominam as estruturas piramidais, o clientelismo, traços autoritários, a rigidez, a falta de estímulo à inovação, políticas de pessoal obsoletas, visões antiquadas do trabalho do gerente e a burocratização.

Construir a gerência necessária demandará, portanto, não só novas tecnologias em diversos campos, mas ainda mudar profundamente a cultura gerencial predominante. Experiências existentes em países da região, de organizações públicas e privadas que estão em processo de mudança em direção a uma nova gerência, com resultados importantes, são indícios claros de que a “reconversão” que se preconiza em gerência é viável.

Evidencia-se que a cultura gerencial não pode ser dissociada da cultura já existente em uma organização. Por outro lado, as possibilidades de mudar a cultura gerencial estão condicionadas, indiscutivelmente, à capacidade de mudança da própria organização.

Nossa atividade profissional, no campo da consultoria e da capacitação empresarial, nos tem permitido observar que muitas organizações têm estilos e desenvolvem processos de reação diante da necessidade de mudanças, que geram uma resposta demorada às necessidades de adotar decisões importantes. Esta demora tem geralmente custos consideráveis e, às vezes, irreversíveis.

Neste sentido, podem ser identificadas três tipos de culturas empresariais em relação às mudanças “estratégicas”: culturas “míopes”, “reativas” e “previsoras” ou “pró-ativas”.

2.1. Culturas míopes

Nas culturas míopes se conjugam, em geral, duas características: não dispõem de mecanismos para identificar as mudanças que se vão produzindo e, por conseguinte, resistem a elas por meio de diferentes tipos de “demora”.

A ausência de informação que detecte as mudanças em sua concepção faz com que se tome consciência das mesmas somente quando seus efeitos negativos são notórios. Uma vez que a cultura míope tomou conhecimento, por este caminho, de que o desempenho organizacional ou empresarial está por trás das aspirações de mudanças, são iniciados vários processos de “demora”:

1) demora de identificação, que é gerada pela tendência humana de imputar a fatores alheios, a própria *performance*, a causa do baixo desempenho (as políticas do governo, o comportamento do dólar e os sindicatos);

2) demora de verificação, que contempla os tempos de processamento e análise da informação, durante o qual persiste a crença de que o problema não é mais do que o reflexo de uma situação conjuntural (...mas em outras situações tivemos problemas e resolvemos....);

3) demora política, na qual os administradores que detêm o poder e que percebem que a baixa *performance* põe em perigo suas posições, iniciam um processo de retardamento, seja fazendo recair a culpa em alguém dentro da empresa ou negando os fatos a partir de interpretações não realistas;

4) demora cultural, que implica um período de reavaliações do comportamento empresarial, em que as críticas internas entre as partes aumentam, ainda que, em geral, se alcance um primeiro consenso. A reação típica é recorrer à retração interna (redução de pessoal, cortes em programas de pesquisa e desenvolvimento, interrupção da capacitação, novos cortes nos gastos de funcionamento, etc.);

5) crise final, etapa em que as mudanças finalmente se produzem, mas com características dramáticas, em geral (tensões, ansiedades, censuras).

2.2. Culturas reativas

Nas culturas reativas, os executivos têm exacerbadas suas capacidades para captar fatores externos que poderiam prejudicar as mudanças. É assim porque desenvolvem uma atividade intensa para tratar de responder a todas as mudanças, que terminam gastando muita energia e concretizando muito pouco.

A cultura reativa desenvolve idéias de mudança às vezes muito boas, porém carecem de método e de sistema para levá-las à prática.

Apresenta, sem dúvida, vantagens evidentes perante uma cultura “míope”. Existe maior disposição à mudança e, ainda que de forma “errática” e geralmente custosa, consegue ir se adaptando às exigências do entorno.

2.3. Culturas previsórias ou pró-ativas

A cultura previsora dispõe de informação para avaliar permanentemente as reações de todos os elementos que compõem seu sistema empresarial: seus recursos humanos, seus valores, sua organização, sua estratégia, sua estrutura financeira, etc.

Estuda e avalia as mudanças nas suas condições naturais, sem dar passos apressados, porém sem incorrer nas demoras dos “míopes”, sensatamente por ser mais objetivo e realista, por ter consciência de que a rotina é a mudança e a adaptação.

As diversas técnicas de planejamento e da administração estratégica são utilizadas. Trabalha-se em equipe. O gerente lidera. Buscam alternativas antes de que a crise seja iminente. Recorrem a assessorias de especialistas quando os primeiros sintomas aparecem, caso sintam que não dispõem de capacidade própria de análise.

Ter consciência destes processos, diagnosticar a realidade organizacional e a cultura empresarial e estar alerta para evitar cair em armadilhas de “demora”, é parte do aprendizado empresarial.

3. O papel do gerente em processos de mudança cultural

Que é esperado de um gerente nestas situações? Antes de tudo, que atue como um facilitador ou um sensibilizador deste processo. Deve poder construir a “ponte de ouro” que permita, a partir da situação presente, alcançar o estado desejado com a menor quantidade possível de interferências que, de fato, são numerosas em processos deste tipo.

Destacaria, ainda, duas das interferências mais importantes que têm relações com o comportamento humano, sendo necessário recordá-las para podê-las manejar em benefício das mudanças:

Que o fator humano não é um simples sujeito passivo de um processo de mudança. Ao contrário, é um ator que obedece, segundo Crozier, a sua própria lógica, a sua própria racionalidade, que desenvolve suas próprias estratégias no interior da organização, em função de objetivos nem sempre manifestos e muitas vezes divergentes com os da própria organização.

Que as mudanças não são nem boas nem más por si mesmas, senão que dependem de como são percebidas por cada ser humano e quais sentimentos lhe provoquem. Em todo caso, depende do que está sendo associado à mudança e esta estará unida a seu próprio sistema de valores e crenças. Dificilmente alguém, uma organização ou país desenvolve uma estratégia ou habilidade para mudar algo que se pensa ser para os japoneses e não para si — como é o caso de uma determinada inovação tecnológica ou um programa de qualidade total — tão comentado atualmente — porque a idéia é abandonada antes de nascer.

Trataremos algumas idéias-força que devem pautar/orientar o papel do gerente em processos de mudança, de forma a maximizar o fator humano:

Promover uma cultura de vínculo institucional, é dizer, discutir o sistema de valores dominante na organização e dar conhecimento a todos os membros, de forma que se sintam orgulhosos.

Desenvolver uma cultura de compromisso e colaboração, transformando os empregados de espectadores em protagonistas.

Romper com os paradigmas tradicionais envolvidos em processos de mudança, demonstrando que esta não constitui uma ameaça mas, ao contrário, é uma fonte de segurança à medida que seja vivida/experimentada como uma oportunidade.

Incentivar a capacidade criativa e inovadora dos empregados, visto que é o motor que impulsiona o desenvolvimento.

Criar espaços de negociação que permitam resolver o conflito que envolve uma mudança, sendo o conflito entendido como os problemas surgidos entre as pessoas quando estas têm objetivos estabelecidos parcial ou totalmente. Afirmar que os conflitos não são bons nem ruins, mas que podem ser bem ou mal manejados/trabalhados, o que é bastante diferente.

Como o tema principal deste trabalho é a mudança, reiterar que as próprias técnicas de negociação têm mudado. Não se fala mais em termos de uma negociação tradicional, também denominada de posição ou de soma zero (um ganha e o outro perde), fala-se de negociação em benefício mútuo, onde o objetivo não é ganhar ou perder, mas chegar a um acordo em que todas as partes ganhem.

Em resumo, obter uma cultura forte, é dizer, uma boa cultura. Passa por definir políticas e estratégias de recursos humanos, nas quais os princípios culturais orientadores não se encontram divorciados da cultura real.

4. A gerência do setor público no século XXI

Neste contexto de mudanças aceleradas e turbulentas, de organizações culturalmente desatualizadas, em que é demandada a adoção de ações que favoreçam um processo de “reconversão institucional” e a capacidade gerencial desempenha um papel fundamental, convém analisar as características da gerência pública dos próximos anos.

Pesquisas realizadas mostram uma série de coincidências e, neste sentido, sinalizam algumas das principais características desta gerência:

Compreensão do contexto sócio-político

Contempla o estudo detalhado do sistema político do país, sua história econômica e social, sua inserção geopolítica, seu sistema jurídico-administrativo, as características da cultura burocrático-weberiana, etc.

Capacidade para gerenciar a complexidade, a variabilidade, a incerteza e a transitoriedade

Visão sistêmica, capacidade de apreender e desapreender o apreendido, flexibilidade e maleabilidade para enfrentar a incerteza e disposição para o risco controlado serão requisitos cada vez mais exigidos da gerência dos próximos anos.

Capacidade para a autogestão

O autoconhecimento, a capacidade para administrar o tempo, a capacidade para delegar, para tomar decisões, para definir prioridades, para controlar e administrar o estresse, entre outros, são temas de importância crescente na formação gerencial.

Capacidade para a mobilização do potencial humano

As pessoas de uma organização constituem a chave para enfrentar os desafios da nova estrutura econômica e sócio-política. Apoiá-las na adaptação às mudanças, comprometê-las com os objetivos, motivá-las apesar das dificuldades e da freqüente falta de incentivos e desincentivos próprios do setor público tradicional, será uma habilidade necessária numa administração pública que será cada vez mais exigida pela sociedade.

Globalização

O gerente público dos próximos anos deverá se internacionalizar, acompanhando a tendência universal de abertura e integração. Significa que temas como geopolítica, operações e regulamentos internacionais, conhecimento das ações e reações de outros países, de outras culturas, serão requisitos e necessidade emergentes que as novas realidades demandarão.

Capacidade de negociação

Face aos múltiplos interesses e forças muitas vezes contrárias que o administrador deve enfrentar, esta capacidade será cada vez mais importante. Também o será nas crescentes relações internacionais que deverá administrar.

Ética pública e compromisso social

É cada vez maior a preocupação com estes temas. A ética pública, o compromisso social e o respeito pelos direitos dos usuários e clientes, são valores que serão enfatizados entre as qualidades dos bons administradores públicos.

5. Conclusões

Está sendo produzida uma nova ordem social. A queda do socialismo tradicional e a consolidação do modelo de economia de mercado, com seus diversos matizes, a abertura das economias, a globalização dos mercados e negócios, o surgimento de novos

centros de poder mundial baseados na capacidade competitiva, a formação de blocos ou mercados comuns, o impacto da tecnologia avançada, a competência como principal regra de mercado são, entre outros, fatores que surgem e modificam os paradigmas tradicionais.

Uma nova mentalidade e uma nova cultura empresarial e gerencial são necessárias para enfrentar com êxito estas realidades.

Gerentes públicos cada vez mais profissionalizados, mais valorizados e melhor remunerados, constituem a tendência internacional, que não pode ser evitada.

A capacidade para gerenciar a complexidade, a variabilidade, a incerteza, a transitoriedade, para mobilizar o potencial humano, a internacionalização do conhecimento, a capacidade de negociação, a ética pública e a compreensão do contexto sócio-político e cultural da administração pública, são alguns dos traços do administrador público dos próximos anos.

Notas

RSP

- ¹ Este artigo foi apresentado no *I Congresso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, no Rio de Janeiro, de 7 a 9 de novembro de 1996.

O papel do gerente público em processos de mudança

Miguel Penengo

O artigo discute o processo de reforma da administração pública nos países da América Latina, expondo fatores que têm impulsionado uma maior valorização social pela eficiência, pela eficácia e pela boa administração. São observadas algumas dificuldades para se implantar um novo modelo gerencial, destacando o elemento cultural como o mais importante, sendo identificados tipos de culturas relacionadas às mudanças estratégicas. Indica o papel do gerente nos processos de mudanças culturais, imputando-lhe a missão de facilitador e sensibilizador, de forma a se permitir chegar ao estado desejado com a menor quantidade possível de interferências no curso do processo, sendo enfatizadas as relações com o comportamento humano. Enfatiza a necessidade de adoção de ações que favorecerão um processo de “reconversão institucional”, definindo a capacidade gerencial como de fundamental importância, expondo à análise das características da gerência pública para os próximos anos. Destaca os gerentes públicos cada vez mais profissionalizados, mais prestigiados e melhor remunerados, como sendo a tendência internacional que não se pode escapar.

El papel del gerente público en procesos de cambio

Miguel Penengo

El artículo discute el proceso de reforma de la administración pública en los países de América Latina, exponiendo factores que han dado impulso a una mayor valoración social por la eficiencia, por la eficacia y por la buena administración. Se observan algunas dificultades para implantar un nuevo modelo gerencial, destacando el elemento cultural como el más importante, identificándose dos tipos de culturas relacionadas a los cambios estratégicos. Indica el papel del gerente en los procesos de cambios culturales, imputándole la misión de facilitador y sensibilizador, de tal forma que se permita llegar al estado deseado con la menor cantidad posible de interferencias en el curso del proceso, siendo enfatizadas las relaciones con el comportamiento humano. Enfatiza la necesidad de la adopción de acciones que favorecerán un proceso de “reconversión institucional”, definiendo la capacidad gerencial como teniendo una importancia fundamental, exponiendo el análisis de las características de la gerencia pública para los próximos años. Destaca los gerentes públicos, cada vez más profesionalizados, más prestigiados y mejor remunerados, como siendo la tendencia internacional de la que no se puede escapar.

Miguel
Penengo é
diretor da
Propuesta
Consultores em
Montevideu —
Uruguai

The public manager's role during changing processes*Miguel Penengo*

The article addresses the public administration reform process underway in Latin-American countries, specifying factors that have raised social concern about efficiency, effectiveness and good administration. There have been observed some difficulties in the launch of a new managerial model, where the cultural element is perceived as the main one. Also, some cultural patterns related to the strategic changes were identified. It also points out the manager's role during the process of cultural changes, assigning him or her a facilitator and mobilizing mission, that will promote the achievement of the aimed status with the least interference in the process, with a focus on the relations with human behavior. The text also emphasizes the need for actions that will boost an 'institutional reconversion' process, stressing the importance of building managerial capacity and exposing an analysis of the public management attributes for the next few years. Finally, it refers to more skilled, acknowledged and well - paid public managers as an international trend of which there is no escape.

Reforma judiciária e democratização na América Latina¹

Hugo Frühling E.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

1. Introdução

A teoria democrática baseia-se na noção de que os indivíduos deveriam exercer um certo grau de autonomia, que é assegurada pela possibilidade de participar na governança da sua comunidade, por meio da escolha livre de seus representantes. O governo que emerge da vontade popular é um governo sujeito a limites, impostos por controles nos seus procedimentos e pelo respeito aos direitos constitucionais.²

Uma das principais limitações do poder governamental é o que distingue a administração da decisão judicial. A autoridade final que determina o real sentido de uma lei está depositada no arbítrio do juiz, que deve ser totalmente independente do administrador, assegurando assim uma interpretação impessoal das leis.³

A distinção entre administradores e juízes não está associada somente a regimes democráticos, já que ela sobreviveu mesmo a aqueles mais opressores. Entretanto, ela é uma condição necessária, embora insuficiente, para a democracia, já que os juízes têm um papel destacado na manutenção dos direitos constitucionais e liberdades.⁴

Juristas de toda a América Latina estariam de acordo com a afirmação de que um sistema judiciário independente e efetivo é o principal atributo de uma sociedade democrática. Ainda assim, os problemas enfrentados pela justiça e pelas instituições do Estado que se encarregam de administrar a justiça são profundos e comuns em

Hugo
Frühling E.
é doutor em
direito pela
Universidade
de Harvard e é
professor do
Instituto
de Ciências
Políticas da
Universidade
do Chile

Tradução
de Maria
Christiana
Ervilha

toda a região. A maioria dos sistemas judiciários existentes é incapaz de suprir esta necessidade. Com raras exceções, eles ainda não conseguiram garantir o exercício pleno dos direitos constitucionais; foram vítimas de manipulações políticas de governos democráticos e militares; não tiveram acesso ao financiamento necessário para exercer suas funções, e a posição política dos juizes com relação ao governo foi sempre muito fraca.⁵ Além disto, atrasos e corrupção são características bastante comuns nos Poderes Judiciários latino-americanos, e o sistema jurídico nem sempre é acessível a todos os que desejam justiça.

A reforma judiciária depende, em grande parte, do funcionamento do sistema democrático. No entanto, alguns autores têm afirmado que a violência política esteve sempre presente na evolução das sociedades latino-americanas e é resultado do constante retorno do autoritarismo e da repressão na permanência da tradição cultural dominante, onde freqüentemente os setores importantes da elite opõem-se à democracia, e pela fragilidade do pluralismo político.⁶ Assim, pergunta-se se o ideal democrático do princípio do Direito pode, de fato, estabelecer-se neste contexto social e cultural.

Segundo nosso ponto de vista, é verdade que uma cultura política autoritária encontra-se profundamente enraizada na América Latina. No entanto, ela estabeleceu-se em alguns países, enquanto outros, ao contrário, gozaram de longos períodos de estabilidade democrática. Alguns acontecimentos promissores, vividos recentemente na região, tais como o aumento do número de governos civis eleitos pela via democrática, ou o crescente consenso em torno de políticas econômicas, propiciam um ambiente mais favorável ao fortalecimento das instituições democráticas que no passado. Esta mudança, no contexto político, criou condições para uma nova visão, preocupada em aperfeiçoar o funcionamento dos sistemas legal e jurídico. Porém, estes esforços pela reforma legal ainda enfrentam enormes obstáculos que serão analisados neste artigo.

O presente artigo examina os esforços atuais em aperfeiçoar o Judiciário na América Latina. Ele explora os fatores que vêm favorecendo este movimento, como também seu possível impacto no fortalecimento dos princípios do direito e no crescente sentimento de responsabilidade das autoridades políticas. Finalmente, ele pressupõe que estas mudanças são somente o início de um longo processo, cujo sucesso não está absolutamente assegurado.

A primeira parte deste artigo analisa os problemas enfrentados pelos sistemas legais e jurídicos latino-americanos desde a década de 60, e sua ligação com o desenvolvimento econômico e com a garantia do direito à justiça. Ele fornece um breve resumo das

tentativas reformistas de modificar a cultura legal dominante na América do Sul, analisando o movimento pela lei e pelo desenvolvimento, instaurado entre o final dos anos 60 e o início da década de 70 no continente sul-americano. A segunda parte descreve os problemas enfrentados pelo Judiciário, bem como os esforços pela reforma dos sistemas jurídicos do hemisfério, iniciados nos anos 80. A terceira parte analisa os obstáculos encontrados por tais esforços, sugerindo que a mudança seja gradual e cheia de contradições.

2. As tentativas de reformas sociais-legais durante as décadas de 60 e 70

O avanço da democratização na América Latina exige mudanças sociais e legais profundas que irão garantir o respeito pelos direitos humanos, o acesso à justiça e o sentimento de responsabilidade de autoridades civis e militares. Conforme sustentado por Teresa P.R. Caldeira e James Holston em seus escritos, os princípios do direito, o acesso à justiça e a proteção dos direitos civis não são produtos automáticos da institucionalização de políticas competitivas.⁷

Para avaliar o impacto das reformas legais e políticas que estão sendo implantadas atualmente, bem como suas chances de sucesso, farei uma comparação entre as tentativas de reforma feitas nos anos 60 e 70 e aquelas em curso atualmente. A comparação começa pela descrição dos temas aos quais foram atingidos por tais reformas, as forças que as apoiavam e as razões dos seus sucessos ou fracassos.

2.1. A crise do Direito e o ideal de modernização

As políticas dos países latino-americanos mais desenvolvidos têm mostrado, desde 1940, uma preocupação com a equidade social. No entanto, somente algumas das formas mais flagrantes de inequidade social foram atingidas por meio de intervenção governamental no mercado. Isto propiciou uma situação de polarização política e inquietação. No final dos anos 50, os sintomas de uma doença social já existiam, à medida que problemas como pobreza, inflação e dependência de matéria-prima para exportações não conseguiam ser solucionados.

Muitos cientistas sociais e líderes políticos definiram o processo de subdesenvolvimento como resultado da coexistência de tradições e instituições ocidentais com outras tradicionais. No Direito,

apresentava-se uma justaposição de diferentes tipos de utilização da norma legal. Havia uma ordem legal central que imitava modelos estrangeiros, mas havia também um sistema informal de costumes, valores e códigos informais de procedimento que influenciavam a operação daquela ordem legal, tornando-a ineficaz.⁸

Ainda mais importante que este hiato entre Direito e a realidade era o crescimento de uma norma que regulava a economia, e que mostrava pouco interesse em estabelecer métodos de racionalização legal, criando conflitos entre as normas interpretadas por advogados e as pelos órgãos reguladores.

Esta contradição estimulou a consciência de que o sistema legal estava atravessando uma crise, ou seja, de que necessitava de reformas substanciais para sustentar o crescimento e a equidade social, e isto não se resolvia apenas com pequenas atualizações em algumas áreas específicas do Direito.⁹

No Chile, Eduardo Novoa insistiu na noção de que existia uma crise no sistema legal, e que a crise resultava da falta de harmonia entre os diferentes componentes do sistema. Novoa declarou que a nova regra econômica do Estado havia levado à emergência de um Direito cujos princípios contradiziam aqueles contidos nos códigos individualistas e tradicionais do século XIX.¹⁰ Ele achava que a falta de preocupação com a evolução do direito público demonstrada pelos juristas era a consequência de um ensino excessivamente voltado para o direito privado. Os advogados e especialmente os juízes estavam, assim, mal preparados para sistematizar e interpretar a legislação que veio a vigir após os anos 30, ou para lidar com as novas necessidades coletivas.¹¹

A percepção de que o sistema legal estava confrontando uma crise envolvia vários elementos. O primeiro era a noção de que havia um crescente abismo entre o direito dos livros e o direito da vida real. A realidade em vários países era que o direito formal vinha sendo totalmente desrespeitado, fato que punha em questão a validade das regras feitas pelo próprio Estado como instrumentos de desenvolvimento econômico. O segundo era a existência de contradições sérias entre o sistema legal central, inspirado pelo movimento europeu de codificação do século XIX, e as regulamentações realizadas a partir de 1930. O terceiro elemento era o grande descontentamento com o sistema educacional latino-americano de formação em direito. Durante os anos 60 e início dos anos 70, a região realizou movimentos significativos em favor da reforma do estudo do Direito, em busca da preparação de advogados e juízes melhor preparados para lidar com a mudança social global.

O ideal de planejamento social, associado a políticas de modernização, criou uma nova demanda por habilidades específicas tais como planejamento, contabilidade, criação de projetos de desenvolvimento, etc. Estes conhecimentos técnicos já haviam sido dominados por economistas e sociólogos, mas ainda não eram ensinados aos alunos de Direito.¹²

O movimento, em favor da reforma do estudo do Direito na América Latina, veio das próprias escolas de direito da própria região, tendo sido apoiado por professores relativamente jovens e alunos. Assim, conferências de escolas de direito latino-americanas, que tratavam da necessidade de promover-se um ensino ativo e prático, assim como o aprendizado dos fatos econômicos e sociais em áreas reguladas pelo sistema legal, tiveram lugar em 1959, 1961, 1963, 1964 e 1965, em vários países da região.¹³

Outra fonte de apoio às mudanças veio do Movimento Direito e Desenvolvimento, um resultado da assistência americana ao Terceiro Mundo. Instituições norte-americanas, como escolas de direito, fundações e agências governamentais voltadas ao Terceiro Mundo, envolveram-se neste esforço.¹⁴ No tocante à América Latina, o esforço consistia em promover a reforma do ensino do Direito e em desenvolver uma pesquisa sobre o papel do Direito no desenvolvimento.

Estudantes de Direito e desenvolvimento viram o modelo do advogado americano como uma fonte de solução particularmente útil para países em desenvolvimento.¹⁵ Conseqüentemente, eles passaram a considerar que advogados e juízes latino-americanos deveriam assumir um papel modernizador, capaz de lidar com novos problemas, visualizando soluções dentro dos limites legais, e fazendo com que essas soluções fossem aplicadas.

Este ponto de vista, por sua vez, encorajava o uso do método de estudo de caso para confrontar o aluno com os vários problemas que encontraria em sua vida profissional¹⁶. A metodologia de ensino enfocava o modelo que considera o advogado e o juiz como engenheiros sociais, promovendo uma concepção instrumental do Direito aberta a várias interpretações, que servia de instrumento para regulamentar as novas relações e os processos sociais.

Vários programas de apoio à pesquisa e capacitação de professores de Direito foram executados na Costa Rica, Brasil, Chile, Colômbia e Peru. Na Colômbia, formou-se a *ARED (Asociación para la Reforma de la Enseñanza del Derecho)*, e no Chile surgiu o *Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas*. No final de 1972, a ARED já estava decadente, e o Instituto de Docência desapareceu logo após o golpe de Estado de 1973.

O movimento pela reforma, a partir das escolas de Direito, criara um novo interesse pela análise do papel do Direito na sociedade. No entanto, ele perdeu sua importância em poucos anos, deixando muito poucos efeitos duradouros.¹⁷

Gostaria de ressaltar alguns pontos que podem explicar tal fracasso. Primeiramente, o contexto político em alguns dos países onde o programa foi lançado não era favorável à experiência, visto que Chile, Brasil, Peru, Argentina e Uruguai viveram mudanças políticas e uma repressão durante a segunda metade da década de 70, encerrando assim todas as tentativas de mudança social nas quais o Direito poderia exercer um papel significativo. Em segundo lugar, estes esforços de reforma encontravam grande resistência por parte dos acadêmicos tradicionais das escolas de Direito. Finalmente, é questionável pensar que meras modificações no ensino do Direito poderiam ter modificado a ideologia interna e a perspectiva dos advogados e juízes, cujos valores e práticas eram também moldados por fatores como mercado profissional, estrutura interna de poder do Judiciário, e posição do mesmo dentro do sistema político.

2.2. O movimento de reforma legal e o judiciário

O movimento de reforma legal inspirou os primeiros estudos sócio-legais do Judiciário latino-americano.¹⁸ A maior parte dos textos dos seguidores do movimento que se referiam aos juízes ressaltava o conteúdo ideológico de suas interpretações da lei, distinguindo aqueles juízes que mostravam alguma abordagem inovadora da interpretação da norma daqueles estritamente obedientes à análise textual da lei.¹⁹ No entanto, apesar de poucas exceções, foi pequeno o enfoque dado ao Judiciário como organização, os princípios e regras que regiam o exercício da autoridade no seu interior, sua independência do Poder Executivo, suas relações com políticos ou outros aspectos institucionais que definem a ideologia dos juízes e sua abordagem da lei.

Estritamente falando, os defensores da reforma dos anos 60 e 70 esforçaram-se pouco em trabalhar com os próprios juízes, visto que eles haviam definido os professores de Direito como seu público-alvo.²⁰ Assim, e na maioria das vezes, o impacto de suas críticas sobre o ensino legal tradicional não foi além da comunidade acadêmica de Direito.

Na década de 80, as políticas públicas que visavam à garantia de um sistema jurídico independente, imparcial e efetivo haviam se tornado o foco do debate intelectual e político.

O destaque que a reforma judiciária alcançou na agenda pública deve-se, certamente, ao fato de que os eventos históricos que marcaram os anos 70 e 80 reforçaram muitos dos problemas que o Judiciário vinha há tempos enfrentando. A qualidade da justiça diminuía à medida que a repressão intensificava-se, e o acesso equitativo ao sistema de justiça deteriorava-se mais e mais. A preocupação com a reforma do Judiciário também foi fruto de uma convergência de forças e causas.

2.3. A administração dos esforços da reforma da justiça

A transição dos governos civis democraticamente eleitos, de um lado, e a implementação de políticas de livre mercado, do outro, contribuíram para o interesse atual pela reforma do Judiciário na região.

A expansão da onda de democratização, que teve início no Equador no final dos anos 70, continuou no Peru em 1980, e dali espalhou-se para o Uruguai, Argentina, Brasil, Paraguai e América Central; criou as condições ideais para um novo interesse em aprimorar o sistema judicial, particularmente naqueles países em que tenham acontecido evidentes violações de direitos humanos sistemáticas e abusivas. O restabelecimento da norma civil estava voltado para o Judiciário como sendo o guardião contra os abusos aos direitos humanos. Como veremos, este processo não foi totalmente consistente em toda a região.

Um segundo elemento que explica a nova importância que a reforma jurídica passou a ter, na agenda política da região, foi a elevação dos padrões de violência criminal em vários países, como El Salvador, Colômbia, Brasil, Guatemala e Peru. Isto criou uma demanda pela reforma do sistema jurídico penal de forma a aumentar a capacidade de investigação e punição por parte da polícia, dos tribunais e dos promotores. Esta não é uma tarefa fácil, já que em muitos desses países a polícia tem sido um participante ativo nos atos criminosos.

Finalmente, um terceiro e mais recente fator a ser considerado é que o bom funcionamento do Judiciário era importante para o processo de reforma econômica que se instala na América Latina. Um ambiente institucional estável, formado por instituições que aplicam a lei de forma consistente e previsível, era muito importante para os investidores privados. Isto chamou a atenção para a necessidade de aprimoramento da administração dos tribunais, organizando-se programas contínuos de capacitação para juizes, e da criação de mecanismos alternativos para a solução de disputas judiciais.

Um fator fundamental para a promoção da reforma judiciária foi a política norte-americana de apoio aos governos que desejassem construir e reforçar as instituições democráticas. O Programa Norte-Americano de Administração da Justiça, concebido para melhorar o funcionamento dos sistemas judiciários, promotores governamentais e polícia, apoiou reuniões periódicas entre especialistas de Direito latino-americanos para discutir os problemas da justiça, avaliações dos sistemas jurídicos realizadas por consultores de Direito e administração pública, e programas de treinamento para o pessoal do Judiciário.

Nos anos seguintes, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também incentivaram projetos de reforma judiciária, no contexto de programas para a modernização do Estado e a promoção do desenvolvimento.

3. Os sistemas judiciários latino-americanos

Há uma crença, presente em toda a América Latina, e também na comunidade internacional, de que algumas das características básicas de um sistema judiciário independente, democrático e eficiente não estão presentes em muitos dos países da região. Alguns dos sintomas do mau funcionamento do Judiciário são: a) que o Judiciário tenha apoiado ou deixado de combater políticas repressivas das forças de segurança; b) que a justiça criminal esteja presa a um processo criminal que não é eficiente na investigação do crime comum; c) que o julgamento sofra atrasos crescentes e incertezas associadas à espera pela decisão judicial dos casos;²¹ d) que a corrupção e desconfiança pública no Judiciário esteja atingindo níveis muito altos.

3.1 O Judiciário e os direitos humanos

Durante a década de 70 e parte da década de 80, a América Latina assistiu ao nascimento da violência política, como também a uma deterioração da situação dos direitos humanos. A repressão militar alcançou níveis sem precedentes no Chile, Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala e El Salvador.

No Chile, após a tomada de poder pelos militares em 1973, a Corte Suprema aceitou que parte de seus poderes fossem transferidos para tribunais militares, e mostrou grande deferência ante o Estado autoritário, recusando-se a desafiar os poderes legais de emergência invocados pelo governo. Apesar de provas conclusivas da existência de abusos contra os direitos humanos, os

tribunais postergavam as investigações de desaparecimentos solicitadas pela Igreja e por parentes das vítimas.²² Somente durante os últimos anos da década de 80, alguns juízes mostraram maior independência para processar casos de violações dos direitos humanos.²³

Muitos analistas vêem estas atitudes como raízes da era pré-golpe, com o argumento de que ela deveu-se a dois fatores: primeiro, ao alto nível de conflito existente entre o Presidente Allende (1970-1973) e a Corte Suprema, que exacerbou o julgamento conservador. Segundo, ao fato de que os juízes operavam com autonomia corporativista, e não renovaram seu pensamento legal seguindo a evolução social e política. Assim, abdicaram do seu dever de interpretar e aplicar a lei na defesa dos princípios democráticos.²⁴

Uma consequência da atitude dos tribunais com relação aos direitos humanos é a percepção negativa por parte da opinião pública. Uma pesquisa recente entre a população urbana pobre no Chile mostrou que 46,5% dos entrevistados achavam o Poder Judiciário ruim ou muito ruim, 43,5% o consideravam medíocre (regular), e somente 9,1% declararam-no bom ou muito bom.²⁵

A Guatemala apresenta um caso ainda mais extremo, onde o Judiciário foi acusado de permanecer apático diante das décadas de repressão militar. Com muito poucas exceções, o Judiciário absteve-se de atuar em defesa dos direitos humanos durante os regimes militares nos anos 80.²⁶ Neste mesmo período, sua legitimidade de julgar disputas legais em outras áreas do Direito foi consideravelmente enfraquecida, tornando-o virtualmente ineficaz.²⁷

Como indicam Teresa P.R. Caldeira e James Holston em seu estudo sobre o Brasil, a deslegitimação do sistema de justiça no país deu-se, em parte, porque o sistema judiciário não é considerado pela classe trabalhadora como fonte confiável para defendê-la dos abusos da polícia ou das outras autoridades do poder público.²⁸

Assim, a sensação de que o Judiciário não tem sido um árduo defensor dos direitos humanos é amplamente compartilhada por sociedades latino-americanas, fato que enfraquece sua legitimidade e a aplicação da lei.

3.2. O sistema de justiça penal e suas respostas ao crime comum

Desde a década passada, o crime comum foi expressado pela violência, pelo crime de rua, pelo narcotráfico e pela corrupção, tendo se tornado um assunto importante em quase todos os países da América Latina. As fontes deste fenômeno são muitas.

O crime comum evoluiu depois do final da guerra civil em El Salvador e Nicarágua, graças à dispensa de militares e guerrilheiros que não estavam preparados para a vida civil e começaram a ganhar a vida por meio de atos criminosos.²⁹

O acordo de paz entre o governo de El Salvador e a FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) previa reformas judiciais, como também a organização de uma nova força policial para a proteção dos direitos humanos e a investigação de ações criminais.

Em outros casos, como a Colômbia no final dos anos 80, a própria ordem social esteve ameaçada pela evolução do crime e pelas mudanças no tipo de criminalidade, que se tornou mais organizada e violenta. O sistema de justiça criminal era simplesmente incapaz de fazer frente à situação. Em junho de 1982, havia 1.397.800 casos pendentes nos tribunais, que representavam um aumento de 85% em 11 anos.³⁰

Mesmo no Chile, onde o crime violento era menos freqüente, a grande preocupação da população, de acordo com diferentes pesquisas, era o aumento do crime comum nas ruas, e também do aumento do tráfico e do consumo de drogas. Em 1989, os Carabineros registraram uma taxa de 1.556 crimes por 100.000 habitantes; em 1990 foram registrados 1.681, e em 1991 a taxa de crimes havia aumentado para 1.711. O mais preocupante era o aumento das ocorrências de assaltos a mão armada registradas na polícia.³¹

Muitos sistemas de justiça da América Latina são incapazes de confrontar a situação do crime, por enfrentarem, todos, dificuldades comuns: os executores dos sistemas de justiça são dependentes dos militares, que detêm os recursos e a motivação para conduzir as investigações dos casos criminais. Há também um problema de falta de competência técnica nas forças policiais³². Os mecanismos de fiscalização da aplicação da lei são inadequados, seja pela inexistência de uma procuradoria de justiça, como no Chile, ou pelo seu pequeno impacto no exercício da justiça. Por último, o processo penal é formal, escrito, praticamente sem oportunidade de declarações verbais, confronto de testemunhas ou outros procedimentos.

Em resposta a esta situação, muitos países, como Guatemala, Peru e Equador, prepararam projetos de novos códigos de processos criminais, e um movimento similar está acontecendo no Chile atualmente. Tais códigos estão introduzindo procedimentos orais e contestatórios no sistema de justiça penal.

São duas as razões de ser desta proposta: julgamentos públicos são defendidos por serem mais efetivos, e protegerem os direitos do acusado.

Julgamentos públicos e procedimentos contestatórios são mais rápidos, e garantem a participação direta do juiz em procedimentos que, na América Latina, são geralmente delegados a oficiais administrativos dos tribunais. A publicidade do julgamento reforça o sentimento de responsabilidade dos juízes, e o próprio processo passa a ser mais eficiente no controle e descoberta de falsas testemunhas, já que permite a acareação.³³

Ainda mais importante, o sistema contestatório garante a realização de um julgamento real, onde o acusado tenha pleno acesso às evidências obtidas pela polícia, e os direitos integrais da defesa sejam plenamente assegurados.³⁴

3.3. O sistema judiciário e a reforma econômica

A América Latina tem experimentado uma transformação sócio-econômica importante, que afeta os valores culturais, os modelos de conflito social e político, e o papel do Estado, assim como o do Judiciário, na sociedade.³⁵

Desde 1930, o Estado tem exercido um papel fundamental no desenvolvimento econômico da região, estabelecendo altas tarifas de importação para proteger o empresariado nacional, fixando preços, subsidiando determinados produtos, e desencorajando a produção de outros. Até certo ponto isto teve um forte impacto na regulamentação de sérios conflitos sociais e legais, resolvidos, em muitos casos, por funcionários administrativos e por políticos, sem terem chegado aos tribunais.³⁶

Importantes disputas trabalhistas foram mediadas pelo governo, invasões de terra rapidamente transformadas em conflitos políticos, ao invés de disputas legais, e interesses difusos, como os dos consumidores, foram defendidos por órgãos reguladores. Numa sociedade deste tipo, o acesso aos órgãos administrativos era mais importante que o acesso aos tribunais. Isto é naturalmente uma generalização, pois os dados mostram que a carga de processos dos tribunais aumentou rapidamente durante este período. A maior parte dos casos, porém, lidava com números de assuntos limitados: inadimplências e processos criminais por roubo, assalto, agressão física e outros do tipo.³⁷

As mudanças econômicas recentes tendem a reverter este quadro. Novas políticas geralmente seguem a abertura de mercados internos, a expansão do papel do mercado, a diminuição da influência da administração na alocação de benefícios econômicos para as diferentes partes, e um aumento na importância de mercados externos para produtores internos.

Pérez Perdomo³⁸ e Peña³⁹ concordam que tais mudanças deverão resultar em numerosas e complexas demandas por decisões judiciais. Transações legais transnacionais mais numerosas irão necessariamente resultar em casos mais complexos julgados por tribunais, mesmo que as partes tenham incluído cláusulas arbitrárias em seus contratos. Pérez Perdomo afirma ainda que o crescimento de transações comerciais transnacionais causaram, tanto nos Estados Unidos quanto na Espanha, uma explosão de novos processos apresentados perante os tribunais⁴⁰.

A emergência e o crescimento dos mercados são um processo complexo que requer o reforço dos direitos legais, de forma objetiva e consistente, e num período razoável de tempo, por instituições acessíveis às partes em conflito⁴¹. Um sistema judiciário, afetado por atrasos excessivos e por funcionários corruptos ou incompetentes, torna-se um elemento adicional de incerteza nas transações econômicas.

Infelizmente, a qualidade da justiça na região é tida como muito baixa. O último Relatório de Competitividade Mundial apresenta uma comparação entre a confiança do público nos sistemas judiciários em 35 países. Todos os países latino-americanos, com exceção do Chile, figuram no patamar dos 20% de confiança⁴².

A percepção de que o Judiciário não é eficiente ou honesto está refletida em pesquisas de opinião pública com a exceção da Costa Rica. No Peru, depois da intervenção do governo no sistema judiciário em 1992, 95% dos entrevistados declararam estar de acordo com esta reorganização. Uma pesquisa realizada em agosto de 1992 em Buenos Aires chegou aos seguintes resultados: para 23% das pessoas indagadas, o número de casos de corrupção entre juízes era excessivo, para 43% havia um número razoável de casos, para 24% os números eram baixos, e somente 2% os consideravam inexistentes⁴³.

Os atrasos e demoras parecem estar aumentando dentro dos sistemas judiciários latino-americanos. Por exemplo, em 1993, o tempo médio para conclusão de processos nas jurisdições cíveis na Argentina, Equador e Venezuela eram 2.5, 1.9 e 2.4 anos respectivamente⁴⁴.

Concluindo, o crescimento da economia de mercado é uma fonte adicional de pressão para a realização da reforma das instituições judiciais.

3.4. Os atores que apóiam a reforma judiciária

A preocupação atual com a reforma do sistema judiciário em muitos países da região tem sido apoiada por atores tanto internos quanto internacionais.

3.4.1. Apoio internacional

O Apoio Internacional pela Reforma Judiciária na América Latina originou-se nos Estados Unidos. Apesar da desconfiança inicial na assistência ao desenvolvimento democrático, a administração Reagan inaugurou uma série de projetos de desenvolvimento político no início dos anos 80. Estes projetos incluíam um extenso programa de assistência judiciária, que se tornou o principal beneficiário dos recursos para desenvolvimento.⁴⁵

Este programa foi executado pelo AID, o Departamento de Estado, o Departamento de Justiça e a USIA. O objetivo principal era prestar assistência a tribunais, juízes, promotores e oficiais de justiça em toda a América Latina, visando à melhoria da administração da justiça, em particular da justiça penal.⁴⁶ Um componente secundário do programa era a assistência a forças policiais na região, para desenvolver sua capacidade de investigação criminal.

No início, o programa concentrou-se em El Salvador, como uma forma de resposta imediata às denúncias feitas pelos democratas do Congresso americano contra o governo Reagan, que não pressionava El Salvador pelo julgamento de criminosos de extrema direita. O Departamento de Estado respondeu às acusações com a idéia de um programa de assistência ao Judiciário daquele país.⁴⁷

O crescimento das atividades do AID no campo da reforma da justiça na América Central foi objeto de críticas, visto que muitos observadores, dentro ou fora dos Estados Unidos, perguntavam se alguns dos governos assistidos eram realmente democráticos, e estariam mesmo dispostos a processar as violações aos direitos humanos e a estabelecer os princípios do Direito.⁴⁸ De fato, a assistência técnica prestada aos sistemas judiciários que se esquivassem de qualquer resposta séria ao terror governamental, e a forças policiais que cometeram muitos dos crimes que deveriam investigar, estava fadada ao fracasso.⁴⁹

No entanto, uma vez assinado o acordo de paz em El Salvador, e estando a nova força de polícia estabelecida, o debate sobre o programa diminuiu. Já no governo do Presidente Bush, o Programa de Administração da Justiça na América Latina aumentou, chegando a um orçamento aproximado de 40 milhões de dólares por ano. A ênfase aos projetos regionais era cada vez menor, sendo substituída por acordos bilaterais que envolviam assistência a Ministérios de Justiça, tribunais e organizações não-governamentais dedicadas à reforma judiciária.⁵⁰

Em 1985, o AID lançou o Projeto de Administração Regional da Justiça, com sede em Costa Rica, no Instituto das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Infratores (ILANUD). O ILANUD ofereceu assistência a sistemas judiciários de toda a América Central, incluindo cursos de capacitação para juízes, e assistência técnica para temas como administração judiciária, gestão de casos e informações legais.

Em 1986, foi estabelecido um financiamento para apoiar programas na Guatemala, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela. Os recursos eram fornecidos para programas de acompanhamento e avaliação do setor judiciário, pesquisa e treinamento, doações a organizações latino-americanas, com sede nos Estados Unidos, entre outras atividades.⁵¹

O novo programa apresentava distinções com relação ao movimento pelo direito e desenvolvimento dos anos 60 e 70. Ele dirigia-se a instituições governamentais, basicamente ao Judiciário. O setor não-governamental era convidado a prestar assistência técnica, mas não era alvo do programa.⁵²

Como consequência desta nova abordagem, um dos temas do programa de reforma judiciária foi a melhoria da capacidade administrativa do sistema de tribunais em resolver o acúmulo de processos, manter um sistema estatístico confiável para planejar respostas adequadas ao crescente fluxo de casos, e ser capaz de manter bases de dados sobre a evolução dos casos. O raciocínio por trás desta preocupação com a gestão administrativa era que mudanças substanciais no Direito não poderiam ser sustentadas por uma estrutura administrativa ineficiente.⁵³

A experiência colombiana parece sugerir que algumas das modificações introduzidas no sistema secretarial e administrativo dos tribunais resultaram no aumento da capacidade de lidar com os casos, mesmo com um reduzido número de auxiliares administrativos.⁵⁴

Um segundo aspecto enfatizado pelo programa era a institucionalização do treinamento para magistrados e pessoal administrativo. Mesmo que não tenha sido pregado nenhum modelo de capacitação específico, um componente essencial era o ensino das aptidões administrativas necessárias para o bom funcionamento da máquina administrativa dos tribunais.⁵⁵

Finalmente, ainda no contexto dos programas de reforma judiciária, aumentou-se o interesse na criação de métodos alternativos para a solução de conflitos fora do sistema judiciário. As explicações lógicas por trás deste novo interesse eram, primeiro, a necessidade de desviar do Judiciário conflitos que poderiam ser

resolvidos por outros métodos que não fossem o julgamento formal; e segundo, o fato de que muitos conflitos pequenos poderiam ser resolvidos de forma eficiente por outros métodos.⁵⁶

Na Colômbia, como resultado da necessidade de se diminuir a sobrecarga dos tribunais, a instância para solucionar vários conflitos de ordem legal foi transferida das cortes de justiça para agências administrativas. Ao mesmo tempo, foram criados, por algumas organizações sociais,⁵⁷ vários centros de conciliação e arbitragem.

Nos últimos anos a reforma do sistema de justiça também tornou-se parte da agenda de organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o BID.

Numa palestra recente, o presidente do BID declarou que o processo de reforma econômica vivido pela América Latina exigia uma reforma do Estado. Era necessário um novo Estado, capaz de analisar, planejar e implementar novas políticas econômicas, voltadas para o mercado, mas que ao mesmo pudesse controlar e supervisionar as áreas de negócios recentemente desregulamentadas.⁵⁸

De acordo com ele, tais reformas de Estado não seriam bem-sucedidas caso as normas legais não fossem eficientemente aplicadas por um Judiciário independente. Uma agenda para a mudança no Judiciário dependia de que quatro aspectos principais fossem considerados. O primeiro relacionava-se com a gestão eficiente dos sistemas de tribunais. O segundo referia-se à capacitação de juízes e ao respeito às suas carreiras profissionais. O terceiro envolvia os novos temas que exigiam intervenção judicial (prevenção do crime, proteção da família, direitos da mulher, etc.). Finalmente, o quarto referia-se à relação entre o Direito e a globalização do sistema econômico, que implicava mudanças no direito econômico internacional e sua aplicação pelo sistema Judiciário.⁵⁹

Seguindo esta política, o BID apoiou o desenvolvimento de mecanismos de conciliação e arbitragem para resolver disputas de financiamento e investimento estrangeiro. Ele também vem incentivando projetos voltados ao aperfeiçoamento da máquina administrativa do sistema judiciário.⁶⁰ O Banco Mundial também tem apoiado alguns projetos destinados a fortalecer o setor judiciário na Venezuela e na Argentina, e de apoio à capacitação judiciária no Peru.

Dois aspectos parecem explicar o novo interesse de organizações internacionais pela reforma judiciária: primeiro, a idéia de que o desenvolvimento econômico e social depende de um sistema de governo estável e legítimo, o que inclui um Judiciário independente. Segundo, a noção de que o crescimento econômico depende do estabelecimento de um sistema legal previsível e confiável.

3.4.2. Apoio interno

Os esforços pela reforma judiciária estão firmemente ligados ao fortalecimento das normas civis e do governo constitucional iniciado neste hemisfério nos últimos anos. Este processo emprestou credibilidade à reforma, e significa que propostas adequadas de legislação foram submetidas aos congressos. Além disso, a democratização facilitou o caminho da cooperação internacional com aqueles países que iniciavam a transição para a norma civil.

No caso do Chile, o pacote de reforma judiciária, apresentada pelo governo Aylwin ao Congresso, baseava-se na visão implícita de que os tribunais haviam feito muito pouco para investigar as violações aos direitos humanos durante o regime militar, apesar de não haverem sofrido uma intervenção política tão massiva quanto a ocorrida em vários outros países.⁶¹

A proposta de Aylwin tentava reduzir a visão corporativista e isolada da Corte Suprema através da criação de um Conselho Nacional de Justiça, com representantes da Corte Suprema, da Corte de Apelações, do Senado, do presidente e representantes de escolas de Direito. O conselho ditaria padrões para a nomeação e promoção, formularia políticas judiciárias, e seria responsável pela administração do sistema judiciário. O propósito desta reforma foi criar uma instituição plural, formada por pessoas com diferentes visões políticas e legais, e independentes do poder Executivo, que fosse encarregada de propor políticas voltadas às necessidades judiciárias do País. O novo governo também propôs uma reforma do processo penal, e o estabelecimento de uma escola judiciária, entre outros projetos.⁶² A proposta de criação do Conselho de Justiça foi recusada pelo Congresso, ao passo que outras, como a criação de uma escola judiciária para a capacitação de juízes, foram aprovadas após longos debates.

Apesar da Colômbia não ter vivido um governo militar, a aprovação de sua nova Constituição, em 1991, que fortaleceu o consenso no sistema político e encerrou o monopólio do poder político nas mãos dos dois partidos tradicionais, teve um impacto importante sobre a agenda reformista.⁶³

Logo de início, a nova Constituição criava um órgão fiscalizador público, *Fiscalía General de la Nación*, encarregado da investigação de todos os crimes; reconhecia também a participação de autoridades administrativas, como também de leigos, na solução de disputas legais; reforçava ainda a autonomia administrativa e econômica do Poder Judiciário; e criava uma nova organização pública responsável por investigar os abusos contra os direitos humanos (*Defensoría de Derechos Humanos*).⁶⁴

Os acordos de paz assinados na América Central também deram novo impulso aos ideais de reforma judiciária, visto que eles haviam despertado uma nova atenção na necessidade do estabelecimento de um sistema funcional de Direito.⁶⁵

Esforços similares foram identificados em outros países da região, todos consistentes com o processo de instalação de autoridades civis que criticavam as violações de direitos humanos cometidas no passado.

A expansão da democratização também criou uma nova preocupação com a corrupção política e o sentimento de responsabilidade governamental, reforçando o movimento pela reforma judiciária na região.⁶⁶

O processo político não é a única força interna que coloca a reforma do Judiciário na agenda pública atualmente. Outra força é o impacto que a economia de livre mercado e a integração econômica da América Latina junto ao mercado mundial exerce sobre as exigências feitas ao Judiciário.

A consciência destas mudanças vem impulsionando a reforma do sistema de justiça em toda a região, pois, pela primeira vez, determinados setores comerciais de países como Colômbia, Venezuela e México, estão defendendo a reforma.⁶⁷ Entretanto, estes não representam, de forma alguma, a totalidade do setor comercial, visto que alguns deverão continuar beneficiando-se das práticas discricionárias do Estado.

Resumindo assim, o eleitorado da reforma jurídica vem defendendo-a como o resultado da combinação de processos de liberalização política, projetos internacionais de reformulação dos sistemas de justiça, e a integração sócio-econômica à economia global (p.14). A coalizão inclui defensores dos direitos humanos e dos princípios do Direito que perceberam a necessidade de um Judiciário independente e forte. Alguns empresários e juristas, preocupados com a fragilidade institucional do Judiciário e com a necessidade do estabelecimento de mecanismos alternativos de solução de conflitos, e um considerável número de políticos conscientes de que um sistema legal ineficiente ou corrupto é incapaz de aplicar a lei, pondo em risco a legitimidade política.

No entanto, a reforma judiciária implica custos para grupos que continuam lucrando com a presente situação. A questão, portanto, continua: que tipo de reforma será esta, e que obstáculos deverão ser superados para que ela alcance sucesso?

4. Os obstáculos enfrentados pelos esforços de reforma judiciária

Algumas recentes avaliações sobre o retorno aos governos civis na região mostraram que foi o retorno a uma democracia minimalista, já que a transição para o governo eleito não eliminou os impedimentos à consolidação da democracia constitucional controlada civilmente.⁶⁸ Mesmo sendo menos pessimistas, é preciso ater-se ao fato de que, na tradição latino-americana, os poderes judiciários têm deficiências de poder constitucional, e isto não poderá mudar da noite para o dia.⁶⁹

Um Judiciário mais independente, com autonomia orçamentária, deverá também encontrar a oposição de executivos e legisladores, que terão menos possibilidade de controlar as atividades judiciárias.

Assim, a construção de poderes judiciários que desejem sustentar os princípios do Direito exige algumas mudanças fundamentais na relação entre o Judiciário e o resto do sistema político. Esta mudança não é fácil de alcançar atualmente; ela passará por uma longa evolução, e também por muita reflexão e debate político.

Uma segunda consideração é que a reforma judiciária requer muito mais do que a simples mudança do processo legal e do enfoque nas estruturas judiciárias mais arcaicas. Os juízes precisam da colaboração de várias outras instituições estatais para procederem de forma rápida e eficiente. Necessitam ainda da colaboração da polícia, das autoridades políticas e das instituições forenses, para listar apenas algumas. Assim, a mudança judiciária envolve a reforma de outras partes do aparelho do Estado, que deverão estar mais relutantes que os juízes em modificar suas abordagens e valores.

Em terceiro lugar, muitas das críticas atuais apontam para a necessidade de uma abordagem judiciária mais ativa com respeito aos conflitos legais, embebida da defesa dos direitos humanos, na qual os tribunais protejam os direitos das minorias e dos grupos mais desprotegidos. No entanto, não é de todo claro se este papel será apoiado por todos os reformistas, nem se os tribunais de vários países exercerão a legitimidade requerida para realizar uma interpretação crítica das leis aprovadas pela legislatura. Uma preocupação adicional reside no fato de que a interpretação e aplicação da lei, orientadas para o social, pressupõem a participação ativa da sociedade no sentido de explorar novas estratégias legais para cobrar maiores interesses políticos e econômicos. Pessoas passivas, desconhecedoras de seus próprios direitos, ou outras barreiras ao acesso à justiça podem dificultar este processo.

Então, as estratégias reformistas terão, muito possivelmente, de desenvolver-se lentamente, num esforço de construir as alianças necessárias à mudança. Isto quer dizer que a reforma do sistema de justiça é uma meta de longo prazo, a ser alcançada em sociedades onde os políticos geralmente trabalham em função de políticas de curto prazo.

4.1. A posição do sistema judiciário no sistema político

A relação desenvolveu-se entre as cortes de justiça e o sistema político no correr dos anos, de forma a enfraquecer as primeiras. Em vários países da América Latina, os tribunais não eram efetivamente independentes do poder político. Tal dependência pode ser um subproduto da longa tradição histórica de instabilidade política, que sempre ameaçou a estabilidade da carreira dos juízes. Alguns exemplos poderão sustentar esta afirmação. Na Argentina de 1946, um Congresso dominado por Perón declarou o *impeachment* de todos, com uma só exceção, os membros da Corte Suprema. Em 1957, após a queda de Perón, o recém-empossado governo provisório cassou toda a Corte Suprema, uma atitude que repetiu-se em 1966.⁷⁰ Em 1973, com o retorno ao poder do governo civil, toda a Suprema Corte resignou-se. Houve formas similares de intervenção durante o governo militar que assumiu em 1976. No Peru, houve três intervenções políticas do governo sobre o Judiciário desde 1968. A última aconteceu em abril de 1992, quando o presidente Fujimori suspendeu toda a atividade judiciária por 10 dias; alegando que o Judiciário era corrupto e politicamente infiltrado, ele despediu membros da Corte Suprema, do Conselho Nacional da Magistratura, da Promotoria Pública, das Cortes de Apelação, juízes e outros funcionários graduados.⁷¹ Em abril de 1993, um Congresso recém-eleito determinou cinco pessoas para escolher os candidatos que iriam ocupar todas as posições vagas.⁷²

Os governos que favoreceram as recentes reformas políticas e econômicas também intervieram nos tribunais, para ter certeza de que suas políticas seriam implementadas. O presidente Fujimori é um exemplo. Em 1990, o presidente Menem, da Argentina, assegurou o apoio majoritário na Corte Suprema por meio da inclusão de quatro membros, para assim frear os questionamentos sobre as reformas de mercado apresentadas ao Congresso pela sua administração. Desta forma, a conveniência política continua ameaçando a autonomia constitucional dos tribunais, mesmo nos governos democraticamente eleitos.

O Chile tem sido tradicionalmente um modelo alternativo de relações entre políticos e o sistema judiciário. Em 1925, a profissionalização judiciária foi estabelecida, por meio de um acordo entre os partidos políticos, estabelecendo que o Poder Judiciário não deveria ser politizado. Este acordo influenciou o Judiciário chileno de duas formas: “Ele permite o desenvolvimento de sua autonomia interna, favorecendo o peso das cortes superiores e seus princípios hierárquicos em seu próprio interior; mas também implica uma relativa marginalização dos juízes com relação ao curso da vida social”.⁷³ No Chile, a estabilidade política entre 1932 e 1973 ajudou a cristalizar uma ideologia judicial tradicional e conservadora, onde os juízes consideram-se meros aplicadores da lei, tendo sido julgados relativamente irrelevantes pela opinião pública, até a explosão da crise política.⁷⁴

Como conseqüência, tanto da dependência política ou de um plano de carreira excessivamente burocrático, os sistemas judiciários da América Latina têm relutado em construir uma jurisprudência constitucional que reforce sua influência.

Esta situação resultou em sistemas judiciários que, com exceção da Costa Rica, têm tradicionalmente tido funcionários e verbas insuficientes. Na Colômbia, o orçamento do Judiciário era de 4 a 4,5% do orçamento nacional anual entre 1982 e 1984. Desde então, ele diminuiu até tornar-se 1,5% do orçamento total em 1992”.⁷⁵ No Chile, o orçamento para o sistema judiciário nunca esteve acima dos 0,2% do orçamento nacional total, entre 1977 e 1989.⁷⁶

No Peru, o sistema judiciário recebeu, entre 1965 e 1990, em média 0,48% do orçamento nacional.⁷⁷

A reforma do Judiciário deveria enfocar seu papel fraco dentro do sistema político, que é causado por diversos fatores. A sua dependência de partidos políticos e do governo, em sociedades onde um governo realmente democrático é mais uma meta que uma realidade, é um deles. As deficiências organizacionais e financeiras também afetaram o *status* da instituição, que se tornou incapaz de responder às atuais demandas por justiça. Outra causa é a organização burocrática e hierárquica do sistema judiciário na América latina, no qual juízes não dispõem da necessária autonomia com relação aos seus superiores. Este modelo encoraja a conformidade do juiz com a jurisprudência dos tribunais superiores, e desencoraja a originalidade e o auto-aperfeiçoamento, contribuindo para a consolidação de um sistema judiciário composto, por burocratas temerosos do poder do Tribunal Superior, do governo ou das forças armadas sobre suas promoções.⁷⁸

Conseqüentemente, alguns autores afirmaram que uma agenda para a modificação do papel atual do sistema judiciário na América Latina requer que ao menos os seguintes pontos sejam tratados: primeiro, que a independência formal do Judiciário seja assegurada por uma autonomia orçamentária e por processos judiciais mais transparentes. Ademais, os postos da carreira judiciária seriam preenchidos por concurso público, onde todos os candidatos deveriam ser avaliados por seus méritos.⁷⁹

Em segundo, o governo e a administração interna dos tribunais deveriam ser validados por um Conselho composto pela maioria dos juízes, mas também tendo uma parte minoritária formada por professores de Direito escolhidos pelo Congresso, de forma que o Conselho não pudesse ser monopolizado pela Suprema Corte ou influenciado pelo governo. Isto evitaria tanto um extremo isolamento da política, como interferência política na carreira dos juízes.

Em terceiro lugar, a capacitação para juízes e oficiais de justiça iria acentuar o valor de seu capital humano, pela crescente qualificação profissional. Em quarto lugar, é necessário um aumento no orçamento e, por último, deve-se garantir a todos o acesso à justiça.

Esta agenda de reforma encontrará, provavelmente, a oposição de muitos políticos e outros detentores de poder — os militares, em muitos casos — que desfrutaram da lealdade daqueles juízes que apoiaram seus processos judiciais. A Suprema Corte de Justiça que não aceitará de boa vontade a alocação de seus poderes administrativos e disciplinares sobre o sistema das cortes para uma organização distinta. Além disto, muitos juízes acharão que um sistema de contratação baseado exclusivamente no mérito poderá prejudicar a estabilidade de suas carreiras judiciárias. Por último, tal agenda requer algumas mudanças nas prioridades orçamentárias, que poderão encontrar oposição de alguns funcionários do governo.

4.2. A reforma do sistema judiciário como um todo

O sistema Judiciário completo envolve muito mais do que o sistema de tribunais, e os códigos de processo civil e penal que ditam os procedimentos legais que devem ser seguidos no curso dos processos. O funcionamento das cortes de justiça está intrinsecamente ligado a órgãos auxiliares, como o órgão da promotoria pública, a polícia, os escritórios de advocacia e o sistema penitenciário. Um bom sistema de tribunais deve também assegurar que haja um sistema eficiente de defesa pública, para proteger os direitos daqueles que não podem contratar um advogado. Por último, as leis modernas civis e criminais deverão estar sempre atualizadas para serem aplicadas pelos tribunais.

Recentemente, um especialista alemão que visitava o Chile calculou que a reforma do sistema de justiça penal naquele país duraria 15 anos. Primeiramente, declarou ele, o Código Penal deveria ser substituído por um novo. Além disso, deveria ser estabelecida uma nova legislação sobre a responsabilidade penal de menores, um órgão de promotoria pública, e a polícia deveria receber novo treinamento, para colaborar mais de perto com o Judiciário e respeitar os direitos civis.⁸⁰

Uma análise recente, realizada no Chile sobre 100 casos de assalto e furto, mostrou que o tempo que a polícia passava cumprindo as ordens dadas pelos juízes criminais tinha uma importante influência nos atrasos dos processos. Em 77,4% dos casos, a polícia levava entre um e quatro meses para verificar e informar ao tribunal se determinado crime havia sido realmente cometido.⁸¹ Com relação às ordens de prisão a pessoas livres sob fiança que haviam recebido sentença, os resultados eram igualmente perturbadores: em 54,2% dos casos, a polícia não conseguiu localizá-las.⁸²

Em quase todos os países da América Latina, a polícia está subordinada ao Ministério do Interior ou ao Ministério da Defesa. Assim, os juízes têm pouca influência sobre o acompanhamento dos procedimentos adotados pela polícia, ou sobre a alocação de tempo para casos diferentes, ou mesmo para controlar a corrupção dentro daquela instituição.

A coordenação dos esforços da polícia sempre foi uma tarefa difícil para a autoridade civil investida àquele poder. Na Colômbia, a Fiscalía General dispõe de sua própria polícia, força policial, e coordena e dirige as outras forças policiais para a investigação de crimes. No entanto, numa entrevista recente, o Fiscal General confessou-me que a Fiscalía não dispunha de capacidade administrativa para implementar esta coordenação.

A tarefa de controlar e dirigir o trabalho da polícia torna-se mais difícil quando existem forças policiais diferentes que dividem tarefas muitas vezes sobrepostas, sendo dirigidas por autoridades diferentes e tendendo a competir pelos mesmos recursos. Na Colômbia, por exemplo, os crimes podem ser investigados pela Polícia Nacional, que tem um perfil militar e é supervisionada pelo Ministério da Defesa; pelo Corpo Técnico de Investigação, que faz parte da Fiscalía Geral, ou pelo DAS, que é ligado à Presidência da República. No caso chileno, os Carabineros e a Polícia de Investigaciones são subordinados ao ministro da Defesa, mas enquanto o Corpo de Investigação está submetido à jurisdição civil, pela comissão de delitos realizados durante o desempenho de suas funções, enquanto que os Carabineros estão submetidos aos tribunais militares pelos delitos cometidos durante suas funções.

Em muitos países da América Latina, o nível do crime é tão alto que o Exército participa diretamente da repressão ao crime comum, o que torna o controle sobre as investigações criminais ainda mais difícil.⁸³ Isto também comprova a falta de coerência de uma estratégia civil eficiente e coerente para erradicar o crime das ruas.

Qualquer reforma no sistema de justiça penal atual deverá resultar em melhorias importantes da situação existente, como mostrou-nos a experiência colombiana.⁸⁴ No entanto, sem a colaboração irrestrita da polícia ao Judiciário, e sem respeito aos direitos do acusado, um sistema de justiça realmente contestatório nunca será alcançado. Assim, a reforma judiciária envolve necessariamente a reforma de outras instituições públicas, sem a qual o sucesso da primeira será somente parcial.

4.3. O Judiciário na democracia

Numa democracia, os juízes exercem um papel fundamental na manutenção da Constituição e de seus princípios, e por isto devem ser independentes de qualquer interferência governamental. Entretanto, eles têm suas convicções próprias, que influenciam diretamente suas decisões. Os juízes devem sempre julgar de acordo com determinados valores. Na maioria das sociedades democráticas, um papel criticamente ativista dos tribunais é amplamente aceito por políticos e teóricos. Isto não ocorre na América Latina, onde a tendência a um papel mais explicitamente político por parte do Judiciário é geralmente combatido, mesmo por aqueles a favor da reforma judiciária.

O tema do papel social e político dos juízes na democracia irá influenciar ativamente o processo de avanço das reformas judiciárias. Alguns grupos simplesmente pregarão uma racionalização burocrática e uma melhor capacitação para os juízes, esperando confinar as reformas a áreas de direito corporativo e de litígio civil, ao passo que outros defenderão um sistema judiciário voltado à proteção e ao desenvolvimento da cidadania democrática. O debate sobre estas concepções será um fator importante para a decisão sobre o passo, a velocidade e a extensão das reformas que serão implementadas.

4.4. O impacto do acesso à justiça na mudança institucional

O funcionamento atual dos sistemas legais latino-americanos depende das reformas legais e institucionais, mas também do acesso à justiça. Somente se o sistema for acessível a todos aqueles que

desejem justiça, e somente se eles fizerem uso do sistema legal para tornar real o direito dos indivíduos comuns, é que a máquina da justiça deverá ganhar legitimidade. Até o momento, muitas tendem a evitar conflitos legais, pois as barreiras à justiça efetiva são imensas. Assim, o Judiciário ainda não está sendo utilizado amplamente como um canal eficaz de solucionar disputas sociais e legais.

As barreiras à justiça que devem ser superadas em nossos sistemas legais são os custos envolvidos no litígio e na relativa capacidade das partes envolvidas.⁸⁵ Os principais custos envolvidos são as despesas com advogado e o tempo necessário para obter-se uma decisão judicial.

Na América Latina, os pobres têm acesso a uma assistência legal muito deficiente, onde os casos criminais quase não têm espaço.⁸⁶ Nenhuma reforma ao sistema de justiça poderá ser completa sem um aperfeiçoamento real dos programas de assistência legal apoiados pelo Estado. Durante as décadas de 70 e 80, a inovação da assistência legal prestada por ONGs emergiu em toda a América Latina, visando à promoção de mudanças legais, econômicas e políticas na região.⁸⁷ Todavia, os recentes cortes em financiamentos internacionais para estes serviços enfraqueceram sua presença institucional, especialmente no Cone Sul.

Os custos, em termos do tempo envolvido nos litígios, são especialmente altos em países onde tais sistemas judiciários estão sobrecarregados de casos em que eles são incapazes de resolver dentro de prazos razoáveis.

Um outro grande obstáculo à justiça é o fato de que certas partes desfrutam de vantagens não acessíveis àquelas mais fracas. Tais vantagens consistem, em primeiro lugar, do conhecimento de seus direitos. Esta barreira é especialmente séria para os pobres, mas aplica-se à maioria da população em alguns casos. Muita gente poderá desconhecer que um determinado direito exista, e deverá desconhecer o funcionamento atual do sistema legal. Além disto, algumas partes possuem recursos financeiros consideráveis que poderão ser utilizados no litígio, dispondo assim de uma vantagem substancial na defesa de suas petições.⁸⁸

Um uso mais intenso dos direitos alegados mostra-se essencial para a promoção do funcionamento de um sistema legal democrático. Caso as barreiras ao acesso à justiça continuem intransponíveis, esta meta será atrasada, desconsiderando-se outras reformas que deverão ser implementadas. Isto sugere que as reformas institucionais do Poder Judiciário deverão ser complementadas por uma mobilização poderosa dos direitos daqueles que buscam justiça e do sentimento de responsabilidade pública das autoridades eleitas.

5. Conclusões

Pela primeira vez em décadas, a América Latina está assistindo à emergência de um movimento relativamente forte visando à reforma judiciária. As forças que se combinaram para advogar por estas mudanças são diversas, incluindo defensores dos direitos humanos e dos princípios do Direito, que criticavam os governos autoritários anteriores, os governos estrangeiros e as instituições internacionais interessadas na manutenção da ordem interna e na estabilidade econômica, como também os empresários locais preocupados com as inadequações dos sistemas legais nacionais, face à integração global.

Até agora, os membros dos movimentos concordaram com várias das reformas, embora ainda haja diferenças entre aqueles que as defendem.⁸⁹ Os tópicos cobertos por estes esforços são:

a) o aperfeiçoamento da capacidade administrativa do sistema judiciário para reduzir a ineficiência, os atrasos e a corrupção;

b) a promoção de centros de capacitação judiciária para convencer os juízes da necessidade da reforma, e para treiná-los nas práticas administrativas e legais necessárias para seu trabalho;

c) a introdução de processos orais e contestatórios no sistema penal, para aumentar o percentual de condenações, aumentando o exercício dos direitos humanos pelos acusados; e

d) a implementação e a promoção de processos alternativos de solução de disputas, visando desviar do Judiciário aqueles conflitos que poderiam ser melhor resolvidos por métodos diferentes do julgamento formal.

A implementação destas mudanças pode realmente significar uma melhoria na qualidade dos sistemas democráticos recentemente instalados, já que elas podem criar um poder Judiciário mais ativo e aberto. No entanto, as dificuldades desta tarefa são inevitáveis. Primeiramente, porque a verdadeira reforma do Judiciário pressupõe a mudança da posição do Judiciário dentro dos sistemas políticos latino-americanos. Estes sistemas judiciários ainda dependem do governo ou dos partidos, ou são compostos por juízes muito dependentes de seus superiores para aplicarem princípios muito criativos na interpretação da lei. Em segundo lugar, a reforma do sistema judiciário envolve a reforma de outras instituições públicas, como a polícia, sem as quais as modificações legais seriam meramente superficiais, de fachada. Em terceiro lugar, porque o desenvolvimento de um sistema judiciário forte e autônomo exige um acordo social a respeito do papel do próprio Judiciário numa democracia. Finalmente, quase tudo o que ocorre no sistema

judiciário dependerá da existência de grupos não-governamentais ativos, dispostos a utilizar a lei para defender os direitos civis e fazer cumprir as decisões legais.

As razões para a emergência de um novo movimento são bem claras. Elas são a combinação de razões nacionais e internacionais, entre as quais está a longa insatisfação com o Judiciário; o impacto da democratização política, que tem resultado em iniciativas de mudanças, enviadas aos congressos de vários países; e os interesses internacionais sustentadas nestas reformas, que resultaram em um aumento nos recursos necessários para seu estudo e implementação.

Assim, tudo parece sugerir que as mudanças institucionais virão de forma lenta e gradual, e que as reformas mais extensas deverão surgir naqueles países que contam com um bom nível de efetiva governança, que puseram em marcha modificações no mercado, e que fazem uso efetivo do sistema legal para a defesa dos menos favorecidos.

Notas

- 1 Artigo publicado, também, em “Fault Lines of Democratic Governance in the Americas”, Felipe Agüero and Jeffrey Stark, editors, 1997.
- 2 Walter F. Murphy. 1993. “Constitutions, Constitutionalism and Democracy”. Em *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*. Douglas Greenbert et. al. eds., (Nova Iorque: Oxford University Press), p.3-7.
- 3 Mesmo uma visão autoritária da norma da lei exige a diferenciação dos processos da legislação, administração e adjudicação. Na norma da lei democrática, no entanto, cada pessoa deve participar do processo de construção do direito, e o principal papel dos juízes é a proteção dos direitos constitucionais. Ver Roberto Mangabeira Unger. 1976. *Law in Modern society: towards a criticism of social theory* (Nova Iorque: The Free Press), 54, p.176-178.
- 4 Lisa Hilbink, 1995. “What is the Role of the Judiciary in a Democracy? The Judicial Reform Debate in Chile and Prospects for Future Research”. Documento apresentado em 1995, na reunião da Associação de Estudos Latino-americanos, p.11-16.
- 5 Para uma análise comparativa do Judiciário na América Latina, ver Jorge Correa ed. 1994. *Situación y Políticas Judiciales en América Latina* (Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales). Rogelio Pérez Perdomo, 1987 “La Administración de Justicia en Venezuela: Evaluación y Alternativas”, na *Revista de Derecho Privado* 2-4. Luis Pásara, “Peru: Administración de Justicia?”, em Javier de Belaúnde ed.. 1984, *La Administración de Justicia*

- en América Latina*, (Lima) Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo). Keith Rosenn, 1987, "The Protection of Judicial Independence in Latin America". *Interamerican Law Review* 19 (1): 1-35. Joel G. Verner, 1984, "The Independence of the Supreme Court in Latin America: A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies*. 16: 463-506.
- ⁶ Alguns autores interpretaram a recorrência de violações dos direitos humanos como um subproduto de uma cultura política autoritária. Veja, em geral, Howard J. Wiarda, ed., 1982. *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition* (Amherst, Mass: University of Massachusetts Press). Brian Loveman, em livro recente, afirmou que as fundações constitucionais para a repressão e intolerância ainda estão presentes na maioria das nações latino-americanas. Ver Brian Loveman, 1993, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- ⁷ Teresa P.R. Caldeira e James Holston, 1995. "Citizenship, Justice, Law: Limits and Prospects of Democratizing in Brazil", neste volume, 11.
- ⁸ Unger 1976, 228.
- ⁹ Ver Hugo Frühling. 1984. *Law in Society. Social Transformation and the Crisis of Law in Chile. 1930-1970*, S.J.D. Tese submetida à Escola de Direito de Harvard, 291. Eduardo Novoa, 1965. "La Crisis del Sistema Legal Chileno", *Revista de Derecho Jurisprudencia y Ciencias Sociales* 62:229.
- ¹⁰ Eduardo Novoa, 1965, p.230-231.
- ¹¹ Eduardo Novoa, 1964, "La Crisis del Sistema Legal Chileno", *Mensaje*, 13: p.563-564.
- ¹² Ver Edmundo Fuenzalida, 2977, "The Role of Legal Experts in the Process of Development. The Case of Chile", documento preparado para o Institute of Development Studies da Universidade de Sussex.
- ¹³ Richard J. Wilson, 1989, "The New Legal Education in North and South America", *Stanford Journal of International Law* 25 (2): 393-394.
- ¹⁴ James A. Gardner, 1980, *Legal Imperialism. American Lawyers and Foreign Aid in Latin America* (Wisconsin: Wisconsin University Press), 6-12.
- ¹⁵ Steven Lowenstein, 1970 Lawyers, Legal Education and Development. *An Examination of the Process of Reform in Chile*, 65-74.
- ¹⁶ Hugo Frühling, 1984, 297-298.
- ¹⁷ Richard Wilson, 1989, 394.
- ¹⁸ Hugo Frühling, "Poder Judicial y Político en Chile", em Javier de Belaúnde, ed., 1984. Luis Pásara, 1984.
- ¹⁹ Carlos José Gutiérrez, 1973, "Los Jueces de Costa Rica", *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidade da Costa Rica, 22 (Setembro): 77 - 113. Luis Pásara, 1984.
- ²⁰ Uma exceção clara aconteceu no Peru, onde foi criada em 1975 uma Comissão de Reforma Judicial, que organizou seminários de capacitação para juízes, em colaboração com o Conselho Latino-americano de Direito e Desenvolvimento.
- ²¹ Edgardo Buscaglia e María Dakolias, 1995, "Judicial Reform in Latin America. Economic Efficiency vs. Institutional Inertia", documento apresentado à Conferência da LASA de 1995, 12.
- ²² Para uma boa consideração da situação dos direitos humanos no Chile, ver Organização dos Estados Americanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1985, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile* (Washington, D.C., OEA).
- ²³ Um destes casos foi o do juiz Carlos Cerda, que conduziu uma investigação sobre o desaparecimento de 12 líderes comunistas em 1976. Ele condenou 38 membros das Forças Armadas e dos Carabineros. Recentemente, o caso foi

- encerrado pela Corte Suprema, que aplicou uma lei de anistia aprovada pela Junta Militar em 1978.
- ²⁴ Hugo Frühling, 1984, “Poder Judicial y Político”, Lisa Hilbink, 1995.
- ²⁵ Jorge Correa Sutil e Luis Barros Lazaeta, (eds.) 1993, *Justicia y Marginalidad. Percepción de los Pobres* (Santiago: CPU - Dirección de Estudios Sociológicos de la U. Católica), 136.
- ²⁶ Keneth Anderson, “Maximizing Deniability: The Justice System and Human Rights in Guatemala”, 1989, (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group), 9-10.
- ²⁷ Keneth Anderson, 1989, 10.
- ²⁸ Teresa P.R. Caldeira e James Holston, 1995, 20.
- ²⁹ Margaret Popkin, 1994, Justice Delayed. *The Slow Pace of Judicial Reform in El Salvador* (Washington D.C.: Hemisphere Initiatives and Washington Office on Latin America). Gino Costa, 1994, “La Reforma Policial en el Salvador”, mimeo.
- ³⁰ Instituto SER de Investigación, 1983, Justicia Penal, Juicio y Reforma, (Bogotá: FESCOL)
- ³¹ Rafael Blanco e Hugo Frühling, 1995. “Proposiciones de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Ciudadana”, em Rafael Blanco, Hugo Frühling e Eugenio Guzmán, *Seguridad Ciudadana. Políticas Públicas*. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, CED, ILD.
- ³² Keneth Anderson, 1989, 12-28.
- ³³ Julio B. Maier, “Democracia y Administración de Justicia Penal en Iberoamérica. Los Proyectos para la Reforma del Sistema Penal” em Julio Maier et. al., 1993, *Reformas Procesales en América Latina La Oralidad de los Procesos* (Santiago: CPU), 25-66. Alberto M. Binder, “Crisis y Transformación de la Justicia Penal en Iberoamérica”, em Julio Maier et.al., 1993, 67 - 95.
- ³⁴ Alberto Binder, “La Reforma Procesal Penal en América Latina”, em Corporación de Promoción Universitaria y Fundación Paz Ciudadana, “Proyecto para la Reforma del Procedimiento Penal Chileno”, 1994, (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria), 36-37. Um estudo chileno recente, onde 100 arquivos jurídicos foram examinados, mostra que, ao final, foi descoberta a culpa de quase todos os acusados de crime , e que seus recursos foram recusados. Ver Luis Barros, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana e Domingo Sanchez, “El Proceso Penal Chileno y su Protección de los Derechos del Imputado”, em Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1994, *Proceso Penal y Derechos Fundamentales*, Santiago.
- ³⁵ Fernando Calderón e Mario Dos Santos, 1991, *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte Tesis Sociopolíticas y un Corolario* (Comentários de Alejandro Foxley, Fernando H. Cardoso. E. Faletto, A. Touraine), Fondo de Cultura Económico.
- ³⁶ Para uma análise da operação do sistema legal sob um estado regulador latino-americano, ver Hugo Frühling, *Law in Society*, 1984. Para uma análise comparativa com a situação atual, ver Carlos Peña Gonzalez, 1994, “América Latina: Una Justicia Emergente?” em *Boletín Comisión Andina de Juristas*, 41 (Junho): 9-17. Rogelio Pérez Perdomo, 1993, “La Justicia en Tiempos de Globalización: Demandas y Perspectivas de Cambio”, em Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento), 137-151.
- ³⁷ Rogelio Pérez Perdomo, 1993, 140-141.

- ³⁸ Rogelio Pérez Perdomo, 1993, 142-151.
- ³⁹ Carlos Peña Gonzalez, 1994, 14.
- ⁴⁰ J.J. Toharía, 1987 *Pleitos Tengas... Introducción a la Cultura Legal Española*. M. Galanter e J. Rogers, "A Transformation of American Business Disputing. Some Preliminary Observations", documento de trabalho, 1991, citado por Rogelio Pérez Perdomo, 1993, 146.
- ⁴¹ Edgardo Buscaglia e María Dakolias, 1995, 6-7.
- ⁴² Ver *World Competitiveness Report*, 1994 (Washington D.C.), 34-36.
- ⁴³ Carlos Manuel Garrido, "Informe Sobre Argentina", em Jorge Correa Sutil (ed.), 1994, 77.
- ⁴⁴ Edgardo Buscaglia e María Dakolias, 15, 13.
- ⁴⁵ Estamos acompanhando de perto Thomas Carothers, 1994, "The Resurgence of United States Political Development Assistance to Latin America", documento não publicado.
- ⁴⁶ Thomas Carothers, 1994, 17.
- ⁴⁷ Carothers, 1994, 18.
- ⁴⁸ Carothers, 1994, 25.
- ⁴⁹ Em 1990, um programa do U.S. AID de ajuda jurídica à Guatemala, administrado pelo Centro de Justiça Penal da Faculdade de Direito de Harvard, foi encerrado, com a justificativa de que o governo não havia feito esforços para investigar assassinatos políticos. *El Habeas Corpus en Centro América*, Serie Jurídica n.2 (San José: CODEHUCA), 49-51.
- ⁵⁰ Thomas Carothers, 1994, 28, 29.
- ⁵¹ "Elusive Justice, the U.S. Administration of Justice Programme in Latin America". 1990, Washington, D.C.: WOLA, 12.
- ⁵² Thomas Carothers, op.cit., 41.
- ⁵³ William Davis, 1993, "Administración del Proceso de Introducción de Reformas en los Tribunales", em Julio Maier et.al. *Reformas Procesales en América Latina. La Oralidad en los Procesos* (Santiago: CPU), 203-212.
- ⁵⁴ Jaime Giraldo Angel, "Informe Sobre Colombia", em Jorge Correa Sutil (ed.), 1994, 141 - 151.
- ⁵⁵ Jorge Correa Sutil, 1992, "Formación y Perfeccionamiento de Jueces", em Carlos Peña et.al., *El Poder Judicial en la Encrucijada* (Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales), 115-116. Com financiamento do AID, foi realizada uma pesquisa de experiências comparativas de treinamento jurídico no Chile. Ver María Josefina Haeussler, 1993 *Experiencias Comparativas de Formación Judicial* (Santiago: CPU).
- ⁵⁶ Rogelio Pérez Perdomo, 1994 "Informe Sobre Venezuela", em Jorge Correa Sutil (ed.), 592-594.
- ⁵⁷ Jaime Giraldo Angel, 1994, "Informe Sobre Colombia" em Jorge Correa Sutil (ed.), 167 - 170.
- ⁵⁸ Enrique V. Iglesias, "Derecho, Justicia y Desarrollo en América Latina en la Década de los Noventa", em Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1993, 9.
- ⁵⁹ Enrique Iglesias, 1993, 10-11.
- ⁶⁰ Néstor Humberto Martínez Neira, "El BID y la Administración de Justicia", em Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1993, 321-330.
- ⁶¹ Ver Carlos Peña G., "Poder Judicial y Sistema Político. Las Políticas de Modernización", em Carlos Peña et.al., *El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile* (Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1992), 48. Minhas entrevistas com funcionários do governo da época convenceram-me de que o governo de Aylwin considerou

- o pacote legislativo de reforma jurídica uma resposta adequada ao relatório da Comissão Rettig que documentava as violações dos direitos humanos ocorridas no Chile durante o governo militar.
- ⁶² Mario Verdugo, “Alternativas de la Reforma del Poder Judicial”, em Carlos Peña et.al., 1992, 57-77.
- ⁶³ John Dugas, 1993, “La Constitución Política de 1991, Un Pacto Político Viable?”, em John Dugas (compilador), *La Constitución Política de 1991: Un Pacto Político Viable?* (Bogotá: Departamento de Ciência Política da Universidade de Los Andes).
- ⁶⁴ Jaime Giraldo Angel, 1994.
- ⁶⁵ René Hernández Valiente, “La Justicia en Centro América en la Década de los Noventa”, em Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, 1993, 65-86.
- ⁶⁶ Kurt Weyland, “The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy”, em *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (1): 1993. Carlos M. Ayala Carao, “El Enjuiciamiento del Presidente de Venezuela: Suspensión y Suplencia”, em *Boletín Comisión Andina de Juristas* 37 (junho): 49-52.
- ⁶⁷ Rogelio Pérez Perdomo, 1993, 147. Pilar Domingo, num documento recente apresentado na Conferência da LASA em 1995, argumentou que alguns setores econômicos, mais sintonizados com a liberação econômica, estão dispostos a apoiar a crescente independência do judiciário. Como evidência, ela cita o discurso da elite econômica de Chihuahua. Ver Pilar Domingo, 1995, “The Judiciary and the Rule of Law in Latin America”, documento não publicado, disponível em meus arquivos. Y. Mizrahi, 1994 “Rebels Without a Cause? The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua”, no *Journal of Latin American Studies* 16: 137-158.
- ⁶⁸ De acordo com este ponto de vista, a transição consolidou a democracia protegida, onde os regimes de exceção são elementos básicos das constituições, as forças armadas mantêm a segurança interna e um papel político, e dispõem de uma autonomia parcial. Ver Brian Loveman, “Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978 - 1993”, 1994, em *Journal of Interamerican Studies*, 36 (2): 105-188.
- ⁶⁹ Hugo Frühling, “Human Rights in Constitutional Order and in Political Practice in Latin America”, 1993, em Douglas Greenberg et.al.), *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*, Nova Iorque: Oxford University Press, 99.
- ⁷⁰ Keith S. Rosenn, “Judicial Review in Latin America”, em *Ohio State Law Journal* 35 (1974): 509-510.
- ⁷¹ Lorenzo Zolezzi Ibárcena, “Informe Sobre Perú”, em Jorge Correa Sutil (ed.), 1994, 495-498.
- ⁷² Ver Fernando de Trazegnies Granda, “Poder Judicial. El Jurado de Honor de a Magistratura: Balance de Cierre” em *idee* 71-72 (dezembro 1994): 99-103.
- ⁷³ Hugo Frühling, 1984, 118.
- ⁷⁴ Carlos Peña González, 1994, 11.
- ⁷⁵ Jaime Giraldo Angel, 1994, 140.
- ⁷⁶ Carlos Peña González, “Informe Sobre Chile”, em Jorge Correa Sutil (ed.), 1994, 336.
- ⁷⁷ Lorenzo Zolezzi Ibárcena, 1994, 494.
- ⁷⁸ Eugenio Raúl Zaffaroni, “Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático”, em *Boletín Comisión Andina de Juristas* 37 (junho 1993): 9-40.

- ⁷⁹ Eugenio Raúl Zaffaron, 1993, 37, 38.
- ⁸⁰ *El Mercurio*, 29 de março de 1995, C15.
- ⁸¹ Luis Barros, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana, Domingo Sanchez, 1994, 153.
- ⁸² Luis Barros, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana, Domingo Sanchez, 1994, 153.
- ⁸³ “Presidente de Guatemala Ordenó al Ejército Salir a las Calles”, em *La Epoca*, 28 de março de 1995, 3.
- ⁸⁴ Uma avaliação recente do sistema de justiça penal na Colômbia mostra que dois anos após a reforma constitucional de 1991, o número de casos criminais não solucionados continua bastante similar. No entanto, o percentual de casos onde há um acusado do crime é maior. Ver “La Justicia Dos Años Después de la Reforma Constitucional”, em *Coyuntura Social* 11 (novembro de 1994): 36-39.
- ⁸⁵ Mauro Cappelletti e Bryant Garth, “Access to Justice: the Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective”, *Buffalo Law Review* 27 (1978) 181-196.
- ⁸⁶ Luis Barros, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana e Domingo Sanchez, 1994, 163.
- ⁸⁷ Joseph Thome, “New Models for Legal Services in Latin America”, em *Human Rights Quarterly*, 6 (novembro de 1983) 521-538. Fernando Rojas, “A Comparison of Change-Oriented Legal Services in Latin America with Legal Services in North America and Europe”, documento de trabalho, Instituto de Estudos Legais da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, 1986).
- ⁸⁸ Mauro Cappelletti e Bryant Garth, 1978, 186-193.
- ⁸⁹ Ver, por exemplo, as críticas contra algumas reformas do processo penal já implementadas, por Juan Enrique Vargas Viancos, “Reforma Procesal Penal en América Latina” La Adecuación de las Legislaciones al Programa de los Derechos Humanos”, em Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1994, 275-316. Ver também nossa referência prévia a duas visões relativas ao papel dos tribunais na proteção e promoção da cidadania democrática.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Keneth. 1989. “Maximizing Deniability: The Justice System and Human Rights in Guatemala”. Washington, D.C., International Human Rights Law Group.
- AYALA CARAO, Carlos M. 1993. “El Enjuiciamiento del Presidente de Venezuela: Suspensión y Suplencia”. *Boletín Comisión Andina de Juristas*, 37:49-52.
- BINDER M., Alberto. 1993. “Crisis y Transformación de la Justicia Penal en Iberoamérica”. Em *Reformas Procesales en América Latina. La Oralidad en los Procesos*. Santiago: CPU.
- BINDER M., Alberto. “La Reforma Procesal Penal en América Latina”. Em “Proyecto para la Reforma del Procedimiento Penal Chileno”, Corporación de Promoción Universitaria e Fundación Paz Ciudadana, manuscrito não publicado.

- BLANCO, Rafael e FRÜHLING, Hugo. 1995. "Proposiciones de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Ciudadana". Em *Seguridad Ciudadana. Políticas Públicas*, Blanco Rafael, Hugo Frühling e Eugenio Gszmán. Santiago: Universidade Nacional Andrés Bello, CED, ILD.
- BUSCAGLIA, Edgardo e María Dakolias. 1995. "Judicial Reform in Latin America. Economic Efficiency vs. Institutional Inertia". Manuscrito não publicado.
- CALDEIRA, P.R., Teresa e James Holston. 1995. "Citizenship, Justice, Law: Limits and Prospects of Democratization in Brazil", neste volume.
- CALDERÓN, Fernando e Mario Dos Santos. 1991. *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte Tesis Sociopolíticas y un Corolario*. México: Fondo de Cultura Económico.
- CAPPELETTI, Mauro e BRYANT, Garth. 1978. "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective". *Buffalo Law Review* 28: 181-196.
- CAROTHERS, Thomas. 1994. "The Resurgence of United States Political Development Assistance to Latin America". A ser lançado.
- CORREA SUTIL, Jorge. "Formación y Perfeccionamiento de Jueces". 1992. Em *El Poder Judicial en la Encrucijada*. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- CORREA SUTIL, Jorge e Luis Barros Lazaeta, eds. 1993. *Justicia y Marginalidad. Percepción de los Pobres*. Santiago: CPU - Direção de Estudos Sociológicos da Universidade Católica.
- CORREA, Jorge, ed. *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. 1994. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- COSTA, Gino. 1994. "La Reforma Policial en El Salvador". Manuscrito não publicado.
- DAVIS, William. 1993. "Administración del Proceso de Introducción de Reformas en los Tribunales". Em *Reformas Procesales en América Latina. La Oralidade en los Procesos*, Santiago: CPU.
- DE TRAZEGNIES, Fernando. 1994. "El Jurado de Honor de la Magistratura: Balance de Cierre". *ideele* 71-72: 99-103.
- DOMINGO, Pilar. 1995. "The Judiciary and the Rule of Law in Latin America". Manuscrito não publicado.
- DRUGAS, John. 1993. "La Constitución Política de 1991, ¿Un Pacto Político Viable?" Em *La Constitución Política de 1991. ¿Un Pacto Político Viable?*. John Dugas, ed. Bogotá: Departamento de Ciência Política da Universidade dos Andes.
- "El Habeas Corpus en Centro América". 1992. San José: CODEHUCA.
- "Elusive Justice. The U.S. Administration of Justice Program in Latin America". 1990. Washington, D.C.: WOLA.
- FRÜHLING, Hugo. 1984. *Law in Society. Social Transformation and the Crisis of Law in Chile. 1930-1970*. S.J. D. Tese submetida à Escola de Direito de Harvard.
- FRÜHLING, Hugo. 1984. "Poder Judicial y Político en Chile". Em *La Administración de Justicia en América Latina*, ed. Javier de Belaúnde. Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.
- FRÜHLING, Hugo. 1983. "Human Rights in Constitutional Order and in Political Practice in Latin America". Em *Constitutionalism an Democracy. Transitions in the Contemporary World*, eds. Douglas Greenberg, Stanley N. Katz, Melanie Beth Oliviero e Steven C. Wheatley. Nova Iorque: Oxford University Press.
- FUENZALIDA, Edmundo. 1977. "The Role of Legal Experts in the Process of Development. The Case of Chile". Manuscrito não publicado.
- GARDNER A., James. 1980. *Legal Imperialism. American Lawyers and Foreign Aid in Latin America*. Wisconsin: Wisconsin University Press.

- GARRIDO, Carlos Manuel. 1994. "Informe sobre Colombia". Em *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*, ed. Jorge Correa. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- GUTIÉRREZ, Carlos José. 1973 "Los Jueces de Costa Rica". *Revista de Ciências Jurídicas* 22: 77-113.
- HAEUSSLER, Josefina. 1993. *Experiencias Comparativas de Formación Judicial*. Santiago: CPU.
- HERNÁNDEZ VALIENTE, René. 1993. "La Justicia en Centroamérica en la Década de los Noventa". Em *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- HILBINK, Lisa. 1995. "What is the role of the Judiciary in a Democracy? The Judicial Reform Debate in Chile and Proposals for Future Research". Manuscrito não publicado.
- IGLESIAS V., Enrique. 1993. "Derecho, Justicia y Desarrollo en América Latina en la Década de los Noventa". Em *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LOVEMAN, Brian. 1994. "Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America. 1878-1993". *Journal of Interamerican Studies* 36: 105-188.
- LOWENSTEIN, Steven. 1970. *Legal Education and Development: An Examination of the Process of Reform in Chile*. Nova Iorque: International Legal Center.
- Luis Barros, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana e Domingo Sanchez. 1994. "El proceso Penal Chileno y su Protección de los Derechos del Imputado". Em *Proceso Penal y Derechos Fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.
- MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto. 1993. "El Bid y la Administración de Justicia". Em *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MIZRAHI, Y. 1994. "Rebels Without a Cause? The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua". *Journal of Latin American Studies* 26: 137-158.
- MURPHY F., Walter. 1993. "Constitutions, Constitutionalism, and Democracy". Em *Constitutionalism & Democracy. Transitions in the Contemporary World*. eds Greenberg, Douglas, Stanley N. Katz, Melanie Beth Oliviero e Steven C. Wheatley. Nova Iorque: Oxford University Press.
- NOVOA, Eduardo. 1964. "La Crisis del Sistema Legal Chileno". *Mensaje* 13: 563-564.
- NOVOA, Eduardo. 1965. "La Crisis del Sistema Legal Chileno". *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales*. 62 : 229.
- PÁSARA, Luis. 1984. "Perú: Administración de ¿Justicia?". Em *La Administración de Justicia en América Latina*. ed. Javier de Belaúnde. Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.
- PEÑA, Carlos. 1992. "Poder Judicial y Sistema Político. Las Políticas de Modernización". Em *El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile*. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- PEÑA, Carlos. 1994. "América Latina: ¿Una Justicia Emergente?". Em *Boletín Comisión Andina de Juristas* 41: 9-17.
- PEÑA, Carlos. 1994. "Informe sobre Chile". Em *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. Ed. Jorge Correa. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio. 1987. "La Administración de Justicia en Venezuela: Evaluación y Alternativas". *Revista de Derecho Privado* 2-4.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio. 1993. "La Justicia en Tiempos de Globalización: Demandas y Perspectivas de Cambio". Em *Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- PÉREZ PERDOMO, Rogelio. 1994. "Informe sobre Venezuela". Em *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. ed. Jorge Correa. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- POPKIN, Margaret. 1994. *Justice Delayed. The Slow Pace of Judicial Reform in El Salvador*. Hemisphere Initiatives e Washington Office on Latin America.
- ROSENN S., Keith. 1974. "Judicial Review in Latin America". Em *Ohio State Law Journal* 35: 509.
- ROSENN S., Keith. 1987. "The Protection of Judicial Independence in Latin America". *Interamerican Law Review* 19 (1): 1-35
- THOME, Joseph. 1983. "New Models for Legal Services in Latin America". Em *Human Rights Quarterly* 6: 521-538.
- RIVERA CIRA, Tirza. 1994. "Informe sobre Costa Rica". Em *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. ed. Jorge Correa. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- UNGER MANGABEIRA, Roberto. 1976. *Law in Modern Society*. Nova Iorque: The Free Press.
- VARGAS VIANCOS, Juan Enrique. 1994. "Reforma Procesal Penal en América Latina: La Adecuación de las Legislaciones al Programa de los Derechos Humanos". Em *Proceso penal y Derechos Fundamentales*. Santiago: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.
- VERDUGO, Mario. 1992. "Alternativas de la Reforma del Poder Judicial". Em *El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile*. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.
- VERNER G., Joel. "The Independence of the Supreme Court in Latin America: A Review of the Literature". *Journal of Latin American Studies* 16: 463-506.
- WEYLAND, Kurt. 1993. "The Rise and Fall of President Collor and its Impact on Brazilian Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 35 (1).
- WIARDA J., Howard 1982. ed. *Politics and Social Change in Latin America: the Distinct Tradition*. Amherst, Mass: University of Massachussets Press.
- WILSON J., Richard. 1989. "The New Legal Education in North and South America". *Stanford Journal of International Law* 25 (2): 375.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. 1993. "Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático". *Boletín Comisión Andina de Juristas* 37: 9-40.
- ZOLEZZI IBÁRCENA, Lorenzo. 1994. "Informe sobre Perú". Em *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. Ed. Jorge Correa. Santiago: Escola de Direito da Universidade Diego Portales.

Reforma judiciária e democratização na América Latina

Hugo Frühling E.

Este texto reflete a necessidade de uma reforma profunda nos sistemas judiciários nos países da América Latina. O autor enumera os mais consideráveis eventos políticos ocorridos na região após a década de 60, principalmente durante o período dos governos militares, com ênfase nos modelos judiciários prevalentes — comumente dependentes, manipulados e frágeis — bem como nos problemas enfrentados pelos juízes e serventários da justiça em muitos países. Ele também descreve vários movimentos pela reforma legal observados em dois diferentes momentos — do fim da década de 60 e começo da de 70, e depois, durante a década de 80, comparando seus sucessos e fracassos e enumerando uma quantidade de seguidores nacionais e internacionais. Finalmente, o leitor deparar-se-á com uma análise das mudanças econômicas e políticas que têm incentivado esta nova preocupação por justiça e pela reforma das instituições legais, dentre outras, na América Latina, assim como as dificuldades que esse movimento deve enfrentar no sentido de alcançar um Estado descentralizado, eficiente e democrático.

Reforma judicial y democratización en América Latina

Hugo Frühling E.

Este texto refleja la necesidad de una reforma profunda en los sistemas judiciares en los países de América Latina. El autor enumera los eventos políticos más considerables ocurridos en la región después de la década de los 60, principalmente durante el período de los gobiernos militares, con énfasis en los modelos judiciares prevalentes - comumente dependientes, manipulados y frágiles - así como en los problemas enfrentados por los jueces y funcionarios de la justicia en muchos países. Él también describe varios movimientos en pro de la reforma legal observados en dos momentos diferentes - el de fines de la década de los 60 y principios de la de los 70 y, después, durante la década de los 80, comparando sus éxitos y fracasos y enumerando una cantidad de seguidores nacionales e internacionales. Finalmente, el lector se va a deparar con un análisis de los cambios económicos y políticos que han fomentado esta nueva preocupación por justicia y por la reforma de las instituciones legales, entre otras, en América Latina, así como las dificultades que dicho movimiento debe enfrentar en el sentido de llegar a un Estado descentralizado, eficiente y democrático.

Hugo Frühling E. é doutor em direito pela Universidade de Harvard e é professor do Instituto de Ciências Políticas da Universidade do Chile

Judicial Reform and Democratization in Latin America

Hugo Frühling E.

This article addresses the need of a sound reform in the judiciary systems within Latin American countries. The author provides a glance of major political events held in the region after the 1960s, mainly during periods of military intervention, focusing on the profile of prevalent judicial models - likely to be dependent, manipulated and weak - as well as on problems faced by judges and judiciaries in several countries. He also describes various movements for legal reform carried out in two different moments - from the late 60s and early 70s, and later, during the 1980s, comparing their partial successes and failures, and listing a number of international and national supporters. Finally, the reader will be presented with an analysis of political and economic changes that have fostered this new concern for justice and for the reform of legal and other institutions in Latin America, as well as the difficulties that this movement might face towards achieving decentralized, effective and democratic states.

Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado

Nelson Marconi

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Mar 1997

Apresentação

Este trabalho discute alguns aspectos do mercado de trabalho do setor público, buscando sempre que possível estabelecer correlações e comparações com o mercado de trabalho do setor privado, de forma a ressaltar eventuais distorções entre ambos, e detalhando as características observadas na administração pública federal no tocante aos servidores civis do Poder Executivo. Na primeira parte, serão confrontadas as características e a evolução do emprego em ambos os mercados; na segunda, as relativas ao perfil e qualificação dos trabalhadores, considerando a sua relação com as atribuições desempenhadas e, finalmente, as intrínsecas aos salários. Os dados comparativos entre os dois mercados são geralmente oriundos das mesmas fontes e quando isto não ocorre, em função da indisponibilidade de informações nas pesquisas utilizadas, atendeu-se para a necessidade de torná-los confrontáveis.

1. A evolução e as características do emprego

A participação do emprego público no emprego total da economia é relativamente estável e, ao que tudo indica, contracíclica, isto é, há um crescimento da mesma (ainda que modesto) quando o nível de atividade se reduz, porque o emprego público é menos sensível, no curto prazo, às oscilações das taxas de crescimento

Nelson Marconi é mestre e doutorando em economia pela FGV/SP e diretor do Departamento de Carreiras e Remuneração da Secretaria de Recursos Humanos do MARE

econômico (vide tabela 1). Dito de outra forma, a elasticidade da oferta de serviços públicos em relação ao nível de atividade é bastante reduzida.

Tabela 1: Participação da adm. pública na composição setorial da ocupação nas regiões metropolitanas*

Média no período (em %)

1991	1992	1993	1994	1995	jan/jun 96
9,7	10,1	10,1	9,9	9,6	9,9

Fonte: PME — IBGE.

* São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Recife e Salvador.

Enquanto o nível de emprego no setor privado cai nos períodos de desaquecimento, o do setor público não se altera, resultando numa maior participação deste último no mercado de trabalho. Neste sentido, o emprego público contribui para amortecer os efeitos da recessão sobre a demanda por mão-de-obra. O comportamento da taxa de rotatividade na administração pública e nos serviços industriais de utilidade pública (ofertados basicamente por estatais) confirma a estabilidade muito maior do emprego nestes setores (vide tabela 2).

Tabela 2: Taxa de rotatividade por setor de atividade (em %)

	1991	1992	1993	1994	1995	jan/mar 96
Ext. Mineral	2,3	1,7	1,8	1,8	2,1	2,0
Ind. Transformação	2,9	2,3	2,7	2,9	3,2	2,9
Serv. Ind. Util. Pública	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	1,2
Constr. Civil	6,5	4,8	5,2	5,2	5,4	4,9
Comércio	3,7	3,0	3,5	3,5	3,8	3,5
Serviços	2,9	2,3	2,5	2,7	3,0	2,9
Administração Pública	0,6	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Agropecuária	3,0	2,5	2,8	2,9	3,6	3,6
Outros	2,0	1,9	2,0	2,1	2,2	0,9

Fonte: Ministério do Trabalho (Boletim *Mercado de Trabalho* do Ipea e do próprio ministério).

Ao longo da última década, a evolução do emprego na administração pública global (que inclui o governo federal, os estaduais e municipais) foi positiva¹, enquanto a análise

específica dos dados do Poder Executivo federal no mesmo período mostra uma queda inequívoca no seu número de funcionários (tabela 3). Em função da crise fiscal, os concursos públicos se tornaram escassos e irregulares, fato que associado ao crescimento do número de aposentadorias diminuiu consideravelmente o número de servidores civis ativos no Executivo federal ao longo da década. Nas demais esferas de governo, tal movimento não se observa, porque apenas recentemente os estados e municípios sofreram os impactos maiores de tal crise.

Tabela 3: Índice da evolução do nível de emprego

	Total (1)	Adm. públ. (2)	Exec. federal (3)
1991	100,0	100,0	100,0
1992	99,7	103,7	103,8
1993	101,0	104,8	99,1
1994	103,7	106,0	97,4
1995	106,1	105,0	96,4
jan/jun/96	107,2	109,5	93,4

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego — IBGE (Boletim *Mercado de Trabalho* do Ipea e Ministério do Trabalho) e Boletim Estatístico do Min. da Adm. Federal e Reforma do Estado — MARE.

(1) Total — Representa a evolução média do emprego no período considerado nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME.

(2) Adm. Públ. — *Idem*, somente para a administração pública em seus três níveis — federal, estadual e municipal.

(3) Executivo Federal — Representa a evolução do emprego no serviço público federal no tocante aos servidores civis do Executivo (adm. direta, autarquias e fundações).

A tabela 4 reflete a expressiva evolução do número de aposentadorias concedidas ao longo desta década, destacando o ano de 1991 (quando os servidores esperaram a criação do Regime Jurídico Único, e a sua conseqüente transformação em estatutários, para que pudessem passar para a inatividade com vencimentos integrais) e o ano de 1995, quando diversos servidores anteciparam seus pedidos de aposentadoria devido a um receio infundado de alterações nas regras para aqueles que trabalharam ao longo de toda a sua vida profissional sob a égide do regime atual.

Tabela 4: Número de aposentados civis

	Total anual	Média mensal
1991	46.196	3.850
1992	21.190	1.766
1993	14.199	1.177
1994	17.601	1.467
1995	35.323	2.944
1996	26.807	2.234

Fonte: Boletim Estatístico do MARE.

Em 1991 e 1994 o número refere-se a uma parcela reduzida de servidores do Legislativo e do Judiciário, além destes, e entre 1995 e 1996, refere-se aos civis estatutários do Poder Executivo federal.

A redução na força de trabalho decorrente das aposentadorias termina auxiliando, de forma involuntária, o planejamento do quantitativo de servidores necessário ao desempenho das atribuições do governo federal, uma vez que possibilita a reposição limitada ao número essencial de funcionários. Em 1996, por exemplo, foram contratados 5.756 servidores civis para o Executivo federal, enquanto se aposentaram outros 26.807 (vide tabela 4). Há, inclusive, uma restrição muito forte que deve ser considerada neste planejamento: a queda no número de ativos no Executivo federal não implica redução das despesas, pois, quando o servidor se aposenta, o valor de seus proventos é semelhante ao de seu salário quando em atividade e ele permanece recebendo todos os reajustes concedidos aos servidores ativos.² Logo, o alcance das futuras alterações nas regras de aposentadoria dos servidores certamente influirá no planejamento do quantitativo da força de trabalho no serviço público federal para os próximos anos.

2. As características pessoais, a qualificação e as carreiras

O servidor público possui, em média, um nível de escolaridade superior ao do trabalhador no setor privado. A tabela 5 mostra que, enquanto a maioria dos empregados na região metropolitana de São Paulo (onde o acesso à educação, ao que tudo indica, é mais facilitado) não concluiu o 2º grau, os servidores públicos federais possuem, predominantemente, curso superior completo. Se considerarmos que a informação relativa aos servidores reflete, via de regra,

o seu nível de estudo quando do ingresso nos quadros de pessoal da União (haja vista que é rara a atualização destes dados cadastrais), esta disparidade pode ser ainda maior.

**Tabela 5: Nível de escolaridade
Servidores federais x trab. setor privado**

	Trab. setor privado (1)	Servidores federais(2)
Analfabeto	5%	1%
1ª grau incompleto	43%	14%
1ª grau completo	12%	9%
2ª grau incompleto	7%	4%
2ª grau completo	16%	25%
Superior incompleto	4%	5%
Superior completo	12%	42%
Total	100%	100%

Fonte: Boletim Estatístico do MARE (a partir de dados do SEADE e do próprio ministério).
SEADE: dados de 1995; MARE: dados de fev/97.

(1) Inclui os trabalhadores da região metropolitana de São Paulo.

(2) Servidores civis do Poder Executivo (adm. direta, autarquias e fundações).

Os requisitos de ingresso no serviço público — idade mínima, formação exigida para o exercício das diversas atribuições — e, por outro lado, a precariedade dos postos de trabalho ofertados em diversas áreas no setor privado parecem ser os principais motivadores da situação retratada acima. Os jovens com poucos anos de estudo obtêm empregos de baixa qualidade, muitas vezes no mercado informal, enquanto um indivíduo que aspire concorrer a um cargo no governo federal cujas atribuições sejam extremamente simples deve possuir ao menos o 1º primeiro grau completo.

Corroborando o argumento acima, observa-se na tabela 6 que há uma concentração de trabalhadores na faixa etária inferior no setor privado, refletindo o ingresso precoce de jovens no mercado de trabalho em atividades pouco qualificadas. No grupo dos servidores ocorre o fenômeno oposto: a frequência maior ocorre numa faixa muito elevada, entre 41 e 50 anos, e é reduzida no intervalo até 30 anos, demonstrando o preocupante envelhecimento da força de trabalho no serviço público, fruto da já citada irregularidade na realização de concursos nos últimos anos. Para agravar o problema, os funcionários públicos se aposentam relativamente jovens (em média, aos 56 anos), tanto que no intervalo superior a frequência de trabalhadores no setor privado é maior que no setor público.

Tabela 6: Distribuição % por faixa etária

Servidores federais (1)			Trabalhadores em geral (2)		
Até 25 anos	1,9		de 15 a 24 anos	21,9	
26 a 30	5,8		25 a 30	13,8	31 a
40	37,2	30 a 39		28,9	
41 a 50	39,0	40 a 49		21,4	
51 a 60	13,3	50 a 59		10,0	
61 a 65	2,0	60 a 64		2,2	
66 a 70	0,8	>=65		1,7	
Total	100,0	Total		100,0	

Distribuição % por sexo

Servidores federais (1)		Trabalhadores em geral (2)	
Masculino	55,5	Masculino	60,8
Feminino	44,5	Feminino	39,2

Fonte: Para os servidores federais, Boletim Estatístico do MARE; para os trabalhadores privados, Pesquisa Mensal de Emprego — IBGE (Boletim *Mercado de Trabalho* do Ipea e Ministério do Trabalho).

(1) Servidores civis do Poder Executivo (adm.direta, autarquias e fundações); posição de agosto/96.

(2) Dados referentes aos trabalhadores de seis regiões metropolitanas — São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Recife e Salvador; posição média de jan-mar/96.

Não há, entretanto, correspondência estrita entre o nível de escolaridade dos servidores civis do Executivo e o perfil dos cargos ocupados pelos mesmos. Apenas 34% dos servidores ocupam cargos cujas atribuições exigem formação superior, enquanto a maior parte — 60% — ocupa cargos que exigem 2º grau para o seu desempenho e 6% exercem atribuições que demandam somente o 1º grau.³ Se considerarmos que a maioria das atividades finalísticas e de apoio dos órgãos são atribuídas, respectivamente, aos ocupantes de cargos que requerem formação superior e de nível médio, pode-se afirmar que há um excesso de funcionários nas áreas de suporte e escassez nas áreas finalísticas dos diversos órgãos.

Como o processo de reforma do Estado levará o governo federal a centrar suas atividades em áreas consideradas finalísticas — formulação, fomento e execução de tarefas nas quais exerce o seu poder extroverso —, deduz-se que a atual composição da estrutura de cargos do Executivo é incompatível com o papel que lhe está sendo atribuído na esfera federal. É preciso, portanto, fortalecer o sistema de contratação e de carreiras nas áreas consideradas relevantes sob o ponto de vista da gestão de recursos humanos.

O atual sistema de carreiras da administração pública apresenta diferenciações significativas em relação ao modelo que vem

sendo adotado no setor privado. Neste último, as empresas vêm dando preferência à contratação de pessoas que possuam um leque maior de conhecimentos, em condições de desempenhar funções mais abrangentes e de se adaptar às necessidades de mobilidade da organização. Na Inglaterra e na França, o sistema é parecido: o funcionário ingressa no serviço público, possui um cargo genérico e pode desempenhar diversas atribuições, em áreas distintas ao longo do tempo, de acordo com as suas habilidades.⁴

Na administração pública federal, a estrutura é muito mais rígida. Os cargos foram desenhados com atribuições muito específicas, e o servidor que ingressa para desempenhar determinada função não pode ser deslocado para outra, sob pena de os administradores cometerem uma inconstitucionalidade. Muitas vezes, o cargo é também exclusivo do quadro de pessoal de um determinado órgão, o que impede o exercício de seus servidores em outros locais. É fácil perceber que a flexibilização desta estrutura é necessária tanto para aumentar a eficiência da administração como para impedir o inchamento desnecessário de órgãos, resultante da excessiva especialização de cada cargo perante o imenso número de atribuições desempenhadas pelo Estado. A rigidez impede uma proximidade maior com as regras praticadas nas instituições modernas cuja administração possua características eminentemente gerenciais e dificulta a adequação do perfil do servidor ao processo de reestruturação do governo federal.

O sistema atual apresenta também algumas peculiaridades que revelam uma certa distância entre o discurso defendido pela alta burocracia e as suas reivindicações efetivas. Em um de seus recentes artigos, BRESSER PEREIRA (1996: 17-18) discorre sobre o mito das carreiras: "... Mito porque se prega a instauração das carreiras, ao mesmo tempo que, de fato, não se acredita nelas, e se as destrói na prática...". Esta destruição ocorreu porque nos últimos anos foi sensivelmente reduzida a distância entre o salário inicial e final dos diversos cargos e, em decorrência, foi praticamente eliminada a estrutura de evolução temporal, associada ao desempenho e treinamento, típica de uma carreira burocrática, fortemente defendida por uma parcela da alta administração pública.

A redução da amplitude salarial teve início com a adoção de uma estratégia de reivindicação de gratificações específicas pelas carreiras mais fortalecidas que, concedidas a um pequeno número de servidores, não geravam pressões significativas sobre a folha de pagamentos num período em que a contenção de gastos tornou-se fundamental e criavam condições para que os grupos com maior poder de barganha e/ou pertencentes às áreas essenciais de atuação do Estado melhorassem seus salários.⁵

De fato, as carreiras mais importantes devem receber uma remuneração diferenciada, mas a forma adotada para o cálculo destas gratificações — cujo valor é praticamente fixo, independentemente da posição do servidor na carreira — mostrou que os funcionários buscaram a máxima aproximação entre o salário inicial e final (ver tabela 7) e, portanto, descartaram uma característica fundamental do sistema de carreiras — a amplitude salarial, sem a qual não há estímulo para o próprio desenvolvimento pessoal. Além disso, tais gratificações, via de regra, estão associadas ao desempenho, mas como a sua participação na remuneração total varia entre 70 e 90%, o processo de avaliação da *performance* dos servidores torna-se prejudicada, pois oscilações nos seus resultados provocariam variações salariais significativas e indesejáveis. Conseqüentemente, há uma tendência para avaliar continuamente os servidores com a nota máxima.

**Tabela 7: Estrutura das carreiras da administração pública federal
Posição de dezembro - 1996**

Cargo/ Carreira	Amplitude % da Remuneração
Orçamento/Finanças Controle	
- analista	26
- técnico	44
Espec. em Políticas e Gestão Governamental	
- gestor	26
Auditoria	
- auditor fiscal do Tesouro Nacional	6
- técnico do Tesouro Nacional	8
Procuradoria da Fazenda Nacional	
- procurador 2ª Categ. a Proc. 1ª Cat./ subprocurador de categoria especial	8
Diplomacia	
- 3ª secretário a ministro 1ª classe	24
Carreira de Docente (Superior - Dedicção exclusiva)	
- professor auxiliar a titular	222
Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia	
- assistente de pesquisa a pesquisador titular	114
Militares	
- segundo-tenente a almirante-de-esquadra	181

Fonte: SRH/MARE.

A amplitude corresponde à diferença percentual entre a menor e a maior remuneração de uma carreira; não estão consideradas vantagens de caráter pessoal com anuências e décimos.

A reduzida amplitude salarial é observada também nas demais esferas de governo, conforme podemos observar na tabela 8, que estabelece uma relação próxima da unidade entre o salário inicial e final na administração pública global.⁶

Tabela 8: Relação entre o primeiro salário do admitido e o último desligado

	1991	1992	1993	1994	1995	jan/jun 96
Ext. mineral	0,89	0,94	0,87	0,94	0,78	0,76
Ind. transformação	0,90	0,87	0,84	0,92	0,86	0,82
Serviços industriais de utilidade pública	0,85	0,82	0,73	0,87	0,60	0,66
Constr. civil	1,01	0,98	0,93	0,95	0,94	0,93
Comércio	0,96	0,93	0,91	0,99	0,91	0,88
Serviços	0,96	0,92	0,91	0,94	0,87	0,88
Adm. pública	1,04	1,01	1,12	1,11	0,98	0,93
Agropecuária	0,99	0,93	0,93	1,10	0,95	0,87
Outros	0,94	0,93	0,90	0,97	0,90	0,99

Fonte: CAGED/Ministério do Trabalho (Boletim *Mercado de Trabalho* do Ipea e do próprio ministério).

Em resumo, a discussão acima demonstrou que não há uma correlação direta entre a escolaridade dos servidores, os cargos que ocupam e suas respectivas atribuições, enquanto as carreiras específicas de uma atividade ou órgão (assim como suas gratificações) e a quantidade excessiva de cargos de apoio são incondizentes com o processo de modernização do Estado, o qual deverá levar os servidores a desempenharem uma gama maior de atribuições que exigirão habilidades variadas. Neste sentido, uma reformulação do sistema de carreiras, que o torne compatível com a reforma em curso, associada ao estímulo à capacitação, torna-se fundamental.

3. A evolução dos salários e a questão fiscal

O comportamento dos salários no setor público está intimamente associado às restrições de ordem fiscal. Os dados da tabela 9 mostram uma estabilidade bastante razoável na participação dos gastos com pessoal da União em relação à receita disponível (após as transferências) do Tesouro nos últimos anos. Como a evolução dos salários guarda estreita correlação com a dos gastos com pessoal,⁷ pode-se afirmar que as variações das remunerações devem se comportar de forma próxima às observadas para a receita. Da mesma forma, com exceção de 1989 e 1993, os gastos com pessoal mantiveram uma participação relativamente estável nas despesas globais após as transferências, demonstrando que ambos oscilam na mesma

direção, em intensidade bem próxima. Logo, pode-se afirmar que o comportamento dos salários dependerá também das metas de contenção ou expansão dos gastos públicos, mesmo sendo uma despesa relativamente rígida.

Tabela 9: Participação da despesa com pessoal da União

	Na receita disponível(1)	Nas despesas não-vinculadas (2)
Média 82/85	39,1%	
Média 86/88	45,5%	
1989	46,0%	28,4%
1990	60,1%	47,2%
1991	57,9%	52,5%
1992	57,2%	51,5%
1993	60,4%	42,0%
1994	56,2%	53,2%
1995	62,6%	53,7%
1996	62,5%	51,2%

Fonte: Execução Financeira do Tesouro Nacional.

(1) Receita tributária bruta (-) incentivos fiscais (-) despesas vinculadas; não corresponde ao critério da Lei Camata.

(2) Total de despesas (-) despesas vinculadas.

À medida que a composição entre gastos com ativos e inativos vem se alterando em favor dos últimos, a partir de 1992, e considerando que as regras atuais de aposentadoria levarão à crescente participação do gasto com inativos na despesa total com pessoal, o grau de liberdade para a implementação de políticas salariais desvinculadas da questão fiscal tende a diminuir. Ao possibilitarem a inversão desta tendência, as mudanças propostas nas reformas administrativa e previdenciária tornam-se fundamentais para a implementação de uma política menos restritiva na área de recursos humanos.

Tabela 10: Composição da despesa com pessoal da União

	Ativos	Inativos	Benefícios globais e ajustes	Transferências intergovern.
1987	64,0%	23,0%	7,0%	7,0%
1988	66,0%	24,0%	5,0%	5,0%
1989	66,0%	23,0%	5,0%	6,0%
1990	67,0%	26,0%	0,0%	7,0%
1991	70,0%	24,0%	0,0%	6,0%
1992	67,0%	27,0%	0,0%	6,0%
1993	56,0%	38,0%	0,0%	6,0%
1994	54,0%	41,0%	- 1,0%	6,0%
1995	52,0%	42,0%	0,0%	6,0%
1996	53,0%	42,0%	0,0%	5,0%

Fonte: Boletim Estatístico do MARE, a partir de dados do Tesouro Nacional.

Algumas características do sistema remuneratório devem ser ressaltadas. A menor amplitude salarial, apesar de prejudicial à estrutura

das carreiras, exerce um efeito benéfico sobre a distribuição da renda no grupo dos servidores. Existe uma freqüência elevada de funcionários públicos, considerados os três níveis de governo, cuja remuneração se encontra no intervalo entre três e dez salários mínimos, enquanto se computada a totalidade dos trabalhadores a freqüência maior se situa no intervalo entre menos que um e dois salários mínimos. Segundo o Ipea, os 50% mais pobres se apropriaram de 11,6% da renda nacional em 1995, enquanto os 20% mais ricos obtiveram 63,3% da mesma.⁸ Não foi divulgada análise semelhante para o setor público seguindo os mesmos parâmetros, mas alguns dados disponíveis parecem confirmar que a renda é melhor distribuída no mesmo.

Para traçar tal conclusão, é necessário, inicialmente, explicar que é possível inferir se a renda é concentrada através da relação entre o percentual da massa salarial apropriada pelas pessoas que recebem salários situados, em uma determinada faixa de rendimento, e o percentual relativo à quantidade de pessoas cujos salários se situam nesta mesma faixa. Esta relação é necessariamente crescente à medida que é calculada para as faixas de rendimento superiores, pois, nestas últimas deve existir um número menor de pessoas que se apropriam de uma parcela maior da renda que as situadas nas faixas inferiores (pois os salários são maiores nas faixas mais elevadas).

Quando analisados os dados referentes ao conjunto dos trabalhadores da economia, observa-se que esta relação evolui a taxas bastantes significativas, enquanto os dados relativos ao grupo dos servidores mostram que esta relação cresce de forma menos acentuada (tabela 12). Logo, para o conjunto dos trabalhadores, as pessoas situadas no estrato superior de rendimentos se apropriam de uma parcela maior da renda que os servidores situados em semelhante intervalo salarial. Este é um indício muito forte de que a renda é mais concentrada entre os trabalhadores do setor privado do que entre os do setor público.⁹

Tabela 11: Distribuição % dos trabalhadores por classe de rendimento — 1995 (em salários mínimos)

	Total	c/ Carteira assinada	Estatutários militares	Outros
até 1	26,4	11,3	9,2	51,8
mais de 1 a 2	25,6	26,4	17,1	27,1
mais de 2 a 3	15,6	20,5	15,0	9,1
mais de 3 a 5	14,5	19,4	20,1	6,2
mais de 5 a 10	10,9	14,0	23,1	3,2
mais de 10 a 20	4,4	5,5	10,6	1,1
mais de 20	1,6	2,1	4,0	0,3
sem rendimento	0,3	0,0	0,0	0,6
sem declaração	0,7	0,8	0,9	0,5

Fonte: PNAD/95 — IBGE.

Inclui as pessoas empregadas com 10 anos de idade ou mais no Brasil, à exceção da área rural da Região Norte.

Tabela 12: Distribuição dos trabalhadores e da massa salarial por faixa de remuneração

Em salários mínimos	Dist.% dos empregados		Dist. % da massa salarial		Relação massa sal./empreg.	
	Estatutários e militares	Global (1)	Estatutários e militares	Global (1)	Estatutários e militares	Global (1)
até 1	9,0	26,0	1,0	4,0	0,1	0,2
mais de 1 a 5	52,0	56,0	23,0	37,0	0,4	0,7
mais de 5 a 10	23,0	11,0	27,0	23,0	1,2	2,1
mais de 10 a 20	11,0	4,0	24,0	18,0	2,3	4,1
mais de 20	4,0	2,0	23,0	17,0	5,8	10,6

Fonte: PNAD (1995).

(1) Inclui o total de trabalhadores com 10 anos ou mais, à exceção da área rural da Região Norte.

No Poder Executivo federal, confirma-se a distribuição salarial observada para a administração pública geral: a maior frequência ocorre na faixa entre seis a nove salários mínimos e não há uma concentração demasiada em nenhuma das faixas.

Tabela 13: Distribuição dos servidores por faixa de remuneração

Em reais	Dist. %
Até 500	11,60
De 501 a 1.500	65,10
De 501 a 750	18,60
De 751 a 1.000	24,80
De 1.001 a 1.250	13,80
De 1.251 a 1.500	7,90
De 1.501 a 2.500	13,30
De 2.501 a 3.500	4,20
De 3.501 a 4.500	1,80
De 4.501 a 5.500	2,20
De 5.501 a 6.500	1,10
De 6.501 a 7.500	0,30
De 7.501 a 8.500	0,20
Acima de 8.500	0,10
Total	100,00

Fonte: Boletim Estatístico do MARE.

A distribuição foi feita a partir do cálculo do salário médio dos últimos 12 meses até junho/96.

Inclui os servidores civis do Executivo.

Os dados também demonstram que, além da renda ser melhor distribuída, o servidor público ganha, em média, um salário superior ao de outros setores da economia. A comparação nas regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE mostra que o nível salarial dos diversos grupos pesquisados é inferior ao da administração pública;

as exceções são os dos serviços industriais de utilidade pública, composto basicamente por empresas estatais, e os das empresas extrativas minerais, cuja participação é ínfima nos centros urbanos, sendo a Petrobrás um dos seus maiores representantes.

Tabela 14: Renda média real por setor de atividade nas regiões metropolitanas *
(Adm. pública= 100)

	1991	1992	1993	1994	1995	jan/jun 96
Ext. mineral	114,2	154,5	162,0	154,7	142,0	147,1
Ind. transformação	89,0	101,4	106,3	100,8	94,5	96,7
Serv. Ind.						
Utilidade Pública	124,9	150,5	151,0	143,2	126,2	131,1
Constr. civil	59,9	61,3	60,9	58,1	61,5	62,4
Comércio	66,4	67,3	71,2	73,1	72,5	75,5
Serviços	61,2	64,6	66,6	67,7	69,6	73,3
Adm.pública	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuária	49,2	45,4	49,1	51,6	65,4	67,0
Outros	112,0	122,7	133,9	127,4	115,9	121,7
Média	86,3	96,4	100,1	97,4	94,2	97,2

Fonte: PME — IBGE.

Os índices correspondem aos valores anuais médios, e se encontram em reais de dezembro/1995.

* São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Recife e Salvador.

De fato, as informações da PNAD, mais abrangentes que as restritas às regiões metropolitanas, também indicam que os salários dos servidores estatutários e militares são maiores que os dos demais grupos.

Houve uma sensível melhoria dos salários dos servidores públicos federais nos últimos anos. Em 1995, foi atingido o patamar mais elevado desde o final da década passada, e atualmente a remuneração média pertence num nível bastante superior ao de outros períodos, a despeito de não ter ocorrido nenhum reajuste nos últimos dois anos. Esta recomposição foi fruto dos aumentos reais concedidos em 1993 e 1994, do posterior reajuste linear no início de 1995 e de diversos reajustes setoriais que foram concedidos ao longo do mesmo ano, além, é claro, da própria interrupção do processo inflacionário, pois qualquer reajuste, mesmo que nominalmente elevado, era corroído após poucos meses.

É importante detalhar a discussão em torno da comparação entre o salário médio dos servidores e dos trabalhadores privados, pois se os primeiros possuem mais anos de estudo, é razoável que a sua remuneração também seja mais elevada. Logo, deve-se analisar a relação entre tais salários médios após o controle desta característica. Para tal, foi comparada a remuneração de diversos cargos, se não comuns, com atribuições muito próximas no setor público e

no privado que, naturalmente, exigem qualificação semelhante para o seu exercício.¹⁰ Os resultados mostram que o salário médio é mais elevado no setor privado para os cargos que exigem maior qualificação, enquanto é superior no setor público para aqueles com menor qualificação, confirmando o comportamento da distribuição da renda discutido anteriormente.¹¹

**Tabela 15: Rendimento real no trabalho principal
(em salários mínimos)**

	Total	c/ Carteira assinada	Estatutários e militares	Outros
1985	3,1	4,1		
1986	3,9	5,0		
1987	3,2	4,2		
1988	3,3	4,3		
1989	3,6	4,6	5,6	1,5
1990	3,0	3,7	5,8	1,3
1992	2,8	3,6	4,4	1,2
1993	2,9	3,7	4,7	1,5
1995	3,6	4,4	6,2	1,8

Fonte: PNAD/95 — IBGE.

Inclui as pessoas empregadas com 10 anos de idade ou mais no Brasil, à exceção da área rural da Região Norte.

Tabela 16: Índices da remuneração média real dos servidores e da evolução das despesas com pessoal do Executivo

	Índice de remun. PCC-nível superior	Índice de remun. ponderado *	Índice de evolução das despesas
1989	100	100	100
1990	106	110	113
1991	70	73	92
1992	62	65	75
1993	82	82	101
1994	99	100	117
1995	117	128	153
1996	101	111	147

Fonte: Boletim Estatístico do MARE.

(1) Os índices de remuneração incluem os servidores civis do Poder Executivo (adm. direta, autarquias e fundações), e correspondem às médias anuais; o da evolução das despesas reflete o gasto acumulado no ano para todo o Executivo federal (inclui civis e militares).

* Com base nas seguintes carreiras: procurador da Fazenda, auditor fiscal, analista de finanças e controle, gestor, analista de orçamento, diplomata e os cargos do PCC (nível superior, intermediário e auxiliar).

Esta aparente equidade embute, entretanto, um grave problema: a hierarquia salarial não obedece a relevância de responsabilidades e atribuições, implicando um claro desestímulo para as pessoas mais qualificadas ingressarem no serviço público, assim como para os próprios servidores na busca de sua capacitação e progressão profissional. Logo, uma política salarial eficaz deveria envolver, necessariamente, correções setoriais a fim de sanar estas distorções.

A atual estrutura remuneratória influi no sentido contrário às necessidades do governo federal, uma vez que este último necessita recrutar trabalhadores mais qualificados. Poder-se-ia contra-argumentar que a maioria dos servidores existentes possuem escolaridade de nível superior e, portanto, a estrutura salarial não estaria atuando no sentido inverso ao desejado. Mas é justamente neste aspecto que reside a contradição; como o salário médio dos cargos que exigem escolaridade de 2º grau é relativamente mais elevado, porque o salário dos cargos que exigem escolaridades de 2º grau é mais próximo no setor público e no privado que para os cargos executivos e aqueles que exigem escolaridade de nível superior. Muitas pessoas que ingressaram nestas posições possuem nível superior (e este é um dos fatores decisivos para o descompasso entre escolaridade e perfil dos cargos ocupados), enquanto os cargos que exigem escolaridade de nível superior para o seu desempenho, para os quais o governo está direcionando sua política de contratações, são menos atrativos, pois o salário, que constitui uma informação relevante para a decisão de ingresso, é comparativamente menor para tais posições.

**Tabela 17: Comparação salarial entre o setor público e privado
Valores atualizados pela inflação até maio/1995.**

Cargos	Salário médio S. Privado	Salário médio S. Público	Diferença Públ./Priv.
Executivos	7.080	6.069	-14%
Nível superior	1.899	1.814	-5%
Nível técnico/médio	926	899	-3%
Operacionais	437	635	45%

Fonte: SIAPE/MARE e Coopers & Lybrand.

Metodologia de cálculo:

Inicialmente, foram levantados os cargos com atribuições semelhantes no setor público (civis do Executivo) e no privado. Para calcular a remuneração média de cada cargo, foi utilizado, no setor privado, o salário médio, independentemente do porte e da localidade das empresas, para o setor público, foi considerada a estrutura de remuneração e a distribuição de frequência dos servidores na escala salarial de cada cargo. Para os cargos de nível executivo, foi levantada uma amostra do valor da remuneração dos ocupantes de DAS de diversos níveis, considerando o diretor-presidente como DAS de natureza especial, diretores como DAS-6 e gerentes como DAS-5, exceto para os cargos da área jurídica, que têm uma estrutura hierárquica um pouco distinta. Não estão incluídos benefícios indiretos dos cargos.

Existe uma outra grave distorção na estrutura remuneratória do serviço público associada às sentenças judiciais, notadamente aquelas relativas ao pagamento de planos econômicos que o próprio Supremo já julgou inconstitucional. Apesar da União estar recorrendo das decisões de juízes das primeiras instâncias, e estar sendo bem-sucedida, existem muitas sentenças antigas já transitadas em julgado que permitem a um servidor ganhar acima de seu colega que possui o mesmo cargo e desempenha as mesmas atribuições.¹²

Exemplificando, o salário de um ocupante de um típico cargo de nível médio, cujo valor máximo sem adicionais atinge R\$ 806, pode ser elevado para R\$ 1.485 se o indivíduo obtiver na justiça o direito de ter seus vencimentos corrigidos pela inflação de março de 1990 (84,32%, que incorpora um grande resíduo pós-Plano Collor), o que o deixaria numa situação muito confortável até mesmo diante dos seus colegas que exercem um cargo básico de nível superior cuja remuneração máxima (também sem adicionais) chega a R\$ 1.363. Note-se que em todos os órgãos onde a participação das despesas com sentenças no total da folha é significativa, o salário médio é superior à média geral, e a maior parte destes órgãos são escolas ou universidades.

A análise detalhada dos dados relativos à estrutura remuneratória do serviço público indica, ao contrário das impressões iniciais, que o salário dos servidores é inadequado. Isto ocorre porque a sua remuneração não é compatível com a obtida no mercado privado, a escala salarial não corresponde à hierarquia de atribuições e até mesmo pessoas ocupando cargos semelhantes, com atribuições *idem*, recebem salários distintos devido a uma decisão judicial muitas vezes infundada. Como resultado a escala remuneratória, que deve considerar fatores como as atribuições do cargo, a qualificação e o desempenho do servidor, torna-se sensivelmente prejudicada.

Tabela 18: Relação entre gastos com sentenças e salário médio dos órgãos do Poder Executivo federal

Órgão	Sentenças/ Folha (1)	Salário Médio (2)
Polícia Federal	57,9%	3.950
Escola Superior Agrícola de Mossoró	40,5%	2.124
Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte	29,8%	1.594
Universidade Federal de Rondônia	27,7%	1.526
Escola Técnica Federal de Alagoas	22,6%	1.373
Universidade Federal do Rio de Janeiro	21,5%	1.503
Universidade do Maranhão	21,2%	1.617
Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro	19,8%	1.323
Universidade do Rio Grande	18,0%	1.933
Escola Técnica Federal de Campos	17,3%	1.353
Universidade Federal de Alagoas	16,2%	1.505
Universidade Federal de Santa Catarina	15,8%	1.704
Outros	3,4%	1.266
Total Folha	6,0%	1.300

Fonte: SIAPE / Secretaria de Recursos Humanos do MARE.

(1) Corresponde à participação dos gastos com sentenças na folha de pagamento dos diversos órgãos no período jan-jun/1996.

(2) Salário médio dos servidores dos órgãos, posição de julho/1996.

4. Conclusão

A crise fiscal influenciou consideravelmente nas condições do mercado de trabalho nos últimos anos, principalmente no tocante ao nível de emprego e, mais recentemente, no que concerne à evolução dos salários, mas a rigidez da legislação atual de recursos humanos parece ser o fator determinante das distorções apontadas ao longo do texto, que geram uma forte segmentação entre o mercado de trabalho público e o privado. Neste sentido, a aprovação das reformas administrativa e previdenciária, que reduzirão custos e introduzirão flexibilidade e racionalidade, são fundamentais para que a política de recursos humanos possa ser administrada com um maior grau de liberdade no setor público.

O gasto do governo com pessoal é excessivo e de má qualidade, pois as alterações da escala salarial nos últimos anos foram determinadas por concessões administrativas e decisões judiciais, fatores estes totalmente adversos às atribuições desempenhadas, à capacitação e ao mérito, que são extremamente relevantes para a administração salarial em qualquer área. Por sua vez, uma estrutura de cargos estanque, especializada e concentrada nas atividades de apoio, é incompatível com o planejamento adequado do quadro de pessoal e com o processo de modernização do Estado.

A gestão de recursos humanos deve direcionar os seus esforços para corrigir as atuais distorções salariais inibidoras do desenvolvimento profissional dos indivíduos; flexibilizar o atual sistema de cargos e carreiras; introduzir formas adequadas de estímulo à capacitação; e concentrar o recrutamento de pessoal nas áreas finalísticas que se encontram desfortalecidas. Em suma, é fundamental transformar o atual perfil do servidor público, dotando-o de características eminentemente gerenciais, a fim de que o mesmo possa se adequar e contribuir decisivamente para a reforma da administração pública brasileira em curso.

- ¹ A exemplo da administração pública global, o emprego no mercado de trabalho privado também evoluiu positivamente no período considerado, pois, ainda que o dado referente ao mercado de trabalho global inclua o setor público e o privado, a participação deste último na informação agregada é bem maior e, portanto, decisiva para a definição do comportamento do emprego no conjunto da economia.
- ² Até outubro de 1996, as pessoas que se aposentavam com direito a receber vencimentos integrais obtinham uma promoção no ato do afastamento, que elevava os seus rendimentos, em média, em 8,3%.
- ³ Os dados cadastrais demonstram que 42% dos servidores possuem curso superior. Como esta informação pode estar subestimada, uma vez que não é atualizada periodicamente, e apenas 34% do total de cargos ocupados requerem formação de nível superior para o seu desempenho, torna-se evidente a inconsistência entre o grau de escolaridade dos servidores e o perfil dos cargos ocupados atualmente. A adequação entre estas duas variáveis deverá ocorrer a médio prazo, com a realização periódica de concursos públicos de acordo com o planejamento da força de trabalho, uma vez que a ascensão funcional foi proibida porque vinha sendo utilizada de forma irregular.
- ⁴ Na França, por exemplo, existem poucas áreas (Diplomacia e Tribunal de Contas são dois casos) nas quais as carreiras são específicas.
- ⁵ Esta estratégia parece estar associada a economias em que o Estado encontra-se em crise fiscal. Um indício desta correlação é a existência de estrutura semelhante em outros países da América Latina.
- ⁶ O motivador da reduzida amplitude salarial na administração estadual e municipal não foi pesquisado. Entretanto, uma vez que seus governos tendem a seguir as diretrizes adotadas em nível federal, é muito provável que a dinâmica das gratificações também seja responsável por este comportamento.
- ⁷ Ver tabela 16. Um reajuste implica o aumento da remuneração de ativos, inativos e pensionistas, irradiando-se, portanto, por toda a folha de pagamento. Existem outros fatores que também explicam as variações na despesa de pessoal, como as contratações, as promoções, as incorporações de vantagens e a passagem para a inatividade (sendo que alguns destes já foram eliminados), mas os reajustes correspondem ao principal fator de pressão, pois, via de regra, resultam num impacto maior que os demais. Prova disto é que as variações da folha e dos salários não são exatamente iguais, mas ocorrem sempre no mesmo sentido.
- ⁸ Carta de Conjuntura do Ipea, n.62, fev/96.
- ⁹ Aqui também vale o raciocínio desenvolvido no início do texto. Ainda que o dado utilizado refira-se ao conjunto dos trabalhadores (aí incluídos os próprios servidores), é possível considerar que o seu comportamento é definido primordialmente pelos empregados do setor privado, que constituem a ampla maioria da força de trabalho do País. Conseqüentemente, esta informação pode ser utilizada como uma *proxy* das características da distribuição da renda no mercado de trabalho privado.
- ¹⁰ Certamente existem alguns cargos específicos do setor público, dadas algumas competências exclusivas deste último. Casos típicos desta situação são os fiscais e os policiais. Existe, porém, uma quantidade muito maior de cargos que possuem atribuições próximas nos dois mercados de trabalho, cujas

remunerações podem ser facilmente comparadas. Mesmo para os cargos que possuem atribuições tidas como específicas do setor público, a comparação entre remunerações médias dos postos que exigem o mesmo nível de escolaridade (ou qualificação) nos dois mercados é relevante para a decisão de ingresso nestas carreiras.

- ¹¹ Esta situação é fruto, por um lado, de uma série de promoções generalizadas para os ocupantes de cargos operacionais ocorridas até meados da década e, por outro lado, de uma forte restrição a aumentos para os cargos de nível superior integrantes de planos de carreira mais amplos ou de categorias mais populosas, com salários superiores aos dos ocupantes de cargos operacionais, que pudessem implicar um impacto considerável sobre as despesas com pessoal.
- ¹² Enquanto a distorção analisada inicialmente surge da comparação entre salários nos dois setores, esta última decorre da comparação entre salários recebidos por ocupantes do mesmo cargo, constituindo-se um desestímulo à busca de qualificação tão intenso quanto o decorrente da primeira.

Referências bibliográficas

- BLANK, Rebecca M. — “An Analysis of workers’ choice between employment in the public and private sectors”, In: *Industrial and labor relations review*, v.38, n.2, 1985.
- Brasil, Presidente, 1995. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República/MARE, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. — *Da administração pública burocrática à gerencial*. (mimeo), 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C., PRZEWORSKI, A., MARAVALL, J.M. — *Economic reforms in new democracies; A social-democratic approach*. Canadá: Cambridge University, 1993.
- CAVALIERI, Cláudia H. e FERNANDES, Reynaldo. Diferenciais de salário por gênero e cor: uma comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras. In: *Encontro Nacional de Economia*, 23, 1995, Salvador. Anais... Salvador:1995.
- EHRENBERG, Ronald G. e SCHWARZ, Joshua L. Public sector labor economics. In: ASHENFELTER, O., LAYARD, R., *Handbook of labor economics*, v.II. (North-Holland): Elsevier, 1986.
- EHRENBERG, Ronald G. e SMITH, Robert S. — *Modern labor economics*. New York: Harper Collins College Publishers, 1994, 5.ed.
- FREEMAN, Richard B. How do public sector wages and employment respond to economic conditions? In: WISE, David A. (ed.), *Public sector payrolls*. Chicago University, 1987.
- HEWITT, Daniel, VAN RIJCKEGHEM, Caroline. *Wage expenditures of central governments*. (s.l.): (s.n.), 1995.
- IBGE. Pesquisa nacional por amostragem de domicílio — 1993. Rio de Janeiro: 1995.
- MACEDO, Roberto. *Os salários nas empresas estatais*. São Paulo/Brasília: Nobel/Ministério do Trabalho, 1985.

- MARCONI, Nelson. *O comportamento dos salários reais em uma conjuntura inflacionária*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1993. (Dissertação de mestrado).
- MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do Estado. *Ensaio de opinião*, v.2, n.7. 1978.
- Mercado de trabalho* — Conjuntura e análise. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.
- NUNBERG, Barbara. Experience with civil service pay and employment reform: an overview. In: LINDAUER, David L., NUNBERG, Barbara (ed.). *Rehabilitating government; pay and employment reform in Africa*. Washington: World Bank, 1994.
- PEDERSEN, P.J. et al. Wage differentials between the public and private sector. *Journal of public economics*, n.41, 1990.
- SALDANHA, R., MAIA, R., CAMARGO, J.M. *Emprego e salário no setor público federal*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1988 (Texto para discussão, n.5).
- SANTOS, Sérgio Cutolo. *Política de recursos humanos e reforma do Estado*. (s.l.): (s.n.), 1994. (mimeo).
- TAUBMAN, Paul, WACHTER, MICHAEL L. Segmented labor markets. In: ASHENFELTER, O., LAYARD, R., *Handbook of labor economics*, v.2. (North-Holand): Elsevier, 1986.
- URANI, André, RAMALHO, Mariana. *A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80*. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Série seminários, n.5).
- VENTI, Steven F. Wages in the federal and private sectors. In: WISE, David A. (ed.). *Public sector payrolls*. Chicago: Chicago University, 1987.
- WORLD BANK. World development report 1995. Washington: 1996.

Resumo
Resumen
Abstract

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Mar 1997

Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado

Nelson Marconi

Este artigo apresenta diversas características dos mercados de trabalho do setor público e privado, ressaltando as disparidades entre ambos e, mais especificamente, as distorções observadas no setor público, a fim de demonstrar o grau de segmentação entre ambos. As comparações se dão em torno do comportamento do emprego, do perfil dos trabalhadores e da dinâmica das remunerações. A análise evidencia que a crise fiscal e a rigidez da legislação são determinantes fundamentais das características e distorções (e conseqüentemente da segmentação) observadas no setor público e que a flexibilização das regras atuais, assim como as reformas constitucionais em curso, constituem importante condição para a aproximação entre os dois mercados e a melhoria da gestão de recursos humanos na administração pública.

Una breve comparación entre los mercados de trabajo del sector público y privado

Nelson Marconi

Este artículo presenta diversas características de los mercados de trabajo del sector público y privado, destacando las disparidades entre ambos y, más específicamente, las distorsiones observadas en el sector público, con el objeto de demostrar el grado de segmentación entre ambos. Las comparaciones se dan alrededor del comportamiento del empleo, del perfil de los trabajadores y de la dinámica de las remuneraciones. El análisis evidencia que la crisis fiscal y la rigidez de la legislación son factores determinantes fundamentales de las características y distorsiones (y, en consecuencia, de la segmentación) observadas en el sector público, y que la flexibilización de las reglas actuales, así como las reformas constitucionales que están en marcha, constituyen una importante condición para el acercamiento entre los dos mercados y la mejora de la gestión de los recursos humanos de la administración pública.

A brief comparison between the public and private sectors labor markets

Nelson Marconi

The article presents several aspects of the public and private sectors labor markets, stressing the disparities among both and, more specifically, the distortions noticed in the public sector, with a view to demonstrate the level of segmentation between them. Comparisons are made in respect of job behavior, worker's profile and waging mechanisms. The analysis evidences that both the taxation crisis and the legal stiffness are basic determinants of the characteristics and distortions (and consequently of the segmentation) observed in the public sector, and that the increasing flexibility of the present rules, as well as the on going constitutional reforms, constitute an important condition for bringing the two markets closer and improving human resources management within the public administration.

Nelson Marconi é mestre e doutorando em economia pela FGV/SP e diretor do Departamento de Carreiras e Remuneração da Secretaria de Recursos Humanos do MARE

Resenha

*Em busca de um novo
paradigma para a reforma
do Estado no Brasil*

Eli Diniz, *Crise, reforma do Estado e governabilidade* (Brasil, 1985-95), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 229p., 1997.

O tema mais recorrente da agenda pública atual é o da reforma do Estado. Neste debate, há basicamente duas posições típico-ideais que se contrapõem rigidamente e, na maior parte do tempo, nem estabelecem um diálogo. De um lado estão aqueles cuja estratégia única de reforma é aprovar um conjunto de propostas técnicas para resolver os problemas financeiros e gerenciais do aparato estatal brasileiro — representam esta tendência tanto os principais integrantes do governo federal, bem como parte da intelectualidade e a quase totalidade do empresariado. Diante desta perspectiva mais tecnicista, encontram-se os opositores no Congresso, grupos da sociedade com fortes demandas de participação e ainda uma parcela de intelectuais, todos dando prioridade ao problema da construção de um Estado mais democrático do que às formas de viabilizá-lo financeira e administrativamente.

Neste momento, o leitor já deve estar desconfiado da resenha, afinal, há alguns autores — e atores políticos — que tentam compatibilizar estas duas visões. É verdade, mas estes constituem uma minoria e, pior, não conseguiram estabelecer até agora um paradigma diferente dos demais para se repensar a reforma do Estado brasileiro. Um primeiro passo neste sentido foi dado pelo novo — e excelente — livro de Eli Diniz, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Para chegar a tal resultado, a autora realizou uma análise multidimensional da crise do Estado brasileiro, abrangendo os aspectos políticos, financeiros, administrativos e sociais — os quais, na maioria das análises, andam separados ou mesmo brigando entre si. Ela se

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 1
Jan-Abr 1997

Resenha
elaborada por
Fernando
Luiz Abrucio,
doutorando
em ciência
política na
USP e
professor da
FGV/SP e da
PUC/SP

utiliza deste instrumental para mostrar que a reforma do Estado brasileiro deve estar subordinada à consolidação da democracia, uma vez que os imperativos técnicos são essenciais, mas precisam estar vinculados a uma lógica de negociação democrática entre os atores. Mais do que um juízo normativo, a autora mostra que, se assim não for, há grandes possibilidades das experiências de reforma fracassarem.

Eli Diniz recupera, em sua análise, uma certa tradição que podemos chamar de Sociologia Política, que pretende dar conta tanto dos aspectos mais estruturais (sócio-econômicos e institucionais) como dos movimentos dos atores. Estaria, portanto, no mesmo rol de obras como *Palavra e Sangue*, de Alain Touraine ou, no plano nacional, *Razões da Desordem*, de Wanderley Guilherme dos Santos e o recente *Labirintos*, de Brasília Sallum Júnior — e, caso voltemos mais no tempo, poderíamos ainda citar como representante desta tradição o já clássico *Autoritarismo e Democratização*, da época de sociólogo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O fio condutor do livro, tanto em termos normativos como analíticos, é entender quais são os caminhos que podem levar — ou atrapalhar — uma via pactual de reforma do Estado que extrapole o âmbito fechado da burocracia ou mesmo do Congresso Nacional, incorporando uma negociação com a sociedade. É interessante notar que tal concepção tem uma grande afinidade com a palavra pacto social, em desuso a um bom tempo. Mesmo não usando essa palavra a todo momento, pode-se dizer que a autora recupera a idéia de pacto social como uma ação concertada entre o governo e os grupos sociais para reformar o padrão de ação estatal. Além de recuperar, comprova que o “pacto social” não é uma idéia “fora do lugar”. Ao contrário, um novo paradigma de reforma do Estado deve construir mecanismos de negociação e controle público que fortaleçam as ligações entre o Estado e a sociedade, objetivo não alcançado pelas perspectivas tecnocráticas e neoliberais.

O ponto de partida do texto é a crise do Estado nacional-desenvolvimentista ocorrida no final do regime militar. Esse fenômeno vai ser estudado em suas causas e, sobretudo, pelo ângulo das relações entre Estado e sociedade, pois a autora tem como objetivo não apenas explicar o que é a atual crise do Estado, mas entender como os diversos atores buscaram resolver esta crise, e quais razões levaram ao fracasso de todas as tentativas de reforma. A partir desta perspectiva, Diniz estuda a dinâmica de alguns planos econômicos (Cruzado, Bresser e Collor I), que mostraram a força e as fraquezas do debilitado Estado brasileiro em modificar a realidade social; analisa a nova organização dos empresários e dos trabalha-

dores surgidas na Nova República, e as relações que mantiveram entre si e com o governo, estudando mais detidamente a experiência inovadora das câmaras setoriais; e, por fim, retrata as mudanças na agenda pública durante todo este período, com seus avanços e lacunas.

O primeiro capítulo trata da crise de um dos pilares do Estado nacional-desenvolvimentista (ou uma das “gramáticas do poder”, na definição de Edson Nunes), o corporativismo. Na abordagem desta questão já aparece uma das qualidades do livro, que reaparecerá em outras partes importantes do argumento da autora: o uso da análise comparada. Por meio dela, Eli Diniz caracteriza claramente o corporativismo estatal brasileiro, em contraposição ao corporativismo societal presente em boa parte deste século na Europa Ocidental. No caso brasileiro, o corporativismo teve características peculiares. Primeiro, desenvolveu-se sob a tutela do Estado, em cujo interior era definida a agenda de questões e a forma de resolvê-las, o que lhe proporcionava um alto grau de autonomia, mas também criava um contexto de “peculiar interpenetração entre o público e o privado” (p.25); segundo, não houve uma mediação partidária e nem de instituições que abarcassem os interesses mais gerais e/ou nacionais dos empresários, tornando a representação bastante setORIZADA e fragmentada, o que impediu acordos de mais longo prazo; terceiro, embora os trabalhadores fossem de certa forma incorporados pelo modelo corporativo, eles foram alijados das principais decisões, ao passo que os empresários detinham uma posição hierárquica superior, de modo que o corporativismo brasileiro caracterizou-se basicamente por um estilo bipartite de negociação (governo-empresários). Formou-se, portanto, um modelo sem uma organização independente da sociedade, com uma lógica particularista de atuação, excludente quanto à participação dos trabalhadores e, o mais importante, incapaz de proporcionar institucionalmente uma negociação cooperativa e de longo prazo entre todos os atores.

Os principais pilares deste modelo — que vigorou por cerca de 50 anos — foram sendo destruídos nos anos 80, com a crise do Estado nacional-desenvolvimentista e com o advento da Nova República. A mudança mais importante neste sentido foi o aumento do pluralismo de representação dos empresários e trabalhadores, cuja organização tornou-se mais autônoma, fazendo com que a antiga estrutura estatal corporativista já não ditasse mais o comportamento destes atores. A autora ressalta o aspecto positivo deste fenômeno, mas argumenta que tal modificação não resultou em novas instituições aptas a lidar com essa nova realidade. Antes, o que “se observou foi a instauração de um formato híbrido, incorporando ele-

mentos corporativos e arenas mais autônomas” (p.95). E o pior, continua a autora, é que este “formato híbrido” não trouxe respostas aos problemas históricos do corporativismo brasileiro, quais sejam, a ausência de uma plataforma geral de cada grupo e de instituições que possuam mecanismos de incentivo à cooperação entre os atores sociais, capazes em última análise de combater a falta de tradição de ação conjunta entre trabalhadores e empresários. Eli Diniz mostra que estas lacunas acirraram o conflito e fortaleceram, no mais das vezes, “plataformas negativas de atuação”. Nestas condições, a possibilidade de um pacto mais geral tornou-se mais complicada.

É importante ressaltar uma grande qualidade desta análise empreendida por Diniz. Ela consegue compatibilizar uma visão de corte mais sociológico, através do estudo do movimento de constituição dos vários grupos sociais e de suas estratégias de atuação, com uma perspectiva mais institucionalista, ressaltando a importância dos incentivos institucionais para a adequação do comportamento dos atores. De maneira que pactos ou acordos mais gerais precisam de condições sócio-institucionais para se realizar.

Passando do plano dos atores sociais ao Estado, o livro centra o foco no Executivo federal e em suas condições de viabilizar macropolíticas consistentes, bem como de realizar mudanças estruturais. Para isso, Diniz estuda os planos de estabilização econômica e as políticas industriais. No primeiro caso, a autora enfatiza como os planos representaram um forte poder de decisão do Executivo, com repercussões imediatas sobre a sociedade. Forte poder de decisão, ressalte-se, lastreado apenas no “conhecimento técnico” dos problemas e não em negociações efetivadas com os diversos setores sociais. Ora, a adoção dessa concepção tecnicista acoplada à hiperatividade decisória do Executivo dificultavam a composição de pactos junto à sociedade, o que em parte explica o fracasso desses planos. O Cruzado e o Collor I tinham o respaldo popular capaz de levar a um acordo nacional, mas era o estilo de gestão econômica que impedia a realização de tal pacto — aliás, não por acaso a palavra “pacto social” só ressurgia quando os planos econômicos ruíam.

Os planos econômicos, ademais, não deram certo por duas outras razões. Uma foi que a lógica técnica estava subordinada aos interesses eleitorais mais imediatos, como ficou patente no caso do Cruzado, quando o presidente Sarney transformou o plano em mero congelamento, e fez este último não ter um prazo para acabar — mas para quem já viu esta história sabe que o prazo era o final da eleição. O fracasso dos planos decorria ainda da fraqueza do Executivo implementar as políticas por ele propostas. Isto porque, em primeiro lugar, a máquina pública nos escalões mais baixos era

extremamente politizada, de modo que isso implicava uma menor eficiência na execução dos projetos governamentais, além do alto grau de clientelismo existente, o qual não combinava com competência técnica. Além disso, a própria elite do aparelho estatal não se constituía como um grupo coeso. Ao contrário, havia uma enorme competição entre as equipes dos ministérios de acordo com o perfil destes — “gastador” ou “guardiões do Tesouro” — e também a partir da diferença partidária ou estadual entre os ministros.

O argumento da hiperatividade decisória, convivendo com a fraqueza no momento da implementação, mostra o quanto o Executivo é um poder extremamente dividido. Este ponto nem sempre é salientado pela autora, sobretudo quando ela contrapõe o forte poder de agenda do Executivo com a fraqueza estrutural do Legislativo, povoado por uma grande instabilidade partidária e com menores prerrogativas constitucionais. Neste ambiente, segundo Eli Diniz, “a assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro” (p.183). De fato, o Executivo tem prerrogativas maiores do que as do Congresso, mas o pecado da autora, como da maioria dos analistas do sistema político brasileiro, é que ela não percebe o imbricamento existente entre os poderes, uma vez que para obter maioria ou mesmo para obter uma maior aquiescência dos parlamentares, o presidente precisa lotear a administração pública, perdendo assim o controle sobre boa parte dos cargos públicos. A agenda que o Executivo consegue definir está circunscrita às áreas mais insuladas do governo federal, notadamente na esfera econômica. No resto, há uma grande dificuldade não só de implementação, mas mesmo de formulação e coordenação interministerial.

Em grande medida, este problema do livro deve-se à pouca atenção dada aos fatores consociativos do sistema político brasileiro. Diniz descreve com maestria o aspecto mais majoritário de nosso sistema presente nas medidas provisórias, porém praticamente não aborda os poderes de veto ou concorrentes à Presidência da República. Paradigmático neste sentido é que numa obra de perfil multidimensional como a realizada por Eli Diniz a questão federativa, uma das mais importantes da redemocratização, está ausente. Isso levando-se em conta que os municípios e estados aumentaram fortemente suas receitas em detrimento da União na Constituinte; que a democratização no Brasil começou de fato com uma eleição a governador (1982), quando pela primeira vez o poder do militares foi posto em questão; que a carreira da classe política brasileira não é definida em termos partidários mas a partir de lealdades com a base estadual; que os ministérios, em sua maior parte, são divididos

segundo critérios de distribuição do poder nos estados; e, por fim, que os governadores têm sido atores fundamentais no plano nacional e que, nos momentos de maior crise, o presidente os chama para dividir a responsabilidade pelas soluções. Em suma, o atual federalismo tem criado mecanismos de controle ou de dispersão do poder do Executivo federal, que outrora, no período autoritário, era “todo-poderoso”.

Todos estes pontos mostram a importância da questão federativa num sentido mais genérico, contudo, cabe ressaltar que elas convergem para o ponto-chave do argumento de Diniz, que é pensar as reformas pela via pactual. O fato é que sem os atores estaduais, especialmente os governadores, não há como fazer uma grande política de negociação no País e, ademais, caberia a um novo paradigma de reforma fazê-la não pela via tradicional da centralização, mas encontrar caminhos mais cooperativos entre as unidades de governo.

Um último comentário crítico quanto ao argumento de que o Executivo é hiperativo dentro do sistema político brasileiro. Tal visão se assenta, na verdade, em uma análise dos ministérios e órgãos da área econômica, cujo poderio se expressa pelo alto número de medidas provisórias editadas e reeditadas nesta área. No resto do organograma, os diversos setores do Executivo se encontram fragilizados e/ou divididos, em parte por causa do loteamento da administração pública, em parte em razão do prevaletimento da lógica econômica sobre às demais, em especial sobre os imperativos da área social. De modo que, mais do que o tecnicismo, como resalta Eli Diniz, um dos problemas para modificar o atual padrão de políticas do governo federal é o economicismo que lá predomina.

Apesar destes pequenos problemas, o livro ganha maior relevo ao propor um novo padrão de políticas ao Executivo, uma nova “governança”, na definição da autora. O estudo da política industrial e da inovadora experiência das câmaras setoriais levam a este ponto. Rechaçando as críticas que classificavam as câmaras setoriais como repetição da velha tradição corporativa brasileira, Eli Diniz enfatiza o ângulo da negociação presente neste tipo de política e, além disso, que, ao contrário do velho corporativismo, essa experiência incorporou de fato os trabalhadores na arena pública. Não obstante, as câmaras setoriais não conseguiram ultrapassar a mera esfera setorial, e nisso residia seu maior limite.

A partir dessa análise das câmaras setoriais, a autora quer ressaltar sua principal qualidade, que é o aspecto pactual dessa política, mas mostra também que faltava um ator que tivesse o poder

de integrar estas várias câmaras. Este ator só poderia ser o Estado. Dito isto, Eli enfatiza um dos principais pontos da reforma do Estado e que vem sendo negligenciado, qual seja, a recuperação do poder de coordenação do Estado em frente aos grupos sociais e às próprias políticas públicas. Melhor dizendo, não se trata de uma “recuperação” do poder de coordenação, mas a criação de fato deste poder, uma vez que mesmo tendo tido um papel essencial no desenvolvimento do capitalismo, o Estado brasileiro sempre foi fraco em coordenar a atuação dos diversos atores. Para isso, um novo conceito de governo deve ser elaborado, de modo que o verdadeiro desafio que se apresenta atualmente é descobrir como construir um tipo de Estado que esteja apto para democraticamente coordenar a inserção do País numa nova fase do capitalismo e da ordem mundial. Esta é a grande percepção do trabalho de Eli Diniz, e vale a pena trilhar por este paradigma, cuja consolidação depende ainda de muita pesquisa empírica e reflexão a fazer.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da Escola Nacional de Administração Pública — ENAP, 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 adequem 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.