

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

O administrador público tipo delta para o século 21
Yehezkel Dror

Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais
Paulo Eduardo Garrido Modesto

Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária
Eduardo da Silva Pereira

Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado
Marcelo de Matos Ramos

Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada
Maria Rita G. Loureiro Durand

Reforma do setor público e participação sindical: O caso do sistema de pensão italiano
Lucio Baccaro e Richard M. Locke

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Conselho editorial

Regina Silvia 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 Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; 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

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina de Araujo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

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 2
Mai-Ago 1997

O administrador público tipo delta para o século 21 <i>Yehezkel Dror</i>	5
Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais <i>Paulo Eduardo Garrido Modesto</i>	27
Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária <i>Eduardo da Silva Pereira</i>	43
Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado <i>Marcelo de Matos Ramos</i>	81
Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada <i>Maria Rita G. Loureiro Durand</i>	91
Reforma do setor público e participação sindical: o caso do sistema de pensão italiano <i>Lucio Baccaro e Richard M. Locke</i>	127

O administrador público tipo delta para o século 21

Yehezkel Dror

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

1. As tarefas de alta relevância dos governos centrais

A estrutura e os funcionários de governos centrais devem ajustar-se às suas principais tarefas. Algumas delas são claras e amplamente aceitas: fornecer segurança, gerir políticas macroeconômicas, desempenhar algumas funções regulatórias, fornecer determinados serviços sociais e facilitar o funcionamento dos processos da sociedade civil e do mercado econômico. Aumentar a eficiência e a eficácia do governo no cumprimento dessas tarefas é o enfoque central do “gerenciamento” e da “reinvenção do governo” (OSBORNE e GAEBLER, 1992; GORE, 1993; MOORE, 1995; OCED, 1995), como também da “nova economia institucional”, quando for aplicável (WILLIAMSON, 1996).

A maioria das reformas da administração e do serviço público são, no momento, dirigidas para a elevação do desempenho dessas tarefas governamentais, e isso inclui reformas radicais como a da Nova Zelândia (BOSTON *et al.*, 1991). Privatização, devolução, desregulamentação, corte nos gastos públicos e no emprego público, gestão responsável, utilização de métodos empresariais — essas são modalidades típicas de modernizar a nova gestão pública. Todos eles envolvem, além da remoção de muitas funções do governo central, o recrutamento de um novo tipo de funcionário público, o ‘gerente público’ (BEKKE *et al.*, 1996).

Estes são esforços, muitas vezes úteis e necessários. No entanto, eles sofrem de uma cegueira perigosa ao ignorar as funções de alta relevância realmente cruciais do governo, que são a tomada de decisões críticas e a adoção de políticas decisivas, que irão modelar o futuro de maneira

Yehezkel Dror
é professor
emérito de
ciência política
e professor
catedrático de
administração
pública da
Hebrew
University of
Jerusalem,
Israel

significativa (DROR, 1994-96: Cap. 6). Entre essas estão, por exemplo, projetos de infra-estrutura de larga escala; mudanças radicais na natureza do próprio estado, como a união das estruturas multiestatais internacionais; arquitetura da sociedade, como políticas sobre pobreza; governança do mercado; decisões sobre tecnologias emergentes; negociações envolvendo novos tipos de ameaças à segurança; adoção de posições com respeito a temas globais possivelmente catastróficos em escala global, como o efeito estufa; entre outros.

Se fizermos um exercício de raciocínio e perguntarmos-nos o que os futuros historiadores escreverão sobre a atual atuação dos governos, concluiremos que são esses os assuntos que receberão sua atenção. Os futuros historiadores irão avaliar nossa época como sendo uma era de transformações radicais, adequadamente chamada de a “primeira revolução global” (KING e SCHNEIDER, 1991), que ofereceu oportunidades e perigos sem precedentes (KIRDAR, 1992; KENNEDY, 1993; KIRDAR e SILK, 1994).

Os futuros historiadores também se lembrarão do lamento do clássico seguidor de Confúcio, Xunz, sobre uma pessoa defronte uma encruzilhada: “se um homem caminha meio passo na direção errada, quando ele perceber o erro, ele terá feito uma tolice de mil *li*” (KNOBLECK, 1990: 161). Minha previsão é de que, a menos que sejam aperfeiçoadas as capacidades essenciais do governo central de engajar-se nas tarefas de alta relevância, estabelecendo as trajetórias rumo ao futuro, os futuros historiadores acrescentarão lamentos amargos sobre o futuro que eles irão viver, culpando-nos do fracasso em ajustar o governo central às suas tarefas mais críticas, em grande parte em função da preocupação com a “nova gestão pública” (KÖNIG, 1995).

2. A necessidade de uma administração pública radicalmente nova

Novas condições requerem novas formas de governança. Nossa época é, em muitos aspectos, cheia de novidades radicais. Existe, no entanto, a necessidade de um redesenho radical da governança e das políticas, com base numa “revolução conceitual” (BALL *et al.*, 1988; THAGARD, 1992), para que sejam atingidas as necessárias habilidades para governar. Educar o público, capacitar políticos, forçar a aplicação de severos códigos de ética, desenvolver razões humanistas progressistas em substituição parcial das razões de estado, buscar novas formas de cooperação regional e fortalecer a governança global e o controle público sobre o poder privado global, tornando os governantes mais responsáveis junto às sociedades

civis — são exemplos de algumas das direções nas quais a governança deve mudar, para adequar-se a uma época de saltos quantitativos e de mudanças de valores e expectativas (DROR, 1988, 1994-96).

Entre as mudanças necessárias à governança, uma transformação em busca de um novo tipo de administração pública é particularmente importante. O redesenho do serviço público é essencial para fornecer ao governo central o conhecimento e as perspectivas necessárias para o desempenho de tarefas ainda mais relevantes. Ao mesmo tempo, redesenhar a administração pública é relativamente menos difícil que, digamos, reduzir a ignorância de muitos políticos e torná-los mais virtuosos. Entretanto, dentro de uma estratégia modular de redesenho, começar com a administração pública é quase sempre a melhor decisão. Este artigo pretende traçar algumas recomendações para o desenvolvimento de um novo tipo de servidor público, preparado para o exercício das tarefas de alta relevância dos governos centrais, que eu passarei a chamar de “administrador público tipo delta”.

Utilizando uma grosseira classificação histórico-comparativa, veremos que a administração pública tipo alfa, que predominou durante muitos períodos históricos, e que ainda pode ser encontrada em vários países, baseia-se num status atribuído, normalmente um direito de nascença ou proximidade pessoal com os governantes, com uma grande fusão dos papéis político e administrativo. O administrador público tipo beta surge principalmente pela compra de posições de governo, o que geralmente significa uma melhoria substancial tipo alfa, pois a posse de recursos, ou o nascimento em uma família rica, implica, pelo menos, algumas qualificações. A administração pública do tipo gama é baseada em um quase-profissionalismo. Seus antecedentes incluem escravos educados quase-profissionais e pessoas liberadas preenchendo funções de servidores públicos na Roma clássica e, na Idade Média, padres formados, como os jesuítas. Muito mais profissionais e baseados em mérito eram os sistemas clássicos dos mandarins na China, que levaram a versões modernas como a classe administrativa inglesa e a elite estatal francesa treinada pela ENA (*École Nationale d'Administration*). Muitos dos administradores públicos modernos pertencem ao tipo gama, com a nova administração pública constituindo um subtipo, onde as aptidões gerenciais como o treinamento em direito substituem outras exigências profissionais.

No entanto, quando avaliada em termos dos requerimentos para engajar-se nas tarefas de alta relevância dos governos centrais e nas novas disciplinas e modalidades de conhecimento, a administração pública tipo gama, em todas as suas variações, mostra-se inadequada. Vem daí a necessidade e o potencial de mudança por uma administração pública tipo delta, que reforça a atenção às tarefas de alta relevância, ao passo que deixa as tarefas gerenciais para oficiais graduados tipo gama e vários prestadores de serviço.

3. A realidade do administrador público contemporâneo

A necessidade urgente de um tipo novo de administração pública é fortemente apoiada por uma avaliação da realidade e das tendências atuais. Um estudo extenso sobre os servidores públicos em um grande número de países levou-me, em todo caso, à conclusão de que quase todos os serviços públicos contemporâneos são obsoletos em aspectos vitais, estando aqueles recentemente reformados muito melhores para executar a administração pública, mas com conhecimentos praticamente irrelevantes para as tarefas mais relevantes dos governos centrais.

Em muitos países, a experiência profissional dos servidores públicos é inadequada, advinda da formação em Direito ou numa prática generalista; os incentivos à entrada na administração pública são, na maioria dos países, inadequados para atrair uma proporção significativa do melhor; a divisão imprópria de trabalho com políticos ameaça de maneira crescente as contribuições específicas esperadas de uma administração pública; o conhecimento dos administradores públicos é, muitas vezes, grosseiramente desatualizado; muitos países prendem-se a uma tradição de serviço público baseado em regras, o que torna o profissionalismo criativo impossível (para uma perspectiva histórica, ver SILBERMAN [1993]); a corrupção parece crescer, muitas vezes como um correlato à corrupção dos políticos; com frequência, as reformas na administração pública realmente melhoram sua eficiência, mas são irrelevantes para os principais dilemas políticos; as poucas possibilidades de carreira para muitos funcionários públicos inibem uma perspectiva nacional global; a rotação é, em geral, excessivamente freqüente ou limitada, muitas vezes os dois casos; as culturas do serviço público são normalmente conservadoras, inibindo o desabrochar da inovação tão necessária; no nível global, as dificuldades políticas combinam com os interesses investidos, criando um serviço público internacional muito pouco qualificado, para não ser grosseiro, para suas responsabilidades crescentes.

Assim, cheguei à minha conclusão de que, com algumas variações, praticamente todo o serviço público contemporâneo está obsoleto, como algumas exceções localizadas, principalmente ao sul da Ásia Oriental. Há alguns estudos de caso disponíveis, que servem para ilustrar essa conclusão (BUTLER *et. al.*, 1994; BOVENS e HART, 1996). Esta avaliação foi posteriormente reforçada pelos esforços de vários países em reformar seu serviço público (BOSTON *et. al.*, HEADY, 1995; BEKKE *et at.*, 1996). A maioria das reformas mantêm-se dentro da estrutura clássica tipo gama, ou acrescentam a abordagem da nova gestão pública, ou adotam uma combinação dos dois anteriores, mas quase todas fazendo pouquíssima diferença na prática (BRUNSSON e OLSEN, 1993). Elas são geralmente úteis para avançar com eficiência e eficácia e, em países como os da Europa

Oriental, são essenciais para a construção das capacidades essenciais do governo (SIGMA, 1995). Mas elas não apresentam significativas contribuições às outras tarefas relevantes dos governos centrais, e muitas vezes trazem risco por distraírem a atenção deles da necessidade de atualização. Isso é muito bem ilustrado pela Nova Zelândia, que tem a mais avançada das reformas da administração pública, com muitas conquistas em termos de eficiência e eficácia, mas nenhuma com respeito à capacidade crítica de escolha do governo central.

As ideologias e estruturas contemporâneas adicionais dificultam uma consideração mais séria sobre a necessidade de um novo tipo de administração pública. Elas incluem, por exemplo, uma redução generalizada da importância dos governos, combinada com desconfiança, crenças populistas antielitistas, políticos de mídia, nada dispostos a serem forçados ao conhecimento profissional, preocupação com os cortes nos gastos públicos e privatização, e muito mais.

Sem muita surpresa, a necessidade de um novo tipo de administração pública é ignorada (nem seriamente considerada nem rejeitada!) em quase todo o discurso sobre administração pública e reforma de governo (WAMSLEY et al., 1990; KAUFMANN, 1991; McDONALD, 1992; GORE, 1993). No entanto, a inabilidade sempre visível dos governos de adaptar-se à pressão dos problemas, junto à frustração das esperanças fixas aos mercados como soluções universais irão, com certeza, revigorar a busca por novos desenhos de governança inovativa. Possuir idéias adequadas para o momento da grande oportunidade é uma tarefa para pensadores profissionais dedicados à governança onde, com sorte, o modelo tipo delta aqui proposto estimulará a real inventividade no governo, que será seguramente exigida no futuro próximo.

4. Capacidades essenciais da administração pública tipo delta

Um breve exame das principais funções da administração pública tipo delta servirá como ponte entre a necessidade generalizada por um redesenho do governo e a discussão sobre as características principais do servidor público tipo delta.

Para ajustar-se aos novos desafios, oportunidades e perigos e estabelecer trajetórias rumo ao futuro, ao mesmo tempo em que cumprem suas tarefas de alta relevância, os governos deverão, *inter alia*, engajar-se em sete funções principais, por vezes sobrepostas:

1. Intervenção em processos históricos, para reduzir a probabilidade do mal e aumentar a possibilidade do bem, visto que isso muda com o tempo;

2. Potencialização, no sentido de apoiar e impelir, dos processos sociais criativos e evolutivos (e não o “desenvolvimento auto-sustentável”, com todas as suas conotações estáticas), ultrapassando o significado do jargão ‘facilitar’;

3. Ativa arquitetura da sociedade, guiando e também ajustando diretamente as principais estruturas e processos sociais rumo a condições e valores radicalmente diferentes, incluindo a necessária destruição criativa (SCHUMPETER, 1942: cap.7), quando os processos sociais autônomos mostram-se inadequados;

4. ‘Jogo político’, para fazer escolhas críticas que irão modelar o futuro, tendo em vista as incertezas e possibilidades inconcebíveis do momento, que transcendem o pensamento probabilístico;

5. Habilidade em lidar com complexidades crescentes, além da compreensão disponível;

6. Escolha trágica entre as prioridades e os valores em debate — ambíguos e em constante mudança; e

7. Mobilização do apoio para a dolorosa destruição construtiva, inevitável mesmo sob as melhores condições.

Outras classificações das funções principais envolvidas nas tarefas relevantes dos governos centrais são possíveis, mas não afetarão a conclusão principal de que os governos contemporâneos não possuem as capacidades absolutamente essenciais para preencherem as funções envolvidas com suas tarefas relevantes. De fato, uma crítica ainda mais severa se justifica: as funções necessárias podem muito bem estar além do potencial máximo dos caminhos (NORTH, 1990) oferecidos pelas estruturas governamentais do momento.

Assim, como afirmado anteriormente, o redesenho radical da governança é essencial. Deixando de lado outros requisitos, tais como a elevação das qualidades cognitivas e morais dos políticos e a sofisticação do cidadão comum, um dos novos componentes essenciais exigido das mentes de um governo central é um *stratum* profissional de altíssima qualidade. Esse *stratum* pode oferecer um máximo de compreensão e conhecimento profissional, junto a uma visão ampla e perspectivas bastante amplas. Além do mais, para realizar sua contribuição mais crucial, esse *stratum* deve gozar de plena autonomia dos componentes políticos do governo, de acordo com as versões sofisticadas de democracia como um regime misto, que possui instituições de governo não-democráticas, como as cortes e os bancos centrais, juntamente com serviços públicos que cumprem funções importantíssimas, enquanto obedecem e seguem valores democráticos, sendo subordinados, em última instância, aos políticos eleitos.

O administrador público tipo delta, com atributos que o capacitam a cumprir o papel principal de corresponder às funções envolvidas com as tarefas mais relevantes dos governos, está projetado para atuar como esse *stratum*.

5. Atributos tipo delta

Para corresponder às suas funções, o administrador público tipo delta difere de seus predecessores (alfa, beta e gama) nas principais qualidades. Ele continua a linha de desenvolvimento de alfa para beta e para gama até delta em termos da sua crescente profissionalização. Mas o tipo delta aqui proposto busca um salto qualitativo, comparável ao que costuma chamar-se a revolução governamental do século 19 (MACDONAGH, 1958).

As principais características do administrador público tipo delta incluem uma concentração de aptidões de alta relevância: superprofissionalismo; inovativo-criativo; meritocrático-elitista, porém refletindo a sociedade; virtuoso; autônomo, porém subordinado; e um forte sentido de missão. Um breve exame desses atributos servirá para apresentar o conceito de um administrador público tipo delta em um nível de detalhes suficiente para servir de base para o pensamento futuro e para ação.

5.1. Concentração de aptidões de alta relevância

Muito da energia e da atenção do administrador público vai para a minigestão. Isto não só significa o desperdício de um recurso muito escasso, mas também garante que as escolhas e atividades mais importantes, aquelas que realmente farão diferença, estão sendo negligenciadas. Este é um defeito seriíssimo, ainda mais visto que políticos em vários países têm-se desviado crescentemente daquilo que realmente faz diferença, por pressão de demandas da mídia e dos rituais modernos e eleitores.

Assim, o atributo principal do administrador público tipo delta seria a atenção às escolhas críticas e às ações com alta probabilidade de impacto no futuro coletivo. Aqui, novamente, muito dependerá de arranjos institucionais. Assim, para chamar a atenção das mentes dos governos centrais àquilo que realmente importa, será preciso transferir algumas tarefas para o mercado, ONGs, sindicatos, movimentos de base e esferas inferiores de governo, ou seja, para qualquer organização que possa cumprir bem essas tarefas, e as outras obrigações administrativas deveriam ser delegadas a administradores públicos.

No entanto, essa transferência de funções não será adequadamente implementada, nem produzirá os resultados desejados, a menos que os administradores públicos desejem ocupar-se daquilo que realmente interessa, e sintam-se relativamente competentes para concentrar-se nas funções de alta relevância do governo central.

O modelo da administração pública tipo delta não é utópico. Ele admite que o envolvimento excessivo com a minigestão e com os incêndios habituais é inevitável. É isso que a capacidade de resposta exige, é isso que os políticos geralmente esperam, e é isso que o poder oferece. Assim, não

é a falta de envolvimento com a minigestão e com as microcrises que caracteriza o administrador público tipo delta, mas a limitação desse envolvimento em, digamos, no máximo 50% do tempo, atenção e energia. Isso deixa 50% da capacidade livre para as tarefas mais relevantes do governo — fato que significa uma grande mutação, se comparado com a realidade presente.

A concentração em tarefas de alta relevância e em outras funções relativas a elas não é uma mera questão de alocação de recursos; ela também exige rotinas pouco usuais de trabalho, que incluem muita leitura, retiros, contemplação política, contato com pensadores e cientistas e muito mais. Basicamente, é preciso uma nova cultura de administração pública, que busque fazer diferença no futuro. Outro assunto relacionado a isso é a necessidade de manter-se autonomia *vis-à-vis* aos políticos, como já discutido. No entanto, as bases principais para se alcançar essas características são capacitação, qualificação e identidade profissionais, que motivem, capacitem e apóiem a concentração nas tarefas realmente relevantes. Assim, a essência da administração pública tipo delta está no seu superprofissionalismo.

5.2. Superprofissionalismo

A característica mais importante do administrador público tipo delta aqui proposto é seu altíssimo nível de profissionalização, muito mais do que o tipo gama. Considerando que tornar-se um médico toma pelo menos sete anos de estudos intensivos e outros três para especialização, é um tanto estranho que os profissionais do governo não tenham de enfrentar um curso pelo menos tão longo de estudos e aprendizado clínico. Se os estudos modernos que demonstram a extensão de tempo necessária para tornar-se um especialista forem considerados (ERICSSON e SMITH, 1991), junto à rápida expansão do conhecimento relevante para o exercício do governo, chego à conclusão de que os administradores públicos deveriam ser superprofissionais, com estudos equivalentes, pelo menos, à especialização médica, e constantemente envolvidos com aprendizados suplementares, intercalando períodos de estudo e de experiência variada.

A essência do profissionalismo (DROR, 1993) é a prática baseada no vasto conhecimento (SCHON, 1983), como também a inteligência prática advinda da experiência (STERNBERG e WAGNER, 1986). Somem-se a elas uma atitude de preocupação clínica e a capacidade de ser frio no meio da irracionalidade emocional e em uma arena altamente competitiva; uma boa dose de ceticismo, com fortes suspeitas do óbvio, beirando a iconoclastia e o aprendizado constante.

Tomando como certas exigências mínimas e amplamente reconhecidas, tais como habilidades em linguagem e no uso de computadores, e o

conhecimento de assuntos como direito público, deixe-me indicar alguns grupos de conhecimento e aptidões necessárias, que vão além do tipo gama e que significam um avanço rumo ao superprofissionalismo. Pessoas diferentes satisfariam mais a um grupo de exigências e menos a outro. Porém, todos os administradores públicos tipo delta deverão atingir um bom nível em todos eles, elevando a administração pública como um todo a um patamar de excelência em todos os domínios.

— Eles deverão possuir uma profunda compreensão dos processos sociais em todas as suas dimensões, incluindo suas bases psicológicas.

— Deverão ponderar sobre o estabelecimento de trajetórias rumo à história futura. Isso envolve muito pensamento histórico, aplicação de especulações e conjecturas na ascensão e declínio das nações, avaliação de perfis sociais em termos de potencial evolutivo, muita contemplação de alternativas futuras e a construção de visões múltiplas da realidade.

— Instituições e suas dinâmicas, tanto como empecilhos quanto objetos de arquitetura social, devem ser compreendidas.

— Os principais meios e suas dinâmicas, incluindo o próprio meio social e seu meio-ambiente, até a globalização, devem ser profundamente estudados.

— Habilidade com números (PAULOS, 1988) é uma necessidade premente como uma linguagem para a compreensão, reflexão e raciocínio. No entanto, o raciocínio em linguagem numérica, como por exemplo, nas principais formas de incerteza (KAPLAN, 1996) deve ser combinado não só com o pensamento histórico, mas também com a imaginação literária (NUSSBAUM, 1994). Essas exigências aparentemente contraditórias ilustram bem a multidimensionalidade do superprofissionalismo tipo delta, e levam à necessidade inerente do pensamento dialético (MITROFF *et al.*, 1983), com base na filosofia de ação e julgamento, filosofia da mente e das ciências cognitivas modernas (ELSTER, 1983, 1984, 1989; BRATMAN, 1987; GRAHAM, 1993).

— Devem conhecer profundamente a literatura científica e tecnológica, incluindo as implicações e temas sociais, como aqueles levantados pela tecnologia da informação, pela robótica, biotecnologia, etc.

— Deve haver familiaridade com os principais temas políticos, com ênfase na coerência e perspectiva dinâmica ampla.

— Deve haver conhecimento da realidade da tomada de decisão e também dos modelos normativos, no nível das estruturas individuais, organizacionais, governamentais, sociais e globais.

— Qualificações avançadas nos princípios e métodos do *policy-making*, muito além do padrão da análise política, são necessárias; em particular, os quadros mais relevantes da esfera estatal de pensamento político, tais como as perspectivas dinâmicas dos sistemas e da aposta na história; familiaridade com as ferramentas e técnicas mais proeminentes, tais como simulação e jogos, traço de perfis psicológicos e mapeamento

incerto. Mais importante e mais difícil de alcançar será o conhecimento explícito das abordagens da ponderação política avançada, que levará, no final, a hábitos cognitivos de pensamento e intuição.

— Uma boa medida de valor filosófico e raciocínio ético é básica para o conhecimento e aptidão necessários, para explorar a dimensão decisiva de valores das principais escolhas públicas e análise das escolhas trágicas, de forma a ajudar as decisões tomadas pelos juizes de valor legítimos — os políticos. Boa familiaridade com filosofia política clássica e moderna é uma exigência concomitante.

— Todos esses requerimentos devem ser colocados em estruturas regionais e globais, até que se atinja um nível de raciocínio em termos do que eu costumo chamar *raison d'humanité* (DROR, 1994-96; cap. 9).

— Além da reconhecida necessidade de conhecimento e habilidade para gerenciamento, teoria organizacional e psicologia organizacional, administração pública comparada, matérias especiais como gerenciamento de projetos em larga escala e uma boa dose de habilidade para a reforma — todas voltadas para níveis macro — são também necessárias.

— Conhecimento de finanças públicas e orçamento e de gestão de recursos também devem ultrapassar o que usualmente se exige do modelo tipo gama. Assim, o custo da meta nacional, abordagens da agenda pública e o estabelecimento de prioridades e de métodos orçamentários para vários anos também são necessários. Para todos esses requerimentos gerais, o conhecimento particular de domínios específicos das atividades de governo, como saúde, assuntos econômicos e industriais, segurança nacional, entre outros, deve ser adicionado. Isso exige certo aperfeiçoamento do administrador público tipo delta, com especialização em domínios específicos. No entanto, para se assegurar uma perspectiva ampla, todo administrador público tipo delta deve ter conhecimento específico e experiência em, pelo menos, dois domínios das atividades governamentais.

As habilidades são tão difíceis de definir quanto as exigências de conhecimento. Elas envolvem, em parte, a absorção de conhecimentos pelo comportamento intuitivo e pensamento espontâneo. Isso requer aprendizado ativo e contínuo, combinado com um ensino apropriado, planejamento de carreira e aconselhamento profissional. Algumas aptidões necessárias estão relacionadas ao caráter, como o pensamento frio e rápido em situações de crise. Isso é, em parte, uma questão de talento e propensão inatos, que serão identificados pela avaliação do desempenho de toda a carreira, e que deverão ser promovidos com ajuda de experiências estruturadas e métodos especiais de treinamento, tais como exercícios de crise.

O administrador público tipo delta precisa ainda de aptidões padronizadas, como as exigidas nos relacionamentos humanos e negociações.

No entanto, a principal aptidão, que caracteriza o profissionalismo do administrador público tipo delta, é a habilidade e o hábito de construir a ponte entre o conhecimento abstrato e temas concretos, de forma explícita e tácita. Tudo isso, somado ao julgamento, é baseado numa combinação de conhecimento e experiência.

Há ainda uma dimensão adicional para a característica superprofissional do administrador público tipo delta — a combinação de contemplação e ação. É impossível pensar através de situações inusitadas mutantes e compreender problemas fundamentais com o ritmo frenético dos níveis mais altos do governo. Para ir além das aparências superficiais até processos mais profundos, o tempo para refletir fora da pressão dos eventos presentes é essencial. Assim, administradores públicos tipo delta devem dedicar-se a muita contemplação direcionada para a ação, e dispor de tempo e condições para fazê-lo. Essencialmente, estou aplicando novamente o modelo aristotélico da filosofia como um guia de ação (NUSSBAUM, 1990: cap.2), com os administradores públicos tipo delta sendo, em parte, filósofos da ação política e de governo.

5.3. Inovativo-criativo

Inovação e criatividade são essenciais para a adaptação a novos temas e situações, quando o “mais do mesmo” e o “incrementalismo” tornam-se não só inúteis, mas contraprodutivos. No entanto, ser inovativo-criativo não é menos importante para o tipo delta do que o superprofissionalismo — ambos devem combinar-se.

A busca pela inovação e criatividade coloca alguns problemas. Parece, pelo pouco que se sabe desse tema enganoso, que criatividade pessoal significativa é uma capacidade escassa, em grande parte, um resultado da personalidade e, portanto, não pode ser ensinada. E ainda pior, muitas estruturas e processos organizacionais e governamentais são, na prática, de natureza antiinovadora.

É possível desenhar estruturas e processos organizacionais que encoragem a inovação e a criatividade (MERRITT e MERRITT, 1985; SCHAEFER e MCINEMEY, 1988; SENGE, 1990), mas aqui me interesso nas medidas para aumentar a inovação e criatividade como parte da proposta para uma administração pública tipo delta. Assim, os comentários que se seguem são relevantes.

— Um serviço que combine carreira pessoal e recrutamento aberto deve estimular mais a inovação e a criatividade, sem desfigurar seu caráter compacto e superprofissional. Cerca de 50% dos quadros da administração pública tipo delta deveriam ser compostos por funcionários de carreira, com entrada num nível inicial do recrutamento, e pelo menos 25% das posições a serem preenchidas por recrutamento aberto, sendo o recrutamento dos 25% restantes mais elástico.

— A juventude parece aumentar a inovação. Assim, a administração pública tipo delta deveria ser mantida, em grande parte, jovem, com profissionais muito destacados que rapidamente atingissem as posições mais elevadas.

— Tempo para aprender, contemplar e procurar novas idéias é essencial para a criatividade. Assim, as carreiras deveriam incluir, como mencionado anteriormente, retiros periódicos e períodos de contemplação, longe das pressões e atividades diárias.

— Exposições variadas estimulam a inovação e criatividade. Faz-se necessária uma carreira que forneça experiências múltiplas e interface com realidades heterogêneas.

É inútil recomendar que a inovação e a criatividade sejam um dos principais critérios para a entrada na administração pública tipo delta, visto que essas características não podem ser identificadas com segurança antes de serem colocadas à prova por anos de serviço, mas a curiosidade pode ser avaliada e deve constituir uma exigência principal. Além disso, como a inovação e a criatividade freqüentemente caminham junto às idiosincrasias, o recrutamento deve evitar a eliminação de tais pessoas em função da ênfase excessiva em aptidões para trabalho em grupo, etc., e até dar boas-vindas a uma boa medida de tipos incomuns. Isto também se aplica à promoção, com especial atenção à inovação e à criatividade, mesmo quando isto implicar imposições em termos de hábitos harmoniosos de trabalho e relações humanas.

5.4. Meritocrático-elitista, porém refletindo a sociedade

A administração pública tipo delta é abertamente meritocrático-elitista ao tentar atrair, selecionar e desenvolver o melhor, num sentido múltiplo. Ela requer, *inter alia*, o alargamento da base através de recrutamento e promoção de mulheres e de vários grupos étnicos, tornando-se atraente em termos de desafios, e competitiva em termos de remuneração, possuindo um sistema de seleção e carreira que escolha e mantenha o melhor, enquanto filtra os “não-tão-melhores” e aposenta aqueles que perdem seu caráter mais agressivo. Assim, o vínculo profissional permanente deve ser evitado, com os oficiais trabalhando com contratos de cinco ou 10 anos, renováveis com base no mérito, segundo avaliação realizada por órgãos independentes. Os pagamentos, incluindo os fundos de pensão, devem ser ajustados de forma a compensar essa falta de estabilidade, e compensar as pessoas cujos contratos não sejam renovados em virtude da diminuição da inovação, mas não por falha pessoal.

A alta qualidade da administração pública tipo delta deve ser combinada com seu caráter compacto. Muitos países necessitam de uma administração pública tipo delta formada por não mais de, digamos, 500 pessoas

(e muito menos em estados pequenos), podendo alcançar até 2.500 em países de extensão continental como China e Índia. Qualidade altíssima e pequena quantidade combinam-se para transformar a administração pública numa elite meritocrática compacta, porém pluralista, com sentido de corporativismo (*esprit de corps*) e de missão.

A administração pública tipo delta é meritocrática. Nenhum outro princípio, como por exemplo, antigüidade em partidos políticos, não deveria ter influência: só o mérito em qualidades e concretizações. Este é um princípio fundamental que nunca deve ser comprometido.

No entanto, a administração pública tipo delta deve também ser pluralística, em termos de gênero, etnia, antecedentes socioeconômicos, visão mundial, etc. Tal pluralismo é necessário para refletir a sociedade e manter-se próximo a ela; para ajustar-se aos requerimentos das diferentes tarefas; para fornecer perspectivas múltiplas, essenciais ao ajustamento, à complexidade; e para estimular a inovação e a criatividade.

Medidas especiais seriam necessárias para que fosse atingido um espelhamento adequado da sociedade, incluindo oportunidades de treinamento intenso e incentivos para grupos pouco representados, como também algumas medidas discriminatórias positivas, enquanto seu principal conhecimento e exigência de aptidões não forem depreciados.

A administração pública tipo delta, enquanto elitista, deve não só espelhar a sociedade, mas também estar próxima a ela — para corresponder aos seus valores e, igualmente importante, para compreender as múltiplas realidades sociais essenciais para o desempenho de suas funções. Esta é a exigência mais importante, visto que muitas das características elitistas da administração pública tipo delta carrega com ela os graves perigos de perder contato com as realidades sociais. Assim, a administração pública tipo delta abriga membros que trazem a experiência e o conhecimento de diferentes estilos de vida e de experiência existencial, ou que adquirem tal experiência e conhecimento após sua entrada na administração pública. As carreiras deveriam também incluir um período de, pelo menos, um ano de trabalho com organizações e movimentos de base.

5.5. Virtuoso

Com a desmistificação do estado e o movimento contrário ao status do contrato, as exigências éticas dos servidores públicos foram reduzidas em muitos países. As mudanças em culturas dominantes — da ética pública para a comercial (JACOBS, 1992) — agravaram ainda mais a erosão da ética das administrações públicas. Atualmente, as exigências da administração pública tipo gama são geralmente limitadas à prevenção da corrupção, à redução do conflito de interesses e, em alguns países, à proibição da greve. A realidade é ainda pior, com crescentes sinais de

corrupção, com greves violentas e ligadas a grupos de interesse, tornando-se endêmicas em um número crescente de serviços públicos.

Por vezes, alguns passos são dados em direção às normas éticas do serviço público (WILLIAMS et al., 1985; THOMAS, 1993). Mas, como um todo, o assunto tem sido negligenciado. Ao resistir a essa realidade perigosa, o administrador público tipo delta distingue-se pelas demandas sérias com respeito a ética, valores e virtudes.

Um primeiro conjunto de padrões mínimos exige compromisso total com a *res publica*, onde o conflito de interesses é seriamente evitado, e a publicidade evitada a todo custo. Valores que equilibram compromisso com a vontade pública e obediência a superiores políticos e administrativos, incluindo normas de quando sair e encerrar a partida, são também essenciais (HIRSCHMAN, 1970; também reconsiderado por HIRSCHMAN, 1986: cap. 4).

Mas neste caso exige-se muito mais, como a reintrodução das noções de virtudes e vícios, e também do caráter, aplicando-se os interesses modernos a esses conceitos (GUARDINI, 1967; WALLANCE, 1978; MACKINTYRE, 1984; KUPPERMAN, 1991) para a elite da administração pública.

Uma fonte importante para a concepção ética apropriada do serviço público tipo delta é a clássica ética de Confúcio (WRIGHT e TWICHETT, 1962; HALL e AMES, 1987; WALEY, 1988). Importantes ajustes às condições modernas são necessários (BARY, 1991), incluindo a ênfase à inovação, criatividade e ação enérgica, mas, considerando-se todos os fatores, a ética de Confúcio modernizada é uma boa base para a construção de uma ética pessoal e profissional das virtudes da administração pública tipo delta.

Servidores públicos devem também, e basicamente, comprometer-se com os valores mais prementes, incluindo os humanos, sociais e nacionais. No entanto, podem haver respostas diferentes para a questão de quanta identificação pessoal com as ideologias dominantes aceitas em uma sociedade particular, em um certo período de tempo, deveria ser exigida dos administradores públicos tipo delta. Está claro que, em países democráticos, a identificação com os valores democráticos é uma exigência. Da mesma forma, a identificação com o desenvolvimento como valor e como meta nacional é exigida em países em desenvolvimento. Mas o tema torna-se difícil, quando diz respeito a sistemas políticos ou de crença religiosa nas sociedades não liberal-democráticas.

Eu penso que nesses países, a identificação (em contraste com a cegueira dogmática) com valores dominantes pode bem ser exigida dos administradores públicos. No entanto, isto não deve sobrepor-se à obrigação fundamental do ser humano de rejeitar e resistir ao mal. Como identificar o mal e quando resistir à ideologia dominante por causa do

ser humano superior e de outros valores — estas são questões de responsabilidade moral pessoal, para a qual nenhuma resposta genérica pode ser fornecida.

5.6. Autônomo, porém subordinado

Na base desse atributo crucial está a concepção genérica da administração pública tipo delta como um *stratum* não-democrático, essencial, mesmo no mais democrático dos países, para o cuidado do interesse público, que é cada vez maior. No entanto, esta é uma matéria difícil, com problemas complexos como o equilíbrio entre autonomia e subordinação, conforme expressam algumas características.

O administrador público tipo delta deve ser autônomo em seu trabalho profissional e muito influente nas tomadas de decisão, mas está, obviamente, subordinado a superiores políticos, visto que está profissionalmente obrigado a ‘dizer a verdade ao poder’ (WILDAVSKY, 1979), a confrontar-se com escolhas políticas ruins e, se necessário sair e encerrar a partida.

A necessidade de saber como mobilizar e manejar o poder, e paralelamente respeitar as políticas e servir às metas legítimas é também uma necessidade. Ao mesmo tempo, é tarefa básica do administrador público tipo delta tentar melhorar a política. Assim, a factibilidade política deve ser aceita como um limite, mesmo que elástico, com um administrador público tipo delta dedicado à esfera de estado superior, que tenta fazer o que é necessário, ao invés de executar políticas mundanas como a arte do possível.

Para preencher tais exigências, a atividade nos partidos políticos deve ser proibida aos administradores públicos tipo delta, que devem ser desencorajados da busca do poder político; não se deve permitir que os compromissos políticos ameacem a natureza profissional do administrador público, mesmo quando estes são necessários para se identificarem com as ideologias dominantes nos países, seguindo a ‘política da fé’ (OAKESHOTT, 1996).

5.7. Forte sentido de missão

Com base na percepção dessas atividades, conhecidas em todo o mundo, em termos de ‘chamado’ e da secularização dessa concepção de Max Weber (MOMMSEN e SCHLUCHTER, 1992; GOLDMAN, 1988), e também de concepções comparáveis em outras culturas, tal como expresso no *The Bhagavadgita* na Índia, e na cultura Samurai no Japão, minha opinião é de que ser um administrador público tipo delta deve ser considerado como um apelo vocacional, uma escolha existencial, uma missão de vida.

Este sentido de missão deveria fornecer à vida dos administradores públicos tipo delta sentido, em termos de significado moral, recompensa interior e desafio pessoal. A não ser que essa exigência seja amplamente satisfeita, o serviço público tipo delta não será capaz de atingir os padrões necessários, apesar de todos os esforços requeridos por eles. Além disso, sem as recompensas intrínsecas e o prestígio social que acompanham uma noção tão internalizada e socialmente aceita do serviço público tipo delta, será difícil recrutar os candidatos excepcionais. A confiança pública necessária também depende do compromisso visível do servidor público tipo delta com o chamado da promoção do bem-comum.

6. Neoplatonismo e perspectivas ativas do Estado

O quadro que emerge das funções e atributos do serviço público tipo delta aqui proposto deveria ser claramente reconhecido como neoplatônico e ativamente baseado no Estado.

Em *A República*, Platão postulava um modelo puro de regulamentação onibenevolente e onipotente, inaceitável em termos das modernas concepções e valores, e impossível por várias razões, principalmente pelos efeitos corrompíveis do poder, mesmo sobre o mais virtuoso dos governantes. A outra visão extrema de Platão, em *As Leis*, com muito pouco escopo para intervenções humanas deliberadas, é impossível e inaceitável em uma época de mudanças hiper-rápidas.

No entanto, em *O Statesman*, Platão apresenta a idéia de profissionais do governo que tecem o futuro com auxílio do conhecimento. É neste sentido que a administração pública tipo delta aqui proposta é neoplatônica, quando visa à introdução nos governos centrais de superprofissionais nas tarefas de maior relevância, que modelarão o futuro, como parceiros potentes, porém subordinados, dos políticos.

Desnecessário dizer que esta abordagem será o anátema das propostas da democracia populista (TÄENSJÖE, 1992; PARKER, 1994), mas ela cabe bem na teoria da democracia com qualidade como um regime misto, onde as maiorias democráticas fazem as escolhas decisivas, mas baseado na orientação sábia e iluminada pela educação, não lavagem cerebral, dos conselheiros públicos. Nada menos irá servir, considerando os desafios, oportunidades e perigos que enfrenta a humanidade como um todo e todos os países em particular.

Um segundo pressuposto para o modelo proposto de uma administração pública tipo delta é a concepção de um Estado ativo, retornando às idéias clássicas da política como arquitetura de mestre e como legislação em um sentido amplo (COLLINI *et al.*, 1983). Este será o anátema para o liberalismo moderno, para alguns versos extremos de confiança em

mercados livres e para desilusões simplistas do fim da história. Porém, não tenho dúvidas de que as funções cruciais que modelarão o futuro só podem ser preenchidas pelos governos centrais, incluindo órgãos interestatais como a União Européia e, no futuro próximo, grupos quase-governamentais globais. A opção de enfraquecer o estado não existe, e não se pode confiar nas astúcias ocultas da história. Estados modelarão significativamente o futuro, seja para o pior, por inércia ou más escolhas, ou para o melhor, graças às capacidades drasticamente aperfeiçoadas, *inter alia*, com a ajuda dos administradores públicos tipo delta.

A administração pública tipo delta pode justificar-se pragmaticamente, sem explicar suas bases neoplatônicas e sua concepção ativa de Estado. No entanto, prefiro deixar o caso inteiramente nas mãos dos próprios administradores públicos tipo delta, para que eles possam resistir ao errôneo pensamento dominante sobre governança, que nada pode além de perpetuar as incapacidades do governo, com duras conseqüências. O redesenho radical da governança, segundo valores básicos, é uma necessidade, incluindo o movimento em favor do serviço público tipo delta.

Muitas características do serviço público tipo delta podem e devem ser ajustadas às especificidades de cada país, incluindo suas tradições, valores, recursos e instituições, à medida que se tenha o cuidado de não alterar sua essência. O movimento em direção ao serviço público tipo delta pode ser feito em fases dentro de estratégia modular, tal como um treinamento intenso dos atuais servidores públicos promissores, acompanhado da construção de um novo tipo de serviço público.

Assim, essa proposta não é utópica, mas cabe dentro dos limites do possível, se empenharmos-nos. No entanto, duas pré-condições essenciais devem ser cumpridas: a necessidade de progredir rapidamente rumo a uma administração pública tipo delta deve ser amplamente aceita nas democracias, e apoiada pelos principais detentores do poder; os líderes políticos devem estar dispostos a tomar parte ativa no movimento rumo a esse serviço, assumindo inclusive os custos intermediários envolvidos na superação da tirania do status quo, inclusive das ideologias dominantes que pregam a nova administração pública.

- BALL, Terence, FARR, James and HANSON, Russell L. (eds). *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge. UK: Cambridge University Press, (1988).
- BEKKE, Hans A.F.M., PERRY, James L. and TOONHER, Theo A. J. (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press, (1996).
- BOSTON, Jonathsn, MARTIN, John, PALLOT, June, and WALSH, Pat (eds). *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press, (1991).
- BOVENS. Mark and T. HART, Paul, *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick NJ: Transaction Books, (1996).
- BRATMAN, Michael E. *Intention, Plans, and Practical Reason*. Cambridge, MA: Harvard University Press, (1978).
- BRUNSSON, Nils and OLSEN, Johan P. *The Reforming Organization*. London: Routledge, (1993).
- BUTLER, David, ADONIS, Andrew and TRAVERS, Tony. *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*. Oxford: Oxford University Press, (1994).
- COLLINI, Stefan, WINCH, Donald and BURROW, John. *That Noble Science of Politics: A Study in Nineteenth-Century Intellectual History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1983).
- DE BARY, Wm Theodore. *The Trouble with Confucianism*. Cambridge., MA: Harvard University Press, (1991).
- DROR, Yehezkel. *Policymaking Under Adversity*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, (1988).
- DROR, Yehezkel. Reflections of a PSO President: Policy Professionalism as a Vocational Calling. *Policy Studies Journal* 21 (1): 6-13, (1993).
- DROR, Yehezkel. *The Capacity to Govern: Report to the Club of Rome*. Spanish version. Barcelona: Circulo de Lectores. 1994 and Mexico City: El Fondo de Cultura Economica, 1996. German version *Ist die Erde noch regierbar? – Ein Bericht an den Club of Rome*, Munich: Bertelsmann, 1995: revised English version in preparation, (1994-96).
- ELSTER, Jon. *Sour Grapes*. Cambridge, UK. Cambridge University Press, (1983).
- ELSTER, Jon. *Ulysses and the Sirens*, revised edn. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1984).
- ELSTER, Jon. *Solomonte Judgments*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1989).
- ERICSSON, K.A. and Smith, J. (eds). *Towards a General Theory of Expertise: Prospects and Limits*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1991).
- GOLDMAN, Harvey. *Max Weber and Thomas Mann: Calling and the Shaping of the Self*. Berkeley: University of California Press, (1988).
- GORE, Al. *The Gore Report on Reinventing Government – From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. New York: Times Books, (1993).
- GRAHAM, George. *Philosophy of Mind: An Introduction*. Oxford: Blackwell, (1993).
- GUARDINI, Romano. *Tugenden*. 2nd edn. Mainz: Matthias-Grunewald, (1967).
- HALL, David L. and AMES, Roger T. *Thinking Through Confucius*. Albany, NY: State University of New York Press, (1987).
- HEADY, Ferrel. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 5th edn. New York: Marcel Dekker, (1995).

- HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, (1970).
- HIRSCHMAN, Albert O. *Rival Views of Market Societies and Other Recent Essays*. New York: Viking, (1986).
- HUDDLESTON, Mark W. and BOYER, William W. *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, (1996).
- JACOBS, Jane. *Systems of Survival: A dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. New York: Random House, (1992).
- KAPLAN, Mark. *Decision Theory and Philosophy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1996).
- KAUFMANN, Franz-Xaver (ed.). *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter de Gruyter, (1991).
- KENNEDY, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House, (1993)
- KING, Alexander and SCHNEIDER, Bertram. *The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome*. London: Simon and Schuster, (1991).
- KIRDAR, Üner (ed.) *Change: Threat or Opportunity?* Five Volumes. New York: United Nations Development Programme, (1992).
- KIRDAR, Üner and SILK, Leonard (eds). *A world Fit for People*. New York: New York University Press, (1994).
- KNOBLOCK, John. *Xunzi: A Translation and Study of the Complete Works*. Volume II: Books 7-16. Stanford, CA: Stanford University Press, (1990).
- KÖNIG, Klaus. *Zur Kritik Eines Neuen Öffentlichen Managements*. Speyer: Forschungsinstitute Für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, (1995).
- KUPPERMAN, Joel J. *Character*. Oxford: Oxford University Press, (1991).
- MACDONAGH, Oliver. The Nineteenth Century Revolution in Government: A Reappraisal, *Historical Journal* I (1): 52-67, (1958).
- MACINTYRE, Alasdair. *After Virtue*, 2nd edn. Notre Dame, IL: University of Notre Dame Press, (1984).
- MCDONALD, Oonagh. *The Future of Whitehall*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- MERRITT, Richard L. and MERRITT, Anna J. (eds). *Innovation in the Public Sector*. Beverly Hills, CA: Sage, (1992).
- MITROFF, Ian, MASON, Richard O. and BARABBA, Vincent P. "Beyond Contradictions and Consistency: A Design for a Dialectic Policy System". *Theory and Decision* 15 (Jun.): 107-20, (1983).
- MOMMSEN, Wolfgang J. and SCHLUCHTER Wolfgang (eds). *Wissenschaft als Beruf/Politik als Beruf, Max Weber Gesamtausgabe. Volume 17*. Tübingen: JCB Mohr, (1992).
- MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, (1995).
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1990).
- NUSSBAUM, Martha C. *Love's Knowledge: Essays on Philosophy and Literature*. New York: Oxford University Press, (1990).
- NUSSBAUM, Martha C. *Poetic Justice: The Leterary Imagination and Public Life*. Boston, MA: Beacon Press, (1995).
- OAKESHOTT, Michael. *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*. New Haven, CT: Yale University Press, (1996).
- OECD. *Governance in Transition*. Paris: OECD/PUMA, (1995).
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, (1992).

- PARKER, D. Richard. *"Here, the People Rule": A Constitutional Populist Manifesto*. Cambridge, MA: Harvard University Press, (1994).
- PAULOS, John Allen *Innumeracy: Mathematical Illiteracy and its Consequences*. New York: Hill and Wang, (1988).
- SCHAEFER, F. Guenther and MCINEMEY, Eamon (eds). *Strengthening Innovativeness in Public Sector Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row, (1988).
- SCHON, D.A. *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, (1983).
- SENGE, Peter M. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of The Learning Organization*. New York: Doubleday, (1990).
- SIGMA. *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. Paris: OECD, (1995).
- SILBERMAN, Bernard S. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago, IL: University of Chicago Press, (1993).
- STERNBERG, Robert J. and WAGNER, Richard K. (eds). *Practical Intelligence: Nature and Origins of Competence in the Everyday World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, (1986).
- TÄENNSJÖE, Torbjörn. *Populist Democracy: A Defence*. London: Routledge, (1992).
- THAGARD, Paul (1992). *Conceptual Revolutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- THOMAS, Rosamund M. (ed). *Teaching Ethics – Volume One: Government Ethics*. Cambridge, UK: Centre for Business and Public Sector Ethics, (1993).
- WALEY, Arthur. *The Analects of Confucius*. London: Unwin Hyman, (1988).
- WALLACE, James D. *Virtues and Vices*. Ithaca, NY: Cornell University Press, (1978).
- WAMSLEY, Gary L. et al. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, (1990)
- WILDAVSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. London: Macmillan, (1979).
- WILLIAMS, Bernard et al. (1985). *Politics, Ethics and Public Service*. London: Royal Institute of Public Administration.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, (1996).
- WRIGHT, Arthur F. and TWITCHETT, Denis (eds). *Confucian Personalities*. Stamford, CT: Stamford University Press, (1992).

O administrador público tipo delta para o século 21

Yehezkel Dror

O artigo estuda um aspecto da reforma do Estado que, segundo o autor, tem sido sistematicamente negligenciado pelas atuais propostas que focalizam o modelo da administração gerencial. Trata-se das funções vitais do governo de tomar decisões críticas e adotar políticas diante das mudanças provocadas pela revolução global. Segundo Dror, as tarefas de alto comando (*high-order tasks*) de definir trajetórias e as novas formas de governança exigem um ajuste significativo do governo central. Este ajuste refere-se, principalmente, à concepção e ao desenvolvimento de um novo padrão de funcionários do primeiro escalão público, o qual contribuiria com conhecimento e perspectivas para enfrentar as tarefas de alto comando.

O autor estabelece uma tipologia para caracterizar a evolução do perfil do serviço público, marcando suas fases históricas: a) *tipo alpha* (status atribuído, fusão de papéis políticos e administrativos); b) *tipo beta* (compra de cargos governamentais) e c) *tipo gamma* (quase profissionalismo). O novo funcionário sênior, do *tipo delta*, se concentraria nas questões de ordem estratégica, deixando as funções gerenciais para servidores do *tipo gamma* e para os serviços técnicos.

Após uma breve análise, Dror conclui que o funcionalismo público de primeiro escalão, na maioria dos países (com exceção de alguns países do Sudeste Asiático), encontra-se obsoleto, com base profissional inadequada e capacidade insuficiente para lidar com escolhas críticas.

Yehezkel Dror é professor emérito de ciência política e professor catedrático de administração pública da Hebrew University of Jerusalem, Israel

El administrador público tipo delta para el siglo 21

Yehezkel Dror

El artículo estudia un aspecto de la reforma del Estado que, según el autor, ha sido sistematicamente negligenciado por las actuales propuestas que enfocan el modelo de la administración gerencial. Se trata de las funciones vitales del gobierno de tomar decisiones críticas y adoptar políticas delante de los cambios provocados por la revolución global. Según Dror, las tareas de alto comando (*high-order tasks*) de definir trayectorias y las nuevas formas de gobernanza exigen un ajuste significativo del gobierno central. Este ajuste se refiere, principalmente, a la concepción y al desarrollo de un nuevo padrón de funcionarios de primera jerarquía, lo que contribuiría con conocimiento y perspectivas para afrontar las tareas de alto comando.

El autor establece una tipologia para caracterizar la evolución del perfil del servicio público, marcando sus fases históricas: a) *tipo alpha*: (status atribuido, fusión de papeles políticos y administrativos); b) *tipo beta*: (compra de cargos gubernamentales) y c) *tipo gamma*: (casi profesionalismo). El nuevo funcionario *senior*, del *tipo delta*, se concentraría en las cuestiones de orden estratégica, quedándose las funciones gerenciales para los servidores del *tipo gamma* y para los servicios técnicos.

Tras un breve análisis, Dror concluye que el funcionalismo público de primera jerarquía, en la mayoría de los países (excepto algunos países del Sudeste Asiático), se encuentra obsoleto, con bases profesionales inadecuadas y capacidad insuficiente para lidar con opciones críticas.

Delta-type senior civil service for the 21st century*Yehezkel Dror*

The article alludes to one aspect of the State reform that, according to the author, has been systematically neglected by present proposals focused on the management administration model. Government's vital functions are to make critical decisions and to adopt policies when facing changes brought about by the global revolution. According to Dror, the high-order tasks of defining trajectories and new forms of governance demand a significant adjustment of central governments. This adjustment refers mainly to the creation and development of a new profile of senior civil servants, who would present their contribution to high-order tasks with more knowledge and perspective.

The author establishes a categorization to illustrate the evolution of the civil servant profile, highlighting its historical phases: a) alpha type (attributed status, fusion of political and administrative roles); b) beta type (purchase of governmental positions); and c) gamma type (quasi-professionalism). The new delta-type senior civil servant should concentrate on strategical issues, leaving managerial functions to gamma-type civil servants and to technical services.

After a brief analysis, Dror declares that the senior civil service in most countries (exceptions to be made to some East-Asian countries) is obsolete, lacking adequate professional basis and capacity to deal with critical decisions.

Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais¹

Paulo Eduardo Garrido Modesto

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

1. Reforma administrativa e reforma na mentalidade administrativa: o papel dos juristas

A reforma administrativa do aparelho do Estado no Brasil tem, na introdução e alteração de normas, no âmbito da Constituição da República e das leis do país, uma de suas etapas necessárias. Porém, a *eficácia* da reforma administrativa está condicionada ainda a uma concomitante *reforma na mentalidade* dos agentes públicos. É indispensável para a efetiva implementação da reforma pretendida que os agentes administrativos superem o tradicional *vezo burocrático* que vem convertendo a Administração, nas palavras de Dromi, numa cara “máquina de impedir”, fiel ao que o mesmo autor batizou como o “código do fracasso”, que dispõe: “*artigo primeiro*: não pode; *artigo segundo*: em caso de dúvida, abstenha-se; *artigo terceiro*, se é urgente, espere; *artigo quarto*, sempre é mais prudente não fazer nada” (1995:35).

A reforma administrativa, iniciada no Brasil, guarda semelhança com outras reformas do Estado, ocorridas em várias partes do mundo, conforme se pode observar nas experiências relatadas por Palazzo, Sésin e Lembeye, no livro *La Transformación del Estado* (1992).

De fato, são aspectos comuns às diversas reformas contemporâneas do Estado:

a) aplicação de novas técnicas de coordenação de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (consórcios intergovernamentais, acordos-programas, convênios de delegação ou descentralização);

b) estímulo à privatização de serviços econômicos competitivos sustentáveis em regime de mercado;

Assessor
especial do
ministro da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado do
Brasil e
professor de
direito da
Universidade
Federal da
Bahia

c) transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais;

d) ampliação dos controles de produtividade e de economicidade, vale dizer, do resultado do trabalho administrativo (controles de eficiência);

e) fortalecimento da autonomia das entidades personalizadas da administração indireta;

f) incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele e com sua assistência permanente (organizações não-governamentais, associações de utilidade pública, escolas comunitárias);

g) estímulo ao pessoal administrativo no desenvolvimento de atividades-fim, com a concomitante diminuição ou terceirização de atividades-meio, acompanhada de valorização das carreiras exclusivas de Estado, inclusive mediante adequação do padrão remuneratório ao mercado de trabalho;

h) capacitação de pessoal dirigente e criação de carreiras específicas para altos gestores;

i) elaboração do conceito de planejamento estratégico e fortalecimento dos setores administrativos responsáveis pela formulação de políticas públicas;

j) consolidação e simplificação de procedimentos e processos no interior da administração;

l) estímulo ao desenvolvimento de habilitações gerenciais flexíveis do pessoal administrativo, fator a ser considerado no próprio recrutamento, mediante a ampliação do grau de generalidade das atribuições contempladas nos cargos públicos;

m) definição de novas formas de responsabilização dos agentes públicos pela gestão administrativa;

n) adoção de programas de desregulamentação ou de simplificação da legislação (consolidação e codificação legislativa);

o) ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública.

Essas tarefas, apenas mencionadas para formação de um *quadro simplificado de referência*, permitem também inferir os *objetivos práticos* que servem de *base finalista* aos projetos mais conhecidos de Reforma do Estado:

a) *objetivo econômico*: diminuir o “déficit” público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta;

b) *objetivo social*: aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes;

c) *objetivo político*: ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços

para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada;

d) *objetivo gerencial*: aumentar a eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente; porém, de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

É manifesto que este amplo quadro de tarefas e objetivos somente é alcançável com a *ação cooperativa* dos envolvidos no processo de implementação das reformas, em especial, com a colaboração dos *juristas*, responsáveis imediatos pela *interpretação do direito reformado*.

Nesse sentido, recorde-se Pontes de Miranda:

“Fez-se cânon da Crítica moderna ser-lhe indispensável a *simpatia*.

Interpretar a lei não é só criticá-la: é inserir-se nela, e fazê-la viver. A exigência, portanto, cresce de ponto, em se tratando de Constituição. *Com a antipatia não se interpreta, — ataca-se; porque interpretar é se pôr do lado que se interpreta, numa intimidade maior do que permite qualquer anteposição, qualquer contraste, por mais consentinte, mais simpático, que seja, do intérprete e do texto*. Portanto, a própria simpatia não basta. É preciso compenetrar-se do pensamento que esponta nas regras jurídicas escritas; e, penetrando-se nelas, dar-lhes a expansão doutrinária e prática, que é o comentário jurídico. Só assim se executa o programa do jurista, ainda que, de quando em vez, se lhe juntem conceitos e correções *de lege ferenda*” (1987: 5) (Grifo nosso).

Com efeito, parece possível interpretar e refletir sobre o que representa o programa das organizações sociais para a redefinição do modo de intervenção do Estado no âmbito social apenas se adotarmos uma *atitude de abertura*, de *ânimo desarmado*, negação da mentalidade burocrática antes referida, que desconfia do novo e o renega de plano, adulterando o seu sentido próprio a partir de antigos esquemas conceituais.

Na verdade, a atitude aposta a de abertura, a *atitude de bloqueio* “a priori”, é impensável e inaceitável entre juristas, que são *profissionais do diálogo*, acostumados a tratar cotidianamente com *novas demandas político-sociais*.

O saber dos juristas é um *saber de protagonistas*; pois, mediante o discurso dos juristas são estabelecidas *decisões* ou *condições para a tomada de decisões jurídicas*. Enquanto a maior parte das ciências opera com um objeto dado, que o cientista pressupõe como uma unidade estável, o objeto do jurista é um objeto lingüístico, socialmente condicionado, que se elabora e se apresenta ao domínio público mediante a

decisão interpretativa, amplamente influenciada pelo instrumental elaborado pela ciência do direito. Esta é a razão de se dizer, não sem algum exagero, que o objeto do saber do jurista não é algo *dado* ao seu conhecimento, mas o *resultado* do seu labor.

Essa interferência da doutrina jurídica na definição e avaliação do direito vigente aumenta a *responsabilidade social* da dogmática jurídica e dos próprios juristas individualmente. Da dogmática jurídica, pois, cabe-lhe estabelecer os limites do conhecimento jurídico válido (as condições de validação científica do labor dos juristas), restringindo o arbitrário interpretativo, estabelecendo métodos de trabalho que neutralizem ao máximo as puras inclinações subjetivas ou pessoais. Dos juristas, pois, como agentes sociais que monopolizam o discurso técnico sobre as normas da coletividade, têm condições de antecipar as conseqüências negativas e positivas da aplicação das normas jurídicas aprovadas, propor novas pautas de solução de conflitos, bem como capacidade de enquadrar de forma argumentativa os novos conflitos no interior do direito já existente, enfraquecendo ou eliminando temporariamente conflitos. Sobre tema da *função social da dogmática jurídica*, ver Ferraz Jr. (1994: 280-1; 1980:149 e segs).

O desafio de pensar juridicamente as organizações sociais faz crescer de importância a vocação de protagonista dos juristas, pois estes são convidados a co-participar da constituição desta nova “figura jurídica”, sem reservas e sem temor de pensar o novo.

2. As dúvidas dos juristas sobre as organizações sociais

São basicamente *duas* as dúvidas levantadas pelos juristas durante o processo de discussão do modelo de organizações sociais, apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil. A primeira, de caráter geral, diz respeito à própria identificação do que sejam as organizações sociais e o papel que cumpririam perante a administração pública. Em termos técnicos, ao fim e ao cabo, esta primeira indagação diz também sobre a *possibilidade e natureza jurídica* das organizações sociais. Discute-se aqui sobre se as organizações sociais desenvolveriam atividades de *serviço público* ou *atividades privadas*, sobre se constituiriam formas de *privatização de entes públicos*, bem como sobre quais os traços diferenciais que as apartariam das tradicionais *entidades privadas de utilidade pública*. Na segunda questão, de caráter especial, indaga-se sobre se será cabível a exigência de realização de *processo licitatório* para a cessão de bens e recursos públicos às entidades reconhecidas como organizações sociais, o *regime jurídico* do apoio que lhes emprestará o Poder Público, bem como sobre o que as distinguirá das entidades privadas que prestam serviços à Administração Pública mediante contratos de *terceirização*.

2.1. Organizações sociais e entidades privadas de utilidade pública

Não existe ainda uma definição legal das organizações sociais no plano federal no Brasil. O projeto elaborado pelo Poder Executivo Federal, em vias de ser enviado ao Congresso Nacional, conquanto não tenha ainda sido formalmente apresentado, foi copiado e tornado lei em diversos estados da Federação. (v.g., Pará, Lei nº 5.980/96; Bahia, Lei nº 7.027/97). É importante saber que o projeto federal, ao longo do tempo, sofreu reformulações, de conteúdo e forma, que lhe alteraram profundamente a compostura, sem embargo de uma continuidade firme nos propósitos básicos. A última versão do projeto, apresentado em anexo a este trabalho, servirá de fundamento para as definições e afirmações adiante expostas.

Uma definição operacional das organizações sociais pode ser formulada nos termos seguintes. As organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado.

Em sentido abrangente, as organizações sociais representam uma *forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos* (perspectiva *ex parte principe*) ou, sob outro ângulo, uma *forma de participação popular na gestão administrativa* (perspectiva *ex parte populi*).

No aspecto da parceria, as organizações sociais definem-se como *instituições do terceiro setor* (pessoas privadas de fins públicos, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo), pois possuem o mesmo *substrato material e formal* das tradicionais pessoas jurídicas privadas de utilidade pública. Não são um novo tipo de pessoa jurídica privada nem entidades criadas por lei e encartadas na estrutura da administração pública. São pessoas jurídicas estruturadas, sob a forma de *fundação privada* ou *associação sem fins lucrativos*. Ser organização social, por isso, não significa apresentar uma estrutura jurídica inovadora, mas possuir um *título jurídico especial*, conferido pelo Poder Público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei. Estes requisitos são de *adesão voluntária* por parte das entidades privadas e estão dirigidos a assegurar a persecução efetiva e as garantias necessárias a uma *relação de confiança e parceria* entre o ente privado e o Poder Público.

A denominação *organização social* é um *enunciado elíptico*. Denominam-se sinteticamente organizações sociais as entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem do *título de organização social*.

Essa *qualidade jurídica* conferida pelo Poder Público faz incidir sobre as instituições reconhecidas um plexo de disposições jurídicas especiais, que asseguram vantagens e sujeições incomuns para as tradicionais pessoas jurídicas qualificadas pelo *título de utilidade pública*. Em qualquer dos dois títulos referidos, porém, dá-se um *plus* à personalidade jurídica das entidades privadas, que passam a gozar de benefícios especiais não-extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas (benefícios tributários e vantagens administrativas diversas). A todo rigor, portanto, nenhuma entidade é constituída como organização social. Ser organização social não se pode traduzir em uma *qualidade inata*, mas em uma *qualidade adquirida*, resultado de um *ato formal de reconhecimento* do Poder Público, *facultativo* e *eventual*, semelhante em muitos aspectos à *qualificação* deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o *título de utilidade pública*.

De fato, as organizações sociais são juridicamente entidades bastante semelhantes às tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública, mas com elas não se identificam de modo completo. São *traços comuns* às duas entidades:

- a) a iniciativa privada voluntária na sua criação e na sua constituição;
- b) a existência de *limites* gerais à livre constituição e funcionamento dos órgãos de direção ou gerência como requisito para o exercício de ato posterior de reconhecimento ou qualificação;
- c) a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;
- d) o recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado;
- e) a submissão a uma vigilância especial e a limitações de ordem administrativa que vão além do simples poder de polícia exercido sobre as demais pessoas privadas;
- f) sujeição ao controle do Tribunal de Contas;
- g) a necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei;
- h) a destinação legal do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não sendo permitido seja o patrimônio repartido entre os membros da instituição;
- i) a submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público.

As organizações sociais, no entanto, apresentam também características especiais que as distinguem de modo parcial das tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública. Em resumo, os *traços diferenciais* básicos são os seguintes:

- a) os seus estatutos devem prever e adotar determinado *modelo de composição* para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive

prevendo a *participação necessária de representantes do Estado*, como *requisito* para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público;

b) o trespasse de bens e recursos públicos nelas está *condicionado* à assinatura de contratos de gestão com os órgãos competentes da administração pública federal;

c) o estatuto deve prever, também como um requisito da qualificação, *sujeição* da entidade à publicação anual no Diário Oficial da União do *relatório de execução* do acordo ou contrato de gestão (relatório gerencial das atividades desenvolvidas, apoiadas pelo Poder Público, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade);

d) o estatuto deve prever, como requisito de qualificação, regras rígidas de reforma das finalidades sociais, bem como regras para a definição impessoal das regras a serem adotadas para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;

e) o estatuto ainda deve prever que a entidade estará sujeita a controle externo de resultados, periódico e “a posteriori”, realizado por comissão de avaliação composta por especialistas de notória qualificação, especialmente destinado à verificação do cumprimento do contrato ou acordo de gestão firmado com o Poder Público;

f) as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica;

g) as entidades poderão também absorver atividades e contratos de entidade extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS.

As diferenças e semelhanças entre as duas entidades são manifestas, mas indicam também ser possível identificá-las como *entidades da mesma espécie*, ainda que inconfundíveis. As organizações sociais são entidades de utilidade pública *qualificadas por maiores restrições e maior vigilância do Estado*, no mesmo passo em que podem receber deste *maiores benefícios e vantagens incomuns* — embora não vedadas — às atuais entidades privadas de utilidade pública.

Algumas vantagens têm surpreendido os juristas, em especial a possibilidade prevista de haver absorção, pelas entidades qualificadas, de atividade e recursos de entidades estatais *extintas por lei específica* (*ex vi* art. 37, XIX, da Constituição federal e do princípio da “paridade das formas”). Os bens de entidade extinta de ordinário reverterem ao patrimônio da União, mas poderá haver *permissão de uso* para as organizações sociais que recebam autorização legal especial para assumirem atividades e compromissos do ente extinto. Ainda que a vantagem dependa de fato duplamente eventual (a extinção do ente público e a falta de definição na lei específica de outro destino para o patrimônio ou os bens da entidade

encerrada, por ex., doação a Estados e Municípios), alguns juristas têm retirado da hipótese *duas conclusões contrapostas ou contraditórias*. Para alguns, trata-se de benefício revelador de que as organizações sociais não passarão de *entidades estatais de administração indireta*, encobertas sob a forma de pessoas privadas, mas na verdade *veículos expressivos do Poder do Estado*. Para outros, trata-se de demonstração de que as organizações sociais nada mais são do que uma nova *forma de privatização*, de dissolução do patrimônio público, em detrimento do interesse coletivo. O equívoco é duplo.

As organizações sociais, no modelo proposto, *não* serão autarquias veladas, nem titularizarão qualquer espécie de *prerrogativa de direito público*. Não gozarão de *prerrogativas processuais especiais* ou *prerrogativas de autoridade*. Não estarão sujeitas a *supervisão* ou *tutela* da administração pública direta ou indireta, respondendo apenas pela execução e regular aplicação dos recursos e bens públicos vinculados ao *acordo ou contrato de gestão* que firmarem com o Poder Público. Não serão instituídas por lei nem custeadas na sua integridade, de modo necessário, pelo Poder Público. Serão entidades privadas *reconhecidas pelo Estado*, à semelhança das atuais entidades de utilidade pública, devendo sua constituição jurídica à *iniciativa voluntária* de indivíduos. *Não* serão *criaturas do Estado*, nem *sucessoras necessárias* de entidades públicas extintas. Podem ser reconhecidas ou qualificadas como tais, *independentemente da extinção de qualquer ente público existente*. Quando forem autorizadas a assumirem, porém, atividades e prédios anteriormente ocupados por entidades extintas — benefício incomum hoje, mas não inconcebível para as próprias instituições tradicionais de utilidade pública —, mediante autorização legal específica, nem por isso deixarão de ser ou agir como pessoas privadas para transformarem-se em entes do Estado. Exemplo: suponha-se que uma Santa Casa de Misericórdia, instituição tradicionalíssima no Brasil de prestação de serviços de saúde e assistência social, aceite adaptar os seus estatutos ao modelo de constituição e demais obrigações previstas na lei, recebendo, posteriormente, o título de organização social, bem como a permissão de uso de prédio público ocioso anteriormente utilizado por hospital público, recursos públicos de apoio ou fomento, etc., desde que assumisse metas e compromissos de realizar atividades especificadas num *acordo de gestão* com o Poder Público. Essa entidade estaria, por isso, transformada em mais uma autarquia, uma fundação pública, uma repartição burocrática? Não, é certo. Do mesmo modo que permaneceria com a mesma personalidade jurídica uma universidade privada que, mesmo sem receber benefício algum de qualquer ente público extinto, atendesse aos requisitos da lei das organizações sociais, recebesse o título, assumindo compromissos de atuação com o poder público com objetivo de obter uma inversão mais intensa ou regular de recursos públicos de fomento para atividades comunitárias que pretenda ampliar. O Poder Público teria novos

instrumentos para afiançar a boa utilização dos recursos investidos na atividade social ampliada e a entidade privada novos meios de planejamento a longo prazo das atividades que realiza.

As organizações sociais tampouco serão formas de privatização de entes públicos. Privatização pressupõe uma *transferência de domínio*, isto é, o trespasse de um ente do domínio estatal para o domínio particular empresarial, uma *transação de natureza econômica e uma retração do Poder Público em termos de inversão de recursos e em termos quantitativos de pessoal*. No modelo das organizações sociais, esses pressupostos não comparecem. Primeiro, porque o ato de qualificação de uma entidade como organização social independe de qualquer extinção prévia ou posterior de ente público. Segundo, porque quando as entidades qualificadas recebem prédios ou bens públicos como forma de apoio ou fomento por parte do Estado não há transferência de domínio, mas simples permissão de uso, continuando os bens a integrar o patrimônio da União. Terceiro, porque os contratos ou acordos de gestão que o Estado firmar com as entidades qualificadas não terão nem poderão ter finalidade ou natureza econômica, convergindo para uma finalidade de natureza social e de interesse público, cuja realização obrigatoriamente não pode objetivar o lucro ou qualquer outro proveito de natureza empresarial. A relação entre as organizações sociais e o Poder Público deve ter fundamento numa ética da solidariedade e numa ética do serviço. Quarto, porque o Estado não apresentará qualquer retração financeira, patrimonial ou de pessoal quando vier a qualificar ou permitir o uso de bens públicos por organizações sociais. A instituição qualificada, pelo contrário, demandará do Poder Público apoios e subvenções, tendo em vista o objetivo comum de persecução do interesse público. O modelo das organizações sociais, assim, realiza-se como estratégia em tudo oposta a de privatização, assumindo claramente uma opção de recusa à aplicação da lógica do mercado nas atividades de natureza social.

Tanto as organizações sociais quanto as atuais entidades de utilidade pública podem ser descritas como entes privados que *colaboram com a Administração*, mas que com ela não se identificam. Fala-se então em “descentralização por colaboração” (ANDRÉA FERREIRA, 1972:62) e em “descentralização social da administração” (MOREIRA NETO: 1989:98). Com estas expressões enfatizam os autores que essas entidades, conquanto privadas, possuem atuação “pública”, “pública não-estatal”, “paraestatal”, “de interesse coletivo”, “de realização do bem comum”, que as aproximam, como parceiras privilegiadas, da administração pública.

Moreira Neto (1989: 98), já ao lume da Constituição brasileira de outubro de 1988, averbava:

“A descentralização social consiste em retirar do Estado a execução direta ou indireta de atividades de relevância coletiva

que possam ser cometidas a *unidades sociais* já existentes, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações desportivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviço, as *organizações comunitárias*, etc., mediante simples incremento de autoridade e institucionalização jurídica adequada, de modo que possam promover, elas próprias, sua execução.

Essas unidades, também denominadas de *entidades de cooperação*, receberiam tais atribuições a partir de *leis específicas e de atos administrativos concretos de reconhecimento*, modalidade assemelhada à autorização e à permissão. *Tratam-se de institutos ainda em desenvolvimento, mas que têm seu lugar garantido numa sociedade dinâmica e participativa*". (Grifo nosso)

As organizações sociais, em verdade, podem ser percebidas pela Administração Pública como *entidades privadas de cooperação*, mas divergimos, com respeito e temor, de qualificá-las como forma de "descentralização". Nisto modificamos entendimento que também sustentamos no passado. A rigor, tecnicamente, fala-se em *descentralização* ou, mais precisamente, *descentralização por colaboração* quando o particular atua em *atividades reservadas* ou *exclusivas do Poder Público*, sob o regime jurídico público. No domínio destas atividades, algumas podem ter sua execução *delegada* ao particular, sob as formas de *concessão, permissão ou autorização de serviço* (art. 175 da Constituição da República). No entanto, nas áreas ou atividades em que a atuação do Poder Público é expressa pelo simples "poder de polícia", uma vez que a Constituição da República reconhece a *ação autônoma e em nome próprio* dos particulares (ensino, saúde, pesquisa, desporto, pesquisa, etc.), parece descabido falar em *delegação, descentralização* ou *transferência de execução de atividade*. Não faz sentido falar-se em *transferência de funções*, doutrina Cassagne, nas atividades exercidas por particulares de *iure proprio* (1994:24).

As organizações sociais, por todo o exposto, são organizações especialmente vocacionadas a travar parcerias com o Poder Público para atividades de interesse coletivo. A idéia de parceria, como se sabe, é uma *idéia-força* deste final de século. Fala-se em parceria atualmente em quase todos os ramos do direito. No direito internacional, as nações fortalecem laços estratégicos, econômicos e políticos, firmando *parcerias regionais* (Mercosul, Nafta, União Européia); no direito do trabalho, mecanismos de participação dos empregados nos lucros da empresa dão os primeiros passos no que se tem denominado *parceria entre empregadores e empregados*; no direito administrativo, renascem as concessões e permissões de serviço público como formas de parceria dos particulares com o Estado em áreas estratégicas de *natureza econômica*. Fora da esfera

da *ordem econômica*, inclusive no âmbito dos direitos sociais, a parceria entre particulares e o Estado até o momento ressentem-se de melhor institucionalização e aperfeiçoamento.

A insuficiente institucionalização da matéria tem como um dos seus principais fundamentos o caráter excessivamente lacônico da legislação básica sobre declaração de utilidade pública no Brasil. A legislação vigente no plano federal, por exemplo, trata indiferentemente todos os diversos tipos de associações e fundações sem fins lucrativos. Não diferencia o que denominamos *entidades de favorecimento mútuo ou de fins mútuos* (dirigidas a proporcionar benefícios a um círculo restrito ou limitado de sócios, inclusive mediante a cobrança de contribuições em dinheiro, facultativas ou compulsórias) e as *entidades de fins comunitários* (dirigidas a oferecer utilidades concretas ou benefícios especiais à comunidade de um modo geral, sem considerar vínculos jurídicos especiais, quase sempre de forma gratuita). A ambas confere o título, autorizando um tratamento mais benéfico por parte da Administração (renúncia fiscal, previsão de subvenções sociais, contratação direta, etc.), deixando ainda de prever qualquer forma mais efetiva de controle de resultados. (PEREIRA JÚNIOR, 1973:90; OLIVEIRA, 1996:64-8). Este caráter indiferenciado da referência às entidades e a debilidade do sistema de controle tem estimulado abusos importantes e fomentado a desconfiança em atividades e relações de parceria em que este é um valor fundamental (ex. escândalo do Orçamento). Consideramos, porém, que o *modelo das organizações sociais é uma das respostas possíveis a este impasse*, pois apenas estimula a criação de *entidades de fins comunitários*, auto e heterolimitadas para a *persecução objetiva de fins coletivos* (exigência de regras pessoais para compras e plano de salários; existência de colegiado superior composto por fundadores, personalidades da comunidade e representantes do poder público; previsão de auditorias gerenciais e controle de resultados; fomento público condicionado à assinatura de contrato ou acordo de gestão com o Poder Público, definidor de metas e tarefas a cumprir; responsabilização direta dos dirigentes pela regular utilização dos recursos públicos vinculados ao acordo de gestão, entre outras garantias atualmente não exigidas para o deferimento do título de utilidade pública para as entidades privadas sem fins lucrativos).

De outra parte, vale insistir que essas formas de cooperação privada e parceria com o Poder Público, de importância crescente na sociedade complexa dos nossos dias, estão diretamente vinculadas à idéia de *participação popular na esfera pública*. São “fórmulas cooperativas de participação”, na expressão sintética de Enterría e Fernandes (1989:078 e seg.). Estes autores, dissertando sobre o tema, afirmam ser este modo de atuação participativa *mais intenso* do que os demais conhecidos, uma vez que “*no se refiere a actuaciones aisladas*

sino a *conductas permanentes institucionalizadas*”, realizadas “*mediante la creación por los ciudadanos de organizaciones especiales*”, vocacionadas a “*finés de interés general*” (1989:86). Trata-se de modalidade de participação popular consentânea com o princípio fundamental da *cidadania* (art. 1º, II, da Constituição da República), fundamento do *Estado Democrático de Direito*. Entre os dispositivos constitucionais que a contemplam *diretamente*, podemos indicar os seguintes:

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1.º As *instituições privadas* poderão *participar* de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, *tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos*.

Art. 204. As *ações governamentais na área da assistência social* serão realizadas com *recursos do orçamento da seguridade social*, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a *execução* dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, *bem como a entidades beneficentes e de assistência social*;

Art. 205. A *educação*, direito de todos e dever do Estado e da família, será *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 213. Os *recursos públicos* serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a *escolas comunitárias*, confessionais ou *filantrópicas*, *definidas em lei*, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Art. 216.....

§ 1.º O poder público, *com a colaboração da comunidade*, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...)

Art. 227. É dever da família, *da sociedade* e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito

à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1.º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a *participação de entidades não-governamentais* e obedecendo aos seguintes preceitos:

.....

Outras *disposições constitucionais* referem-se de forma *reflexa* a esta mesma forma de colaboração de entidades particulares com a administração pública, a saber:

1) *igrejas* (arts. 19, I - colaboração, de interesse público, com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; art. 226, § 2, celebração do casamento religioso com efeito civil; art. 213, escolas confessionais);

2) *instituições privadas de educação* (art. 150, VI, c - imunidade tributária, desde que sem fins lucrativos);

3) *instituições de assistência social beneficentes ou filantrópicas* (art. 150, VI, c - imunidade tributária, desde que sem fins lucrativos; art. 195, § 7º - isenção de contribuição para a seguridade social);

4) *terceiros e pessoas físicas e jurídicas de direito privado na área da saúde* (arts. 197 - declaração de relevância pública das ações e serviços de saúde pelos mesmos executados);

5) *organizações representativas da população* (art. 30, X - cooperação no planejamento municipal; art. 58, II - participação de audiências públicas de comissões do Poder Legislativo);

6) *serviços notariais e de registros* (arts. 236, e §§ - serviços privados mas por delegação do poder público);

7) *entidades privadas em geral* - art. 74, II (cabe ao sistema de controle interno integrado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a comprovação da *legalidade* e avaliação dos resultados, também quanto à *eficácia e eficiência*, da *aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado*).

Essas disposições revelam a extensão que tomou a cidadania participativa e a parceria público-privado na Constituição de 1988, assinando ainda algumas das diversas modalidades de estímulo, utilizadas pelo Estado para atrair e premiar a colaboração de entidades privadas em atividades de acentuada relevância social:

a) *imunidade tributária* (art.150, VI, “c”, art. 195, §7º e art.240);

b) *trespasse de recursos públicos* (art. 204, I; art. 213; art. 216, §3º, art.61,ADCT);

c) *preferência na contratação e recebimento de recursos* (art. 199, §1º, *in fine*).

A mesma orientação foi seguida pela *legislação ordinária*. A Lei nº 8.666, de 21.06.93, por exemplo, reza no seu art. 24, “*verbis*”:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII- na contratação de *instituição nacional sem fins lucrativos*, incumbida regimental ou estatutariamente da *pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico*, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional;

XX- na contratação de *associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade*, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

A Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, Lei nº 8.742, de 7.12.1993, dispõe sobre amplo mecanismo de cooperação dos particulares nos projetos prioritários de assistência social, reconhecendo expressamente no art. 26 três categorias participantes do sistema de cooperação: organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil, “*verbis*”:

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil.

Nesta nova ordem de idéias, tem-se que o Estado não deve nem tem condições de *monopolizar* a prestação direta, executiva, dos serviços públicos e dos serviços de assistência social de interesse coletivo. Estes podem ser geridos ou executados por outros sujeitos, públicos ou privados, inclusive *públicos não-estatais*, como associações ou consórcios de usuários, fundações e organizações não-governamentais sem fins lucrativos, sempre sob a fiscalização e supervisão imediata do Estado. Poderão ainda ser operados em regime de co-gestão, mediante a formação de consórcios intergovernamentais ou entre o poder público e pessoas jurídicas privadas. O Estado deve permanecer prestando-os diretamente quando não encontre na comunidade interessados que os efetivem de modo mais eficiente ou econômico ou quando razões ponderáveis de justiça social ou segurança pública determinem sua intervenção. Não prover diretamente não quer dizer tornar-se irresponsável perante essas necessidades sociais básicas. Não se trata de reduzir o

Estado a mero ente regulador. O Estado apenas regulador é o Estado Mínimo, utopia conservadora insustentável ante as desigualdades das sociedades atuais. Não é este o Estado que se espera que resulte das reformas em curso em todo o mundo. O Estado deve ser regulador e promotor dos serviços sociais básicos e econômicos estratégicos. Precisa garantir a prestação de serviços de saúde de forma universal, mas não deter o domínio de todos os hospitais necessários; precisa assegurar o oferecimento de ensino de qualidade aos cidadãos, mas não estatizar todo o ensino. Os serviços sociais devem ser fortemente financiados pelo Estado, assegurados de forma imparcial pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado. Neste contexto, crescem de importância os denominados entes “públicos não-estatais”. (BRESSER PEREIRA, 1996: 285-87; 1997: 25-31; CUNILL GRAU, 1996: 126-137)

A palavra *público*, é certo, vem utilizada nesta expressão no sentido *teleológico* de toda atividade que alcança, afeta ou interessa a todos ou à maioria e não no sentido de um determinado *regime jurídico*. É público, ainda neste sentido material, a atividade ou o produto da atividade que é tornada acessível à maioria. Por oposição, *privado* é o que é destinado a poucos ou a um só, reservado a poucos, inacessível à maioria. (BOBBIO, 1987:13-31).

Na doutrina internacional do direito administrativo, vem se acentuando o emprego da palavra público nesta acepção — sem embargo de sua utilização técnica para referir o regime jurídico próprio do Estado e de seus delegados. Exemplo disto vemos em DROMI (1991:6):

*“La administración es pública. No es solamente ejecutiva ni únicamente estatal, sino que es más que estatal. La Administración Pública es el género y la estatal una de las especies. Lo público no está solamente en manos del Estado. El Estado no es el único dueño y soberano de lo público, pues en la ‘administración de lo público’ deben participar, también, los cuerpos intermedios que comprenden a las corporaciones profesionales, los sindicatos, los consorcios públicos, las cooperativas públicas, los concesionarios de servicios públicos, las universidades privadas y otros modelos organizativos que crea la sociedad, en función del pluralismo social, para que detentan la defensa del interés de algunos que, junto al de los demás, es el interés de todos”.*²

Para este autor, a atuação de particulares em atividades de fins públicos deve ser estimulada intensamente na denominada “democracia participativa”, uma vez ultrapassada a fase da democracia meramente representativa:

“No se puede pretender que el Estado monopolice la atención de todas las necesidades colectivas. El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las mismas, propio de la complejidad vital moderna, requiere una participación más activa de los cuerpos intermedios en el quehacer de la Administración Pública. (...) La democracia, como forma civilizada de vivir, aspira a la realización plena del hombre en libertad, para ello exige una ‘participación integral’, no sólo política ni política simplemente electoralista, sino también administrativa, económica y social. El hombre debe ser ‘partícipe’ de la gestión pública en sus distintos niveles institucionales”. (1995:82).³

Não há, portanto, impedimento constitucional algum à assunção por particulares de tarefas e missões de interesse social em colaboração com a administração pública. Desde de que cumpridos requisitos de salvaguarda do interesse público, mais intensos e onerosos quanto mais ampla for a transferência de encargos e recursos, a cooperação é lícita e até mesmo estimulada pela Constituição da República.

Sem embargo do exposto, essa forma de atuação direta dos particulares, ou de entes privados, na gestão direta de serviços ofertados ao público, alguns até prestados concomitantemente pelo Estado, não nos deve levar a confundir duas situações jurídicas completamente distintas, a saber, a dos *serviços privados de interesse público* e a dos *serviços públicos*.

2.1.2. Serviços privados de interesse público e serviços públicos

Não basta prestar *serviços ao público*, inclusive sem objetivo de lucro, para ingressar na categoria jurídica de *serviço público*.

Bandeira de Mello (1995: 418) ensina com precisão:

“Dentre o *total* de atividades ou serviços suscetíveis de serem desenvolvidos em uma sociedade, alguns são públicos e outros privados.

Para separar uns dos outros, identificando aqueles que o Estado pode colocar debaixo do regime de direito público (serviços públicos), temos que nos valer de *duas ordens de indicações* contidas no Texto Constitucional.

A primeira delas é a de que certas atividades a própria Carta Constitucional definiu como serviços públicos: *alguns deles em todo e qualquer caso* e outros *deles apenas quando prestados pelo Estado*; pois ou (a) entregou-os expressamente à responsabilidade *privativa* do Estado, ora devendo ser prestados *exclusivamente* por ele ou por empresa sob controle acionário estatal,

caso dos arrolados no art. 21, X e XI, ora cabendo sua prestação quer ao Estado, quer a terceiro, mediante autorização, concessão ou permissão, caso dos previstos no inciso XII do mesmo art. 21; ou então (b) previu-os como serviços incluíveis na categoria de serviços públicos, *quando prestados pelo Estado*. É o caso dos serviços: (I) de saúde, conforme previsão do art. 196 (“dever do Estado”), os quais, entretanto, também estão entregues à livre iniciativa, como estabelece o art. 199 (“A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”), sendo de todo modo qualificados como “serviços de relevância pública” (art. 197, primeira parte), e (II) de educação, *ex vi* do art. 205 (“dever do Estado”), inobstante também eles estejam entregues à livre iniciativa, a teor do art. 209 (“O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”).

Estes últimos, de conseguinte, *não serão serviços públicos quando desempenhados por particulares*, uma vez que a Carta Magna não limitou a prestação deles ao Estado ou a quem lhe faça as vezes. Segue-se que o Estado jamais poderia pretender outorgá-los em concessão a alguém, sob pena de ferir os direitos de prestá-los que assistem às demais pessoas que preencham os requisitos legais necessários à comprovação de suas habilitações”. (Grifos do autor).

Segue-se que não podem ser nomeadas de *serviço público* atividades desempenhadas por particulares ou por pessoas de direito privado, ainda quando afetem relevantes interesses coletivos, se não foram reservadas pela Constituição da República ou por leis ordinárias ao Estado ou aos seus delegados.

Como referido, algumas atividades são exercidas sob o regime próprio do *serviço público* apenas quando “prestadas pelo Estado” (ex. saúde, educação, pesquisa científica, defesa do patrimônio ambiental). Exercidas por particulares, com ou sem fins lucrativos, não se sujeitam ao regime do serviço público, mas ao regime típico das pessoas privadas, o que muitas vezes lhes confere maior agilidade ou presteza no atendimento dos seus objetivos sociais.

2.1.3. Organizações sociais e terceirização: o caso do Sistema Único de Saúde

As organizações sociais também não se confundirão com entidades que prestam serviços para a administração segundo o regime que se

convencionou denominar *terceirização*. A disciplina constitucional e legal do Sistema Único de Saúde (SUS) permite uma demonstração dessa afirmação.

Como se sabe, a Constituição brasileira assegura que a saúde é um *direito de todos* e um *dever do Estado* (art. 196). Ao prever tratar-se de um *dever do Estado* obriga o estatuto maior a que o Estado *garanta o direito à saúde* e não que ofereça diretamente e de forma exclusiva o atendimento a todos os brasileiros. Por isso, logo adiante, a lei fundamental enuncia que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (art. 197). A assistência à saúde é declarada expressamente atividade *livre à iniciativa privada* (art. 199, *caput*).

As *ações e serviços públicos de saúde*, integrados em termos nacionais, recebem a denominação de *Sistema Único de Saúde* (SUS). (art. 198). No entanto, mesmo o Sistema Único de Saúde não repele a ação privada na execução de ações e serviços, prevendo, expressamente, a participação da iniciativa privada, em caráter complementar, com *preferência para as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos* (art. 199, §1º, da Constituição; art. 4º, §2º, da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990).

A *participação da comunidade* é também princípio expresso do Sistema Único de Saúde (art. 198 da Constituição; art. 7º, VIII, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). Essa participação privada, porém, não pode dizer respeito às formas de parceria exercidas mediante concessão ou permissão de serviço público por duas razões já mencionadas. Em primeiro lugar, porque as ações e serviços de assistência à saúde são livres à iniciativa privada (art. 199, *caput*, da Constituição da República), não constituindo atividade exclusiva de Estado, passível de delegação executiva em sentido próprio. Em segundo lugar, porque a concessão e permissão de serviço incidem sobre atividades econômicas, onerosas, financiadas pelos próprios particulares-usuários mediante tarifas (art. 175 da Constituição). No sistema único de saúde, as ações e serviços não apresentam natureza econômica e são oferecidos de forma universal e gratuita.

Ora, a Constituição federal prevê que “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste, mediante *contrato de direito público* ou *convênio*, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.” (grifo nosso). *Contrato* e *convênio* são ambos acordos de vontades, distinguindo-se basicamente pela natureza dos interesses de ambas as partes. No contrato, os interesses são, de regra, antagônicos ou contraditórios; no convênio, os interesses são comuns ou convergentes. É evidente que a Constituição da República, na norma referida, pretendeu distinguir entre dois modos de prestação de serviços de saúde por particulares. No primeiro,

mediante a referência ao instrumento do contrato, admite a *terceirização*, vale dizer, a contratação de particular-empresário, com vistas ao desempenho de atividades-meio na área de saúde financiada pelo Estado. Esta prestação de serviço, é certo, revestida de caráter empresarial e lucrativo, exige prévia licitação. No segundo modo, mediante a referência ao instrumento do convênio, admite a lei maior a colaboração de entidades sem fins lucrativos, com interesses coincidentes com a administração pública, não sendo cogitada remuneração pela gerência do serviço nem reciprocidade de obrigações e, portanto, de licitação (DI PIETRO, 1996: 109 e 117). Na hipótese de contrato, pelo caráter próprio da *terceirização*, não há prestação global do serviço de saúde, mas sim atuação em simples *atividades operacionais* ou *ancilares* (serviços de vigilância, manutenção, limpeza, transporte, seguro, etc.). Na hipótese de convênio, o que se pode estender também para a figura de acordo impropriamente denominada “contrato de gestão”, não há impedimento à execução global do serviço pelo particular, pois trata-se de atividade livre à ação privada, fomentada ou financiada pelo Estado, mas não titularizada por ele. Pode-se, portanto, a partir da própria Constituição, apartar as duas figuras referidas, evitando mais uma espécie de incompreensão.

3. Conclusão

As organizações sociais representam uma nova estratégia de estimular parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o Poder Público em serviços sociais livres à ação privada, fomentando a participação cidadã voluntária na esfera pública. Não podem ser superestimadas nem subestimadas como respostas conseqüentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. O Estado com elas não se despede da responsabilidade de assegurar e garantir os direitos sociais básicos. O Estado continuará regulador e promotor de serviços sociais, contando, porém, com mecanismos de parceria renovados, ampliando a sua capacidade, direta ou indiretamente, de assegurar a fruição dos direitos sociais fundamentais.

As organizações sociais não consistirão em um novo tipo de pessoa jurídica, pois serão constituídas segundo as mesmas formas de constituição formal das tradicionais fundações ou associações sem fins lucrativos, mas representarão uma “inovação institucional”, porquanto desencadearão um marco legal amplamente inovador quanto ao modo de relacionamento entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos de relevância social. Este marco legal, referido em detalhe no corpo do trabalho, vincula as organizações sociais a normas que, por um lado, estabelecem um regime de maiores restrições e maior vigilância do

Estado se comparado ao atual regime jurídico aplicável às tradicionais entidades privadas de utilidade pública e, por outro, assegura-lhes também maiores benefícios e vantagens. Esse fato revela que a denominação organização social é uma expressão elíptica. Denominam-se sinteticamente organizações sociais as entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem do título de organização social. Este título é conferido por um ato formal de reconhecimento do Poder Público, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.

As organizações sociais contribuirão ainda para o preenchimento de uma grave lacuna da legislação referente à concessão de títulos de utilidade pública, pois permitirão pela primeira vez uma diferenciação nítida entre entidades sem fins lucrativos dirigidas ao atendimento de demandas sociais de forma comunitária e impessoal e entidades de favorecimento mútuo (clubes, agremiações), sem fins lucrativos também, mas orientadas ao oferecimento de vantagens ou benefícios exclusivos a grupos delimitados de sócios ou clientes.

A polêmica suscitada com o modelo das organizações sociais produziu uma série de conceitos equívocos e mal fundamentados sobre a própria natureza jurídica das entidades qualificadas. Esta identificação equívoca das organizações sociais pode produzir danos irreversíveis ao modelo, pois dela depende o reconhecimento do próprio regime jurídico a que se submeterão essas entidades. O texto tenta demonstrar o erro de confundir, por um lado, as organizações sociais com os entes da administração indireta do Estado e, por outro, com mecanismos de privatização ou terceirização de serviços públicos. Neste esforço de clarificação foram tratados temas diversos, como a distinção entre serviços privados de interesse público e serviços públicos, bem como referidas diversas normas constitucionais brasileiras, relacionadas ao tema da parceria do Estado com as entidades sem fins lucrativos. Em todos esses temas, porém, os juristas são convocados a interferir como protagonistas, co-participando da tarefa de construção de uma nova mentalidade administrativa. Espera-se que doravante com alguma maior simpatia; pois, como enuncia PONTES DE MIRANDA, em trecho citado neste trabalho, “com a antipatia não se interpreta, —ataca-se”.

Projeto de lei nº , de de de 1997.

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I
Das Organizações Sociais
Seção I
Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;

c) previsão expressa da entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria, definida nos termos do Estatuto, assegurado àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) composição e atribuições da Diretoria da entidade;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) em caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou Titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II

Do Conselho de Administração

Art. 3º O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos de composição e funcionamento:

I - ser composto por:

a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas “a” e “b” deverão compor mais de cinquenta por cento do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano, e extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não receberão remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participe o conselheiro;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a Diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem as correspondentes funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem estar incluídas entre as atribuições privativas do Conselho de Administração:

- I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;
- II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
- III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- IV - designar e dispensar os membros da Diretoria;
- V - fixar a remuneração dos membros da Diretoria;
- VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;
- VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, o gerenciamento, os cargos e as competências;
- VIII - aprovar, por maioria, no mínimo de dois terços de seus membros, o regulamento próprio, contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- IX - aprovar e encaminhar ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria;
- X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III **Do Contrato de Gestão**

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas as áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão supervisor e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social no desempenho das ações a cargo desta.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora ou reguladora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - constar a especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os ministros de Estado ou autoridades supervisoras, observadas as peculiaridades de suas áreas de atuação, devem definir as demais cláusulas necessárias dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo Ministério da área correspondente, permitida a delegação ao órgão da Administração diretamente vinculado à atividade desenvolvida.

§ 1º O contrato de gestão deve permitir ao Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pelo Ministro de Estado ou pelo titular mencionados no *caput* deste artigo, composta por especialistas de notória qualificação, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado ao instituidor da comissão, ao órgão de governo responsável pela supervisão ou regulação da atividade e aos órgãos de controle interno e externo da União.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que alude o artigo anterior, quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público ou à Procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V

Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais, inclusive tributários.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º Ficam assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata o *caput* deste artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. Fica facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

Art. 15. A Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional fica dispensada de processos licitatórios para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito da União, para atividades contempladas no objeto do contrato de gestão.

Art. 16. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11, 12, § 3º e 15, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI **Da Desqualificação**

Art. 17. O Poder Executivo poderá proceder a desqualificação da entidade como organização social quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Capítulo II **Das Disposições finais e transitórias**

Art. 18. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 19. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único da Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização — PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observado os seguintes princípios:

- I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. A extinção de órgãos públicos federais e a absorção de suas atividades e serviços por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros da entidade e dos órgãos públicos cujas atividades forem absorvidas pelas organizações sociais, terão garantidos todos os direitos decorrentes do respectivo regime jurídico e integrarão quadro em extinção do Ministério correspondente ou do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, quando não existir vinculação direta a Ministério, sendo facultada à Administração a cessão do servidor para a organização social, em caráter irrecusável para aquele, com ônus para a origem;

II - a desativação da entidade e dos órgãos será realizada mediante inventário simplificado de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios; com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo do órgão ou entidade em extinção, com sub-rogação na organização social, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados aos órgãos e à entidade a que se refere o artigo anterior, serão utilizados no processo de extinção e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais durante o inventário simplificado, devendo parcela deste ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional no prazo de 15 dias, para os órgãos ou entidades supervisoras dos contratos de gestão a serem firmados com as organizações sociais que houverem absorvido as atividades, para o fomento destas, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro em seu favor, nos termos dos contratos de gestão;

IV - encerrados os processos de inventário simplificado, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

V - a organização social, que tiver absorvido as atribuições da entidade ou órgão extinto, poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação “OS”.

§ 1º Serão instaurados, com a supervisão do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, processos de inventário simplificado, a cargo dos Ministérios ou do órgão a que estavam vinculados os órgãos e a entidade extinta.

§ 2º A absorção pelas organizações sociais das atividades dos órgãos ou entidade extintos efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º desta Lei.

§ 3º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no III deste artigo, parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes na entidade ou nos órgãos extintos.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 1997; 175º da Independência e 108º da República.

- ¹ Texto apresentado no II Congresso Interamericano sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública promovido pelo CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, realizado na Ilha de Margarita, Venezuela, em outubro de 1997. Um esboço preliminar do texto foi preparado para uma reunião de trabalho com a Assessoria Jurídica da Casa Civil da Presidência da República em 01/02/96.
- ² A administração é pública. Não é somente executiva nem unicamente estatal, mas é mais do que estatal. A administração pública é o gênero, e o estatal é uma das espécies. O público não está somente nas mãos do Estado. O Estado não é o único dono e soberano do público, à medida que na “administração do público” devem participar, também, os corpos intermediários que compreendem as corporações profissionais, os sindicatos, os consórcios públicos, as cooperativas públicas, os concessionários de serviços públicos, as universidades privadas e outros modelos organizacionais que a sociedade cria, em função do pluralismo social, para que detenham a defesa do interesse de alguns que, junto aos demais, é o interesse de todos.”
- ³ “Não se pode pretender que o Estado monopolize a atenção de todas as necessidades coletivas. O crescimento quantitativo e qualitativo das necessidades, próprio da complexidade da vida moderna, requer uma participação mais ativa dos corpos intermediários no campo das atividades próprias da Administração Pública (...) A democracia, como forma civilizada de viver, aspira à plena realização do homem em liberdade, para tanto exige uma “participação integral”, não só política, nem política simplesmente eleitoral, mas também administrativa, econômica e social. O homem deve ser “partícipe” da gestão pública em seus distintos níveis institucionais.” (1995:85)

Referências bibliográficas

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 7ª ed., São Paulo, Ed. Malheiros, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Trad. de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska, São Paulo, Ed. 34, 1996.
- _____. “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. In: *Cadernos MARE de Reforma do Estado*, n. 1, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *La intervención administrativa*, 4. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.
- CUNILL GRAU, Nuria. “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”. In: *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, n. 1, jan-abr., 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo, Ed. Atlas, 1996.
- DROMI, Roberto. *Reforma del Estado y privatizaciones*. Tomo I. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1991.
- _____. *Derecho administrativo*, 4. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- ENTERRÍA, Eduardo García e FERNÁNDES, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2º ed., Madrid, Editorial Civitas, 1989.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função Social da Dogmática Jurídica*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1980.
- _____. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1994.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Lições de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Ed. Rio, 1972.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969*, Tomo I, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1987.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 8ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1989.
- OLIVEIRA, Anna Cyntia. *Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil*. Estudo elaborado a pedido do Conselho Comunidade Solidária, Brasília, original mimeografado, nov. 1996.
- PALAZZO, José Luís, SESÍN, Domingo Juan e LEMBEYE, Víctor Armando Rolón. *La Transformación del Estado*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1992.
- PEREIRA JR., Jessé Torres. “A utilidade pública de associações privadas e das fundações de menores”. In: *Arquivos do Ministério da Justiça*, Ano XXX, junho, 1973, n. 126.

Resumo
Resúmen
Abstract

Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais

Paulo Eduardo Garrido Modesto

O modelo brasileiro das organizações sociais representa uma das respostas possíveis à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais. Essas entidades são percebidas como uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex parte principe*) ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex parte populi*). No texto são tematizadas as diferenças e semelhanças entre o marco legal das organizações sociais e das entidades de utilidade pública no Brasil, as notas distintivas entre a disciplina dos serviços privados de interesse público e dos serviços públicos, bem como o que distingue juridicamente o modelo das organizações sociais de processos de privatização e terceirização. Em todos esses temas os juristas aparecem como protagonistas na determinação dos limites do modelo das organizações sociais, evidenciando que processos de reforma normativa exigem, para serem eficazes, uma concomitante reforma na mentalidade dos agentes públicos.

Reforma administrativa y marco legal de las organizaciones sociales en Brasil: Las dudas de los juristas sobre el modelo de las organizaciones sociales

Paulo Eduardo Garrido Modesto

El modelo brasileño de las organizaciones sociales representa una de las respuestas posibles para la crisis del aparato del Estado en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Las entidades son comprendidas como una forma de parceria del Estado con las instituciones privadas de fines públicos (perspectiva *ex parte principe*) o, bajo otro ángulo, una forma de participación popular en la gestión administrativa (perspectiva *ex parte populi*). El texto tiene como temas las diferencias y similitudes entre el marco legal de las organizaciones sociales y de las entidades de utilidad pública en Brasil, las notas distintivas entre la disciplina de los servicios de interés y de los servicios públicos, así como lo que diferencia jurídicamente el modelo de las organizaciones sociales de los procesos de privatización y tercerización. En todos estos temas los juristas aparecen como protagonistas en la determinación de los límites del modelo de las organizaciones sociales, y evidencian que los procesos de reforma normativa exigen, para lograr eficacia, una concomitante reforma en la mentalidad de los agentes públicos.

Administrative reform and the legal framework of social organizations in Brazil: jurists uncertainties about the model of social organizations

Paulo Eduardo Garrido Modesto

The Brazilian model of social organizations represents one out of many possible responses to the State crisis in which refers to the delivery of social services. These bodies are perceived as a form of partnership between the State and private institutions for public interest (an *ex parte principe* perspective) or, from a different point of view,

a form of popular participation in the administrative management (ex parte populi perspective). The text stresses the differences and similarities between the legal framework of social organizations and the public interest entities in Brazil, the distinctive notes between the discipline of private services of public interest and that of public services, while making a juridical distinction between the model of social organizations of privatization processes and the purchase of services. All these issues have jurists as protagonists in the setting of limits to the social organization model, as an indication that any process of normative reform will demand, for effectiveness' sake, a concurrent reform of public agents' minds.

Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária

Eduardo da Silva Pereira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

1. Introdução

O projeto de reforma do Estado proposto pelo atual governo, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, tem levantado debates tanto dentro do governo quanto na sociedade. Tal projeto se baseia num diagnóstico da administração pública que aponta como um dos seus principais problemas a rigidez decorrente da aplicação generalizada de normas burocráticas mesmo nos setores onde estas não são consideradas necessárias. Como solução, apresenta um modelo de Estado cujos setores de atuação são diferenciados, segundo seus fins, e associados a várias formas de propriedade, administração e vínculo com o Estado.

Dentro desse projeto destaca-se a idéia de Organizações Sociais (OS), que representariam um novo padrão de prestação de serviços sociais pelo Estado. Estas organizações seriam entidades privadas sem fins lucrativos que receberiam subvenção do governo federal para prestarem serviços de relevante interesse público. Tais entidades, apesar de serem organizadas segundo o direito privado, teriam um forte componente público, à medida que seriam dirigidas por um conselho cuja maioria dos membros seria indicada pelo poder público ou pela sociedade civil. A instituição seria avaliada através do controle de resultados, basicamente, verificando-se se os objetivos estabelecidos num contrato de gestão foram atingidos ou não.

Um dos alvos principais desse projeto são as Instituições Federais de Ensino Superior — IFES que poderiam adquirir maior flexibilidade administrativa se transformando em OS. Como estas movimentam um volume significativo de recursos, mais de 5 bilhões de reais por ano, conforme

Especialista
em análise
política pela
Universidade
Federal de
Minas Gerais
— UFMG

aponta a Tabela 1, o MARE espera que a melhoria na sua gestão leve a uma significativa economia destes recursos ou a uma expansão na quantidade/qualidade dos serviços prestados.

No entanto, logo após a divulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e da concepção das OS, as IFES manifestaram-se contra a proposta e aceleraram o trabalho de elaboração de uma proposta de autonomia universitária alternativa ao projeto de OS. O próprio Ministério da Educação e do Desporto — MEC aceitou a posição das IFES e vem trabalhando no sentido de criar uma legislação que regule a autonomia universitária estabelecida pela Constituição de 1988.

**Tabela 1: Instituições Federais de Ensino Superior — IFES
Despesas custeadas pelo MEC**

Itens da despesa	Empenhado em 1995 — (em R\$ milhões)
1. Pessoal ativo	3.210,90
2. Benefícios de serv. e res. médica	250,30
3. OCC com recursos do Tesouro	300,90
4. Despesa total ativa (1+2+3)	3.726,10
5. Inativos e pensionistas	1.222,60
6. Precatórios	236,20
7. Despesa total das IFES (4+5+6)	5.220,90

Fonte: MEC, 1996, p.14

Partindo dessas considerações, este trabalho se propõe a comparar a proposta das OS com a proposta do MEC de autonomia das IFES, apontando semelhanças e divergências, e elaborar algumas considerações sobre a viabilidade de ambas as propostas, considerando a situação atual dessas instituições.

2. A reforma do aparelho do Estado e o projeto de Organizações Sociais

2.1. Breve histórico

O projeto de Organizações Sociais foi elaborado pelo MARE a partir do diagnóstico apresentado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que aponta a reforma do Estado como uma necessidade de que se coloca como reflexo da globalização da economia e da crise do Estado.

A crise do Estado se manifesta através das crises fiscal e da do modo de intervenção econômica e social e pela crise do aparelho do Estado. Para compreender o contexto em que surge essa crise e seu reflexo sobre a administração pública, é conveniente que se faça um breve histórico da evolução da administração pública brasileira.

A administração burocrática começou a ser implantada no País com a criação do Dasp em 1936. Curiosamente, logo em seguida foi criada a primeira autarquia, representando a primeira percepção de que algumas atividades exercidas pelo Estado deveriam ser executadas de forma autônoma e com maior flexibilidade. Até 1967, o modelo burocrático de administração foi lentamente avançando no setor público, ao mesmo tempo em que eram criadas autarquias, quando se queria maior autonomia para determinado órgão ou atividade. À medida que o papel do Estado no desenvolvimento econômico foi aumentando, foram se fazendo necessárias novas formas de administração. Estas surgiram através de dois processos: da ampliação da administração indireta com a criação de autarquias, que possibilitavam maior autonomia administrativa e; na direta, da superposição de novas estruturas das já existentes, mantendo estas últimas intactas e gerando um crescimento “por camadas”.

O primeiro processo foi utilizado na reforma administrativa de 1967, quando o decreto-lei nº 200 reestruturou a administração pública brasileira. Manteve-se o núcleo burocrático existente, mas privilegiou-se a administração indireta através da possibilidade de criação de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, que possuíam grande flexibilidade na gerência de seus recursos. Com esse setor indireto com elevada flexibilidade, surge a primeira idéia de um modelo de administração gerencial mais vinculado à obtenção de resultados do que a controles formais. Dentro dessa perspectiva, a reforma de 1967 privilegiou o planejamento, a racionalidade administrativa e o orçamento-programa como elementos de modernização do aparelho do Estado.

No entanto, o decreto-lei nº 200 teve conseqüências indesejáveis. Em primeiro lugar, possibilitou a sobrevivência do patrimonialismo à medida que permitiu a contratação de funcionários na administração indireta sem a exigência de concursos ou processos seletivos públicos, facilitando assim a nomeação por critérios políticos. A falta de controle sobre a administração indireta, decorrente da não-institucionalização de instrumentos de controle por parte dos órgãos da administração direta, também contribuiu para que as autonomias concedidas dessem origem aos desmandos e à apropriação privada das instituições públicas. Por fim, a administração indireta com seu grande grau de autonomia se mostrou muito mais atraente em termos operacionais e políticos do que a rígida, lenta e ineficiente burocracia da administração direta. Como conseqüência, houve um grande

estímulo à proliferação de autarquias e fundações e um “abandono” dos órgãos centrais do governo, ocasionando sua deterioração, dado que seus quadros não foram repostos e/ou qualificados e o desenvolvimento de carreiras de administradores foi abandonado.

A crise dos anos 80 e a redemocratização recolocaram em debate a estrutura do Estado. Como resultado desse debate, o Congresso Constituinte incorporou à nova constituição dispositivos que levaram a administração pública a retroceder na direção de um rígido modelo de administração burocrática.

Reagindo ao patrimonialismo e clientelismo existentes na administração indireta, tido como conseqüência da autonomia dos órgãos desse nível da administração, os constituintes enquadraram essa esfera da administração pública num modelo burocrático tradicional, retirando quase toda a sua flexibilidade e tornando-a indistinta, para efeitos práticos, da administração direta. Ignorou-se que a descentralização e a flexibilidade eram elementos centrais para que o Estado agisse eficientemente na prestação de serviços sociais. Na análise de Bresser Pereira (1996, p.15-16), a resposta do Congresso Constituinte se baseou na identificação equivocada entre a crise do Estado e, em parte, o processo de descentralização adotado pelo regime militar; na aliança política entre as forças democráticas e as forças conservadoras/patrimonialistas e no ressentimento da burocracia da administração direta que procurou se fortalecer através de um processo de centralização e de reafirmação do modelo burocrático. Houve também uma presença marcante de grupos corporativos do setor público no processo constituinte, resultando na inclusão dispositivos extremamente favoráveis aos servidores no texto final da Constituição.

As conseqüências desse “retrocesso burocrático” afetaram fortemente o setor público, notadamente no que se refere ao custo operativo da administração indireta (FERRAREZI *et. al.*, 1996, p. 24), que apresentou significativo aumento. As vantagens dos servidores impactaram fortemente a despesa com pessoal, especialmente o gasto com aposentadorias e pensões. Estes dois fatores agravaram a crise fiscal, já acentuada pelo baixo nível da atividade econômica observada na primeira metade da década de 90. Sob o aspecto administrativo, a adoção do modelo burocrático para a administração indireta teve como conseqüência o incremento na ineficiência alocativa. A instituição de um rígido controle de processos em lugar do controle por resultados exacerbou a morosidade da administração. Dificuldades na contratação de pessoal, na execução das compras e no manejo dos recursos orçamentários também passaram a caracterizar a administração indireta. Todos esses elementos não foram acompanhados de uma melhoria qualitativa ou quantitativa na prestação dos serviços públicos, objetivo declarado dos constituintes, contribuindo, ao contrário, para dificultar ainda mais o atendimento das demandas da população.

Dado esse diagnóstico, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta como proposta a identificação de setores de atividades do Estado, com diferentes formas de propriedade e diferentes papéis que o Estado deveria exercer em cada uma deles. Esses setores seriam:

- 1) Núcleo estratégico do Estado
- 2) Atividades exclusivas do Estado
- 3) Serviços não-exclusivos ou competitivos e
- 4) Produção de bens e serviços para o mercado

No Núcleo estratégico, concentrar-se-iam as atividades de tomada de decisões e formulação de políticas. Este setor se manteria basicamente como é organizado atualmente.

No setor de atividades exclusivas, estariam as atividades cujo desempenho exige a presença do poder de Estado, como, por exemplo, as atividades de arrecadação, fiscalização, emprego da força policial, previdência básica, regulamentações diversas, etc. Nesse setor haveria “Agências Executivas” — AE que também seriam organizações estatais, mas que gozariam de autonomia administrativa no marco de um modelo de administração gerencial.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, o plano diretor advoga, em princípio, a privatização das empresas existentes. Caso seja conveniente a manutenção de algumas empresas em poder do Estado, estas deveriam ser organizadas e administradas segundo a ótica privada.

O setor de serviços não-exclusivos ou competitivos caracterizar-se-ia pela prestação de serviços sociais, que são oferecidos pelo Estado por proporcionarem economias externas ou por não serem adequadamente remunerados através do mercado. Essa última característica, no entanto, não impede que o setor privado participe subsidiariamente do fornecimento de serviços desse tipo. Os serviços sociais estariam relacionados às áreas de saúde, educação, pesquisa científica e tecnológica, promoção cultural, etc., atualmente mantidos pelo poder público através de fundações e autarquias. O plano diretor aponta que esse setor deveria se organizar através de “Organizações Sociais” — OS.

2.2. As Organizações Sociais

As OS seriam entidades públicas não-estatais, ou seja, entidades regidas pelo direito privado com o objetivo de exercer uma atividade de interesse público. Tratar-se-ia de organizações não-lucrativas que receberiam uma subvenção do Estado enquanto desenvolvessem atividades de caráter público. Entre essas atividades encontram-se a prestação de serviços de saúde, educação, cultura, desenvolvimento científico e tecnológico entre outros. Essas instituições permaneceriam ligadas ao Estado à medida que este daria suporte ao seu funcionamento e participaria da definição de seus objetivos e metas.

Seguindo o diagnóstico de que um dos principais problemas da administração pública seria a ausência de flexibilidade, a idéia de OS incorpora a noção de que a administração dos serviços prestados à população deve ter alto grau de autonomia. Esta seria garantida através de ampla liberdade administrativa, tanto com relação ao pessoal quanto com relação às compras, orçamentos, finanças, etc.

Essa flexibilidade possibilitaria a adoção de novos critérios de avaliação do êxito administrativo, que não os de correção e adequação às normas além da eficácia das decisões, que caracterizam a administração direta. As OS seriam avaliadas, segundo sua capacidade de prestar serviços à população, com agilidade, qualidade e eficiência, ao menor custo possível, dadas as circunstâncias.

A garantia de que o interesse público estaria presente no desenvolvimento das atividades da OS e de que estas não utilizariam a liberdade administrativa para a consecução de interesses divergentes dos interesses da sociedade seria dada por duas formas de controle. A primeira seria a obrigatoriedade de criação de um conselho de administração, ou conselho curador, da OS, em cuja composição estaria garantida a predominância de membros indicados pelo governo ou por entidades representativas da sociedade civil. No anteprojeto de lei que cria as OS, o MARE define a composição desses conselhos da seguinte forma:

- 1) 30% de representantes do Poder Público, na qualidade de membros natos;
- 2) 30% de membros indicados pelas entidades representativas da sociedade civil, na qualidade de membros natos;
- 3) 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo Estatuto;
- 4) 30% de membros eleitos, pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.

A segunda forma de controle seria através do instrumento do contrato de gestão. Este contrato é um acordo realizado entre o governo e uma OS ou AE, para o desenvolvimento de um programa de fortalecimento institucional e de modernização da gestão, com vista atingir melhores resultados que objetivem uma superior qualidade do produto ou serviço prestado ao cidadão (Projeto Organizações Sociais, 1996). Neste trecho pode-se identificar o objetivo geral desse instrumento, que seria possibilitar uma gestão mais eficiente e que gerasse serviços de melhor qualidade. Esse objetivo geral seria alcançado através de um acordo entre as partes sobre objetivos específicos e metas a serem atingidas em determinado espaço de tempo, os indicadores utilizados para avaliá-las, os recursos financeiros a elas associados, os cronogramas de repasse de recursos, entre outros elementos.

Ao término de um período especificado no contrato, o ministério supervisor da OS faria uma avaliação da sua execução, que no documento

do MARE é chamada de avaliação de desempenho institucional. Esta avaliação “significaria a análise e a avaliação do atingimento dos objetivos e metas pactuados, seu grau de realização e as causas e os efeitos dos desvios entre a programação e realização” (*idem*, 1996).

A partir dos resultados dessa avaliação, caso os objetivos e metas estabelecidos não fossem os pactuados, renegociar-se-ia as metas, objetivos, prazos e outras partes do contrato. Caso ocorresse a identificação, nessa avaliação ou a qualquer momento, de elementos que configurassem uso irregular dos recursos, suspensão do fornecimento do serviço ou outro fator relevante, o governo poderia intervir na OS, assumindo seu controle por no máximo 180 dias. Se os motivos que levassem à intervenção fossem confirmados, a OS seria desqualificada como tal. Caso contrário sua administração retornaria aos órgãos competentes.

Por fim, devem ser considerados outros elementos importantes característicos das OS quais sejam: voluntariedade, ou seja, as atuais fundações e autarquias somente se transformarão em OS se manifestarem interesse; regulamento próprio de compras; possibilidade de cessão de bens móveis e imóveis e pessoal da União para as OS. No caso de cessão de servidores federais, estes permanecerão submetidos ao Regime Jurídico Único, tendo sua remuneração custeada pela União.

3. A proposta do MEC para a autonomia das IFES

A idéia de autonomia das IFES é uma reivindicação antiga da comunidade acadêmica que encontrou abrigo no artigo 207 da Constituição federal de 1988 que garante a autonomia e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão nas universidades. Desde a promulgação da Constituição, vem sendo discutido o alcance desse artigo. Divergências jurídicas relativas a sua auto-aplicabilidade, à necessidade de lei complementar ou ordinária para a sua regulamentação; o seu alcance à questão das despesas com pessoal; o impacto da autonomia para as universidades particulares, e outros pontos permeiam a discussão sobre a autonomia universitária.¹ Dados os objetivos deste trabalho, tais questões não serão abordadas, sendo enfocados apenas os aspectos da proposta de autonomia do MEC que afetam a administração das IFES.

A concepção de autonomia universitária, proposta pelo MEC, se baseia, entre outros elementos, na percepção da necessidade de que as universidades tenham autonomia administrativa, financeira e de gestão patrimonial, para que possam desempenhar melhor suas funções. Segundo um documento desse ministério:

“No caso do setor público há que se garantir, também, a autonomia administrativa, financeira e de gestão patrimonial, sem as quais as universidades se igualem a repartições públicas e ficam inteiramente

manietadas pelo aparelho burocrático do Estado. Sem liberdade de estabelecer uma política de pessoal e remuneração, não só a liberdade acadêmica fica seriamente prejudicada, como as instituições, amarradas às normas do funcionalismo público, se tornam ineficientes. Da forma como está colocada hoje a questão, as injunções constitucionais para o serviço público em geral e para a elaboração do orçamento não fizeram as necessárias ressalvas para o caso das universidades federais, eliminando, na prática, a autonomia formalmente concedida no Artigo 207.” (A política nacional para o ensino superior, 1996, 25)

Percebe-se, claramente, a semelhança entre o diagnóstico do MEC e o do MARE. No entanto, o MEC propõe uma solução mais conservadora do que a proposta de OS.

Para esse ministério, a autonomia deveria se dar sem que as universidades perdessem o caráter estatal que hoje as caracteriza. A manutenção desse caráter seria necessário, dado que as universidades fornecem um serviço público essencial, tornando imperativo assegurar a estabilidade e permanência das instituições. Pesa, também, para essa posição do MEC a forte percepção de que o ensino, em qualquer dos seus níveis, é uma obrigação do poder público e que a manutenção do caráter estatal das IFES seria a materialização dessa obrigação. Nesse sentido, a proposta cria a figura da entidade administrativa autônoma de regime especial denominada universidade pública.

O diagnóstico do MEC atenta para a necessidade de se aumentar a eficiência do gasto público, reconhecendo que há ineficiências administrativas nas universidades, e atribui isso ao fato de que o fluxo de recursos foi garantido sem qualquer vinculação com seu desempenho (Parecer sobre a proposta de criação de OS, 1996, 4). A vinculação de recursos para as universidades públicas ocorre através da folha de salários, pois, sendo os servidores enquadrados no Regime Jurídico Único e gozando de estabilidade e de garantias salariais, os recursos constitucionalmente vinculados à educação² acabam sendo gastos com a manutenção dos servidores das universidades, despesa que não pode ser reduzida a não ser através de um arrocho salarial. Como solução, o MEC recomenda a elaboração de uma emenda constitucional e de regulamentação complementar que vincule recursos ao ensino superior sendo sua distribuição associada ao desempenho, ao mesmo tempo em que dê autonomia de gestão às universidades.

“Se o objetivo central é de modernizar o sistema, tornando-o mais eficiente, aumentando o atendimento que oferece à população, elevando a qualidade do ensino e desenvolvendo a pesquisa, a solução não é (...) mas substituir uma vinculação improdutiva por uma outra, que incentive a melhoria do desempenho, (*idem*, 1996, 4).

A partir desse diagnóstico, a proposta do MEC cria o “Fundo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior”, composto de 75% dos recursos federais já vinculados à rubrica educação, como forma de garantir um fluxo regular mínimo de recursos para as IFES. A autonomia financeira destas seria atingida à medida que esses recursos fossem repassados em duodécimos mensais como orçamento global.

A avaliação das características físicas de cada universidade e da consecução das metas desejadas em termos de melhoria do ensino, a ampliação de matrículas e o desenvolvimento de pesquisa seriam utilizados como elementos alimentadores de uma matriz de distribuição dos recursos alocados ao Fundo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior.

Na parte da gestão administrativa, financeira e patrimonial, a proposta do MEC elenca uma série de 19 autonomias a serem concedidas às IFES. Estas autonomias dizem respeito à organização interna, ao estabelecimento da política geral da instituição, à escolha de dirigentes, à admissão, promoção e demissão de docentes e técnicos administrativos, ao estabelecimento de planos de carreira e de remuneração, à criação de regulamento próprio para compras de bens e serviços, ao manejo dos recursos orçamentários providos pelo governo e da receita própria entre rubricas e categorias de despesa, entre outras.

O acompanhamento das universidades seria feito pelo MEC, através da criação de uma sistemática de avaliação do desempenho das universidades que levasse em conta o projeto de instituição desenhado pela comunidade acadêmica de cada universidade. Esse acompanhamento informaria o processo de credenciamento e reconhecimento das instituições. Inicialmente, as universidades existentes seriam avaliadas e as que preenchessem os requisitos mínimos exigidos seriam credenciadas como tais, tendo direito às autonomias acima explicitadas. As IFES que não cumprissem os requisitos necessários seriam denominadas centros universitários, possuindo uma autonomia limitada. Periodicamente, as universidades deveriam se reconectar, através de nova avaliação, como forma de manter as autonomias concedidas. Os requisitos para o credenciamento estão definidos no projeto de lei da autonomia e contemplam um amplo espectro de variáveis ligadas ao desempenho acadêmico das instituições.

4. Semelhanças e divergências entre as propostas

Nesta seção, procura-se fazer uma comparação dos dois projetos acima apresentados. O objetivo é identificar os elementos comuns e as divergências entre as duas concepções de como deveria se dar o funcionamento das IFES em um contexto de reforma do Estado.

Procurando inicialmente observar os pontos comuns, verifica-se que ambas as propostas partem de um diagnóstico semelhante sobre os elementos que caracterizam a administração pública atual. Apontam o modelo de administração burocrático como inadequado para o funcionamento da administração indireta, ressaltando as dificuldades administrativas dele decorrentes e suas implicações para a qualidade do serviço prestado e para a eficiência das instituições a ele sujeitas.

Algumas divergências surgem, quando se trata da identificação da origem da imposição desse modelo às entidades da administração indireta. O diagnóstico do MARE aponta para uma conjugação de fatores ocorridos no período do Congresso Constituinte, ressaltando a identificação da crise do Estado com o processo de descentralização e com os desmandos observados nessa esfera da administração. Já o diagnóstico do MEC afirma que a origem da imposição dos controles burocráticos decorreu da intolerância do núcleo estratégico do Estado em admitir uma administração menos centralizada e mais flexível. Essa intolerância decorreria da incapacidade do Estado burocrático centralizador de estabelecer novos mecanismos de controle financeiro e da qualidade de serviços, diferentes dos tradicionais (*idem*, 1996, p.1). Embora essa questão esteja presente no diagnóstico do MARE, nele não assume a mesma importância.

Um segundo ponto de concordância se refere ao conteúdo das soluções apresentadas. As duas propostas centram atenção na necessidade de se conceder maior autonomia às entidades da administração indireta, substituindo o modelo administrativo vigente por um novo modelo, mais flexível e mais compromissado com o desempenho e com a qualidade dos serviços prestados.

Outra concordância entre as propostas pode ser encontrada na definição do papel do Estado com relação às IFES. Nas duas concepções, este deve agir no sentido de controlar as instituições através do desempenho, com a substituição dos controles formais por controles que avaliem os resultados obtidos em função dos recursos disponíveis.

Apesar dessas semelhanças, quando se compara as soluções propostas pelo MEC e pelo MARE para a administração das IFES, surgem, uma série de divergências que procuraremos explorar a seguir.

A principal divergência diz respeito à natureza das entidades da administração indireta. Enquanto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado postula que as universidades devem ser transformadas em OS, adotando uma forma definida pelo direito privado e assumindo um caráter público não-estatal, a proposta do MEC mantém essas instituições dentro do aparelho do Estado.

Essa é uma diferença significativa, uma vez que a manutenção das IFES como entidades de direito público cria uma série de obrigações e direitos que não existiriam caso seu formato jurídico fosse de OS. O vínculo

com a administração direta seria muito mais forte, os servidores seriam estatutários, ainda que com estatuto diferenciado, seu orçamento seria agregado ao do MEC e seria votado pelo Congresso. As possibilidades de adoção de um regime de compras diferenciado do vigente para a administração direta seriam menores, dada a existência de instrumentos legais reguladores. As autonomias concedidas deveriam ser muito bem detalhadas, para evitar problemas com os sistemas de controle interno e externo aos quais essas instituições permaneceriam submetidas.³ Por outro lado, a manutenção das IFES dentro do aparelho do Estado representaria uma mudança menos radical do que a proposta de sua transformação em OS, o que certamente facilitaria a aceitação das mudanças propostas e o controle por resultado nos moldes propostos pelo MEC.

Um ponto a ser considerado é o tema da manutenção do interesse público na definição dos objetivos e na orientação das IFES. Embora essa questão seja contemplada no projeto de OS, há críticas relativas à atual capacidade dos organismos da sociedade civil em assumir uma tarefa complexa como a administração de organizações que chegam a ter 13 mil funcionários (A política nacional para o ensino superior, 1996, 35). Caso se assuma que essa crítica é válida, a permanência dessas instituições dentro do aparelho do Estado pode ser uma medida de segurança quanto à prevalência do interesse público na sua orientação.

Outra divergência que pode ser apontada está relacionada à organicidade das propostas. A proposta do MEC desce muito mais a detalhes do que a proposta do MARE, chegando a propor a criação de um Sistema Federal de Ensino Superior, dirigido por um conselho cuja composição incluiria todos os reitores e diretores de IFES. Esse conselho deveria constituir-se em um fórum de uniformização de alguns aspectos da administração universitária, além de servir como interlocutor entre as IFES e o MEC, coordenador dos processos de auto-avaliação, e de *locus* de discussão de temas de interesse geral e comum (Ante-projeto das leis sobre autonomia das universidades federais, 1996, p.6).

O MARE, por outro lado, trata a questão das OS de uma forma “particularista”, não abordando a articulação dessas organizações dentro de uma visão de coordenação das ações do governo. O contrato de gestão permite, no máximo, a coordenação vertical entre o governo e as organizações. Não há, ao contrário do projeto do MEC, nenhum instrumento que procure garantir alguma coordenação horizontal entre as OS.

A diferença entre as duas propostas pode estar ligada ao fato de a proposta do MARE não ser exclusiva para as IFES, devendo ser aplicada às mais diversas organizações públicas, atuando em diferentes áreas da administração indireta. Essa abrangência tornou o projeto de OS necessariamente mais genérico do que uma proposta específica para um grupo de instituições, como é a proposta formulada pelo MEC.

Mais uma divergência entre as propostas pode ser encontrada no que se refere à organização interna das IFES. Enquanto a proposta de criação das OS obriga-as a instituírem um conselho de administração ou conselho curador com uma composição previamente determinada, a proposta de autonomia não faz nenhuma referência às mudanças na atual organização das instituições de ensino superior, deixando a cargo das universidades a definição dos critérios de escolha de seus dirigentes, respeitadas as determinações legais. Essa questão é relevante, à medida que a comunidade acadêmica forma um corpo que desenvolve e mantém relações políticas internas, e desde o início dos anos 80 as instituições universitárias tem gradualmente aumentado sua autonomia na escolha de seus dirigentes. A possibilidade de que a direção das IFES passe para um conselho com grande participação do governo ou de elementos estranhos ao meio universitário suscita críticas e resistências acentuadas. Na visão do MEC,

“(...) um problema crucial, que sempre interferiu na gestão adequada das universidades públicas, foi a tentativa permanente de fazer valer critérios político-partidários clientelistas externos à universidade na escolha dos dirigentes. Apesar dos defeitos que [acabou apresentado] (e que estão agora sendo corrigidos), o movimento pela eleição direta dos reitores constituiu uma reação de certa forma positiva a este tipo de ingerência, que ainda não foi de todo eliminada.” “Considerando o que uma universidade (...) representa como cacife político (...) não haverá como evitar uma disputa política que levará ao loteamento das indicações para o conselho(...)”. “Essa é uma das razões pelas quais o conselho curador poderá representar a destruição da autonomia da Universidade, transformando seu órgão máximo de decisão num objeto de disputa na arena da política partidária” (Parecer sobre a proposta de criação de OS, 1996, 2-3).

A posição do MEC de defesa da autonomia da escolha de seus dirigentes não é isenta de críticas, uma vez que ela pode facilmente resvalar para a defesa de concepções e orientações de interesse exclusivo da comunidade acadêmica, sem nenhuma relação com a sociedade que a envolve e a suporta. Há de se imaginar novas formas de escolha dos dirigentes das IFES que sejam capazes de impedir o uso político-partidário dessas instituições bem como a apropriação de sua direção por grupos corporativos.

Uma outra divergência diz respeito à questão do financiamento. A proposta de OS não dá nenhuma garantia da manutenção do fluxo de recursos para as IFES, ficando todo o repasse de verbas sujeito às negociações do contrato de gestão. A proposta do MEC, ao contrário, parte da

idéia de vinculação de recursos para o conjunto das universidades. Em princípio, esta proposta parece mais vantajosa para as IFES, que resistem fortemente a ter de depender de repasses voluntários de recursos federais. Esta resistência se baseia na história de descontinuidade que caracteriza a administração pública brasileira, manifesta em obras inacabadas e iniciativas abortadas a cada mudança de governo. Sob esse aspecto, a resistência das IFES é perfeitamente compreensível à medida que nada pode garantir que essas práticas não pertençam mais ao cotidiano da administração, ainda mais num contexto de persistente desequilíbrio fiscal.

Apesar da visibilidade e do apelo do tema, a divergência em torno da vinculação de recursos deve ser avaliada em termos do seu real significado em termos financeiros para as IFES. No projeto das OS, está definido que os funcionários públicos cedidos a essas organizações os serão às custas da União, sendo mantida sua vinculação estatutária atual. Se, como afirma o documento do MEC, 90% da despesa das IFES é exatamente com o pagamento de pessoal (A política nacional para o ensino superior, 1996, 34), a conclusão lógica é que, caso as universidades se transformem em OS, terão no mínimo 90% de sua despesa garantida pelo governo. Conclui-se, portanto, que a discussão sobre vinculação de recursos é relevante para decidir apenas 10% do orçamento das universidades, uma vez que os recursos de pessoal serão garantidos qualquer que seja a estrutura adotada pelas IFES.

5. Análise das propostas e suas insuficiências no contexto atual

Para se analisar a adequação das duas propostas de reforma apresentadas, deve-se levar em conta a “aderência” destas com relação à realidade concreta em que estão inseridas as IFES. Nesta seção procura-se apresentar alguns problemas administrativos dessas instituições e a adequação das duas propostas para resolvê-los.

Em primeiro lugar, pode-se considerar que uma das principais questões que afetam a administração das universidades é o processo de escolha de seus dirigentes. A direção administrativa nessas organizações é concentrada em uma pessoa, seja reitor ou diretor de unidade. O fato desses dirigentes serem escolhidos através de um processo eletivo competitivo, no qual participam todos os membros da comunidade universitária,⁴ faz com que apenas por sorte o dirigente escolhido tenha um mínimo de capacidade gerencial.⁵ Esse problema pode ser minorado, mas não eliminado, com a atribuição de maior importância ao corpo docente na escolha dos dirigentes, especialmente em organizações onde haja um grande número de docentes e, conseqüentemente, de eleitores.⁶ A legislação atual, atenta a esse fato, exigiu que o corpo docente tenha um peso mínimo de 70% no processo de escolha dos dirigentes das IFES.

Uma das conseqüências desse processo de escolha dos dirigentes é que ele tende a gerar uma direção que não tem interesse em arcar com o ônus e os custos do gerenciamento, uma vez que decisões administrativas que prejudicam pessoas ou grupos afetam diretamente sua base de apoio. Como resultado, tem-se uma administração que se caracteriza por evitar enfrentar os problemas cuja solução imponha custos à “comunidade universitária” e que procura antes de tudo manter o *status quo* vigente.

Um segundo problema é o baixo nível de autonomia das administrações universitárias, em relação à administração de pessoal e à questão orçamentária-financeira. Essa falta de autonomia gera um desestímulo à inovação e à tendência de transferir os problemas para o nível hierarquicamente superior. Os problemas existentes são, com facilidade e com grande freqüência, traduzidos em termos de falta de recursos financeiros e humanos, e a responsabilidade por essa falta é atribuída aos Ministérios da Educação e do Desporto e da Administração Federal e Reforma do Estado.

Um terceiro problema das administrações das IFES é a incapacidade gerencial do seu corpo técnico-administrativo. Esta incapacidade, gerada por fatores como a pouca autonomia para a movimentação de recursos, a existência de poucos quadros qualificados e a concentração das decisões administrativas no corpo docente, gerou uma tendência ao que pode ser chamado de administração por inércia. Ou seja, faz-se hoje o que foi feito ontem e assim por diante.

Outro problema que pode ser identificado é a inexistência, dentro das IFES, de instâncias de negociação do orçamento e de definição de prioridades de atuação. Isso é decorrente dos fatores acima expostos: falta de autonomia orçamentária e financeira, falta de interesse das administrações em debater um tema naturalmente polêmico, incapacidade técnica e administrativa de identificar os custos de manutenção dessas instituições e de planejar as ações futuras, falta de informações e condições necessárias para a elaboração de um orçamento que represente os objetivos e metas da instituição. Como conseqüência, não se tem transparência sobre os projetos a serem implementados e abre-se espaço para a atuação política dos dirigentes na alocação dos recursos.

Dados todos esses problemas, seria interessante que fosse considerada a forma como as propostas do MARE e do MEC os encaram. A proposta do MARE, caso aplicada às IFES, alteraria a estrutura de direção das universidades. Hoje a direção é exercida pelo reitor e seus auxiliares, os pró-reitores, sob a supervisão dos conselhos universitários, de composição variada, mas, normalmente, contando basicamente com representação das unidades⁷ da universidade, do corpo docente, do corpo discente e dos funcionários técnico-administrativos, com predomínio numérico do corpo docente. Na proposta das OS, haveria um conselho de

administração ou curador que assumiria todas as funções dos conselhos universitários e mais algumas atribuições do reitor,⁸ sendo que a sua própria figura deixaria de existir, uma vez que o conselho assumiria a competência de nomear e fiscalizar os membros da diretoria, que exerceriam as atividades administrativas.

Como já foi colocado, essa alteração encontra grande resistência entre a comunidade acadêmica. O formato utilizado suscita dúvidas também à medida que ele não considera a existência, dentro das universidades, das unidades que possuem alguma autonomia administrativa, além de grande independência na escolha de seus dirigentes. Como seriam estruturadas as relações entre os diretores de unidades e o conselho de administração ou curador? Caso os critérios de escolha dos membros do conselho e dos diretores fossem diferentes, mantendo-se a escolha direta para os últimos, estes poderiam constituir focos de resistência a decisões do conselho, já que teriam maior legitimidade. Seria o caso de instituírem-se conselhos para substituir os diretores? A relação entre a direção da organização e suas unidades constituintes não é considerada no projeto de OS e, embora seja uma especificidade das universidades, merece maior reflexão.

A proposta do MEC não altera em nada a atual estrutura de direção das IFES. Esta posição, embora encontre maior suporte político, não toca em alguns dos problemas anteriormente apontados. A atual estrutura de direção das universidades permite que interesses não compatíveis com uma gerência eficiente e eficaz influenciem a tomada de decisão. Ao mesmo tempo, concentra as decisões administrativas na reitoria, e dá pouca autonomia para os diretores de unidades.

Com relação ao aumento da autonomia, as duas propostas apontam claramente na direção de aumentar a flexibilidade administrativa das IFES. Com relação às formas como a concessão da autonomia viabilizaria uma maior eficiência, a proposta do MEC aponta que a concessão de autonomia orçamentária e financeira induzirá os reitores e diretores a assumirem uma postura gerencial de busca da eficiência. Embora esta seja uma hipótese provável, não é possível garantir que isso ocorra. O mesmo pressuposto está incorporado à proposta do MARE, embora, nesse caso, a condição de organização de direito privado aumente a responsabilidade dos dirigentes.

Outro ponto a ser considerado é a resistência que as propostas de autonomia e de OS encontram dentro das IFES. Se as condições atuais fossem mantidas ou caso a autonomia proposta pelo MEC seja concedida apenas em parte, não haveria a necessidade de internalização de questões que hoje são tratadas fora da universidade, diretamente com o MEC e o MARE.⁹ O custo dessa internalização pode ser grande, caso as divergências dentro do corpo docente ou entre este e o corpo discente e/ou com os funcionários técnico-administrativos sejam muito acentuadas.

Com relação à falta de capacidade técnica para a gerência, nenhuma das duas propostas apresentadas se preocupa com esta questão. Sabe-se que a qualificação de recursos humanos é uma tarefa dispendiosa e demorada, mas fundamental para o sucesso tanto do projeto das OS quanto do projeto de concessão de autonomia. No entanto, nenhuma das propostas se preocupa com a incapacidade das IFES em gerar e utilizar informações básicas para a implantação de uma administração mais eficiente e flexível.¹⁰ Num contexto de falta de pessoal qualificado, de carência de *know how* administrativo, de falta de informações gerenciais e também de motivação, a implantação da autonomia ou a transformação das IFES em OS de um momento para outro poderia gerar sérios problemas operacionais, inviabilizando tanto a implantação do contrato de gestão proposto pelo MARE, quanto o desenho de um projeto para a instituição que subsidiaria sua avaliação, como proposto pelo MEC.

A mesma crítica pode ser feita com relação à questão orçamentária nas IFES. A elaboração de um orçamento transparente, capaz de refletir os objetivos da instituição requer uma base técnica e a existência de espaços institucionais de discussão do orçamento, condições ausentes atualmente na grande maioria das IFES. Considerando a proposta de autonomia do MEC uma incógnita, até que ponto — os atuais conselhos universitários poderiam assumir essa função. No caso da proposta de OS, o conselho administrativo ou curador, apesar de ter a incumbência legal de aprovar a proposta de orçamento, não parece possuir, dada a sua composição, legitimidade interna para encaminhar a discussão do orçamento das IFES.

Pode-se observar, portanto, que ambas as propostas deixam, em aberto, algumas questões importantes para a administração das universidades. Isso pode ser creditado em grande parte à diversidade de instituições que elas procuraram englobar. Com relação à proposta do MARE, já foi mencionado que a origem do seu pouco detalhamento é a própria concepção do projeto de OS que, ao ser elaborado para abranger toda a administração indireta teve, como contrapartida, de se limitar a estabelecer critérios gerais para a criação e funcionamento dessas organizações.

Pelo lado da proposta de autonomia das IFES elaborado pelo MEC, pode-se afirmar que embora esta tenha sido feita em condições muito mais propícias para tratar de temas específicos dessas instituições, também é incompleta. Isso pode ser justificado pela necessidade de acomodar, no âmbito da proposta, situações concretas muito diversas encontradas no universo das 52 instituições federais de ensino superior. Não se pode comparar universidades como as do Rio de Janeiro e de Minas Gerais com as Universidade de Alagoas e Universidade Rural de Pernambuco. Isso sem mencionar as faculdades e escolas isoladas ou as pequenas fundações universitárias como as de São João del-Rei e do Amapá. Fica patente a dificuldade de se estabelecerem regras que acomodem todas essas instituições.

6. Sugestões e conclusões

A partir do que foi apresentado, pode-se tentar oferecer algumas sugestões relativas ao processo de concessão de maior autonomia e flexibilidade para as instituições federais de ensino superior, seja no âmbito da proposta de OS do MARE, seja na esfera do projeto de autonomia elaborado pelo MEC.

Uma sugestão está relacionada à questão da estrutura administrativa das IFES. A atual estrutura concentra num órgão as funções de representação política da instituição e as funções administrativas. Talvez seja melhor pensar numa organização que separe as duas funções, tendo um conselho que defina os fins, objetivos e metas da instituição, incorporando assim funções políticas, e uma administração profissionalizada que procure implementar as decisões do conselho. Essa proposta se assemelha ao desenho institucional proposto pelo MARE, deixando, em aberto, a composição desse conselho.

Complementarmente à essa proposta existe a necessidade de profissionalização da carreira de administrador dentro das IFES. A visão do MEC de que as universidades são organizações com muitas peculiaridades é correta, e isso torna ainda mais necessário que seja feito um esforço intenso no sentido da formação de administradores de universidades, capazes de agregar as demandas específicas dessas instituições a modelos de administração mais eficientes. Isso exigiria um processo de treinamento e reciclagem dos funcionários administrativos e a valorização dessa carreira dentro das IFES, inclusive com a concessão de maior autonomia decisória para os funcionários que ocupem cargos de direção na estrutura administrativa.

Dadas as deficiências na capacidade administrativa apontadas no texto, seria conveniente que a concessão de maiores autonomias, através de quaisquer das modalidades propostas, seja feita de forma gradual. Isso é especialmente verdadeiro com relação à autonomia na gestão do orçamento e das finanças. Em entrevista ao autor, técnicos do MEC afirmaram que não mais do que aproximadamente 5% das IFES teriam atualmente condições de elaborar um orçamento realista, que não fosse apenas uma repetição de orçamentos passados. Nessas condições, e dada a diversidade das capacidades institucionais das IFES, a concessão da autonomia ou a transformação em OS é um risco, e a concessão gradual da autonomia pode ser uma forma de minimizá-lo. Seria interessante também que fossem criados ou revitalizados espaços institucionais onde fosse possível estabelecer uma discussão interna sobre o orçamento.

Outro ponto a ser considerado para o aumento da eficiência e eficácia da administração das universidades é a autonomia das unidades que a compõem. Essa questão, ausente das duas propostas, é relevante, porque é nas unidades que se dá o exercício profissional da maioria dos servidores

das universidades, onde se encontram todos os alunos e onde são realizadas as pesquisas. O modelo atual dá às unidades uma autonomia mínima, o que associado à forma de escolha de seus dirigentes não gera incentivos para que se busque maior eficiência. O aumento da flexibilidade administrativa e a mudança nos critérios de escolha dos diretores dessas unidades poderá redundar em uma melhoria da eficiência das IFES, através de um atendimento mais rápido das demandas colocadas pelas áreas de ensino e pesquisa. Seria conveniente também que fosse adotada uma sistemática de controle administrativo dessas unidades, por parte das reitorias, que estimulasse a busca de maior eficiência na sua atuação.

Viu-se que as propostas apresentadas pelo MARE e pelo MEC partiram do mesmo diagnóstico, e, conseqüentemente apontaram para a mesma solução, ou seja, a liberação das IFES do modelo de administração burocrático típico da administração direta.

Esse diagnóstico comum, embora leve a modelos diferenciados de concessão de autonomia, também possibilita que as propostas sejam vistas antes como modelos complementares do que como modelos excludentes de organização das IFES.

Conquanto as dificuldades de implementação do modelo de OS para grandes universidades sejam significativas, sua aplicação às pequenas universidades, às faculdades e escolas isoladas não parece suscitar problemas de grande monta. Estas instituições¹¹ normalmente se concentram em atividades docentes, tendo uma atividade de pesquisa incipiente. Essa característica, associada à maior homogeneidade de interesses dentro da instituição, dado o seu menor tamanho e áreas de atuação, as assemelham às instituições privadas de ensino, a partir do que pode-se imaginar que a forma de administração dessas possa ser utilizada nas IFES citadas. A proposta do MEC reconhece essa diferenciação entre as IFES e afirma que essas instituições merecem um tratamento separado das grandes universidades, recomendando que as autonomias a serem concedidas às mesmas seja menor do que as concedidas às grandes IFES.

Por outro lado, o modelo de OS trata de forma simples ou mesmo desconsidera diversos elementos presentes na complexa realidade das grandes universidades. Para essas instituições parece ser mais viável o modelo de autonomia proposto pelo MEC que propõe um aperfeiçoamento de sua estrutura e funcionamento.

Deve-se observar ainda que as duas propostas não consideram algumas características das IFES que são importantes para que a concessão da autonomia gere os resultados esperados, aumentando a eficiência e a eficácia dessas instituições. Essa talvez seja a principal deficiência das duas, o que implica a conveniência de que sua implantação seja feita com cuidado, se possível de forma experimental em algumas instituições, para que os problemas que surgirem e suas soluções

servam de modelo para as outras IFES. Essa estratégia parece ser a mais segura para se proceder às mudanças institucionais de grande porte, à medida que facilita a manutenção das atividades cotidianas da organização durante o processo de mudança. Essa consideração deve ser a balizadora dos processos de implantação das reformas das estruturas da administração indireta, quaisquer que sejam elas.

- ¹ O conceito de instituição federal de ensino superior engloba universidades, faculdades isoladas e centros de educação tecnológica mantidos pela União. A discussão da autonomia está mais centrada nas universidades, embora pleiteie-se sua extensão parcial aos outros dois tipos de instituições de ensino superior. Por isso utilizaremos também a expressão autonomia universitária para designar a autonomia de todas as IFES.
- ² 18% da receita de impostos, descontados os valores constitucionalmente pertencentes a estados e municípios.
- ³ Textos de divulgação do MARE sobre o projeto de OS também colocam sob o alcance dos órgãos de controle interno e externo do governo federal (Jornal do Servidor, jan. 1997, p.4). Isso significa que caso não haja um entendimento muito claro entre o MARE, a Secretaria Federal de Controle e o Tribunal de Contas da União, a respeito do alcance das autonomias dessas organizações e quais as suas implicações práticas, poderão surgir grandes dificuldades jurídicas cujos efeitos poderiam levar até mesmo à inviabilização do modelo proposto.
- ⁴ A “comunidade universitária” é composta de alunos, professores e funcionários. A comunidade acadêmica é composta pelos corpos docente e discente.
- ⁵ O processo eleitoral competitivo, especialmente quando se dá entre grupos de interesses heterogêneos, exige dos postulantes ao cargo em disputa a capacidade de adotar políticas de compromisso com os diversos grupos. Esta capacidade, fundamental para se ganhar esse tipo de eleição, não implica absoluto na existência de aptidão gerencial.
- ⁶ Está-se considerando que em grupos menores haja maior facilidade de se construir um consenso sobre a orientação a ser dada à instituição.
- ⁷ Essas unidades são as faculdades e centros que compõem as universidades.
- ⁸ Considera-se aqui que a determinação constante do projeto de lei de criação das OS de que os conselhos de administração ou curadores devem “escolher, designar e dispensar os membros da diretoria”, significaria escolher os ocupantes dos atuais cargos de pró-reitores.
- ⁹ Muitas vezes a identificação de um problema com uma agência externa à universidade é utilizada como elemento de mobilização da “comunidade universitária”, servindo como fator de superação de divergências internas à instituição.
- ¹⁰ Na realidade, a proposta do MARE contempla um tipo específico de contrato de gestão que seria aplicado a organizações ainda não desenvolvidas institucionalmente para trabalhar com um elevado grau de autonomia em relação ao governo. Essa proposta não parece satisfatória, dado as precárias condições em que se encontram as administrações universitárias.
- ¹¹ Existem hoje sete faculdades ou escolas isoladas entre as 52 IFES. Das 45 IFES restantes, um grande número é de pequenas universidades.

Referências bibliográficas

- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Autonomia Universitária*. Brasília, 1994.
- _____. *Lei Orgânica das universidades*: proposta de um anteprojeto de lei. João Pessoa, PB, outubro de 1996, 44 p.
- Ministério da Educação e do Desporto. *Ante-projeto de lei sobre autonomia das universidades federais*, Secretaria de Política Educacional. Brasília, julho de 1996, 14 p.
- Ministério da Educação e do Desporto. *A política nacional para o ensino superior*. Secretaria de Política Educacional. Brasília, setembro de 1996, 42 p.
- Ministério da Educação e do Desporto. *A avaliação do ensino superior*. Secretaria de Política Educacional. Brasília, setembro de 1996, 9 p.
- Ministério da Educação e do Desporto. *Parecer sobre a proposta de criação de Organizações Sociais*. Secretaria de Política Educacional. Brasília, 1996, 5 p.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Projeto Organizações Sociais. Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1996.
- Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Brasília, 1995, 86 p.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v.120, n.1, p. 7-37, jan-abr 1996.
- FERRAREZI, Elisabete R. et al. *Flexibilização da administração indireta*: desafios da reforma. Brasília, ENAP, 1996. Trabalho apresentado no Curso de Formação de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental. Ciclo de Atividades Aplicadas.
- Jornal do Servidor. *Organizações sociais garantem servidores estatutários*. Ano 2, n.11, janeiro de 1997, p.4.

Resumo
Resúmen
Abstract

Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária

Eduardo da Silva Pereira

O artigo contrapõe modelos alternativos de organização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) propostos pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no âmbito do Programa de Reforma do Estado, e pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Procura também avaliar de que forma as soluções propostas enfrentam alguns problemas característicos dessas instituições, levantando questões sobre a viabilidade desses modelos. Apresenta, ainda, algumas sugestões para a abordagem dos problemas apontados.

Organizaciones sociales, instituciones federales de enseñanza superior y autonomía universitaria

Eduardo da Silva Pereira

El artículo compara modelos alternativos de organización de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) propuestos por el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (MARE), en el ámbito del Programa de Reforma del Estado, y por el Ministerio de Educación y de Desporte (MEC). El artículo busca evaluar de qué forma las soluciones propuestas afrontan algunos problemas característicos de tales instituciones, tratando de cuestiones sobre la viabilidad de tales modelos. Aún, él presenta algunas sugerencias para el abordage de los problemas presentados.

Social organization, federal institutions of higher education and university autonomy

Eduardo da Silva Pereira

The article oppose alternative models of organization for the Federal Universities suggested by the Ministry of Federal Administration and State Reform, in the scope of State Reform Program, and by the Ministry of Education and Sports. Also try to evaluate how the solutions offered broach some specifics problems of these institutions, pointing out questions about their viability. Still show sugestions to tackle some pointed problems.

Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado

Marcelo de Matos Ramos

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

1. Introdução

Neste trabalho, iremos analisar um aspecto da relação entre os chamados “setores do Estado”, tal como definidos no Plano Diretor da Reforma do Estado. Em particular, estaremos preocupados em caracterizar a inter-relação entre o Núcleo Estratégico do Estado e os demais setores, procurando identificar os pontos fortes e fracos do principal instrumento que rege esta relação, qual seja, o contrato de gestão.

Entendemos que esta análise é pertinente, enquanto permite identificar possíveis fontes de dificuldades na implementação de um dos principais pontos da agenda da Reforma do Aparelho de Estado, qual seja, a segmentação do Estado e a adoção de práticas administrativas distintas que permitam maior efetividade e eficiência do aparelho de Estado, melhorando suas condições de *governance*.

Na próxima seção, caracterizaremos melhor os setores do Estado e a natureza da relação entre o núcleo estratégico e os demais setores, tal como se apresenta no Plano Diretor; na terceira seção faremos um breve levantamento sobre a experiência internacional e doméstica em “contratualização”; na quarta, discutiremos os fundamentos teóricos da “contratualização”; na quinta, analisaremos as principais dificuldades e fragilidades do instrumento do contrato de gestão; finalmente, na última seção, concluiremos o trabalho, aduzindo algumas recomendações e identificando rumos de pesquisa.

Especialista
em políticas
públicas e
gestão gover-
namental no
Departamento
de Carreira e
Remuneração
da Secretaria
de Recursos
Humanos do
MARE

2. Os segmentos do Estado e seu inter-relacionamento

A característica fundamental que preside a reforma do aparelho do Estado, ora em curso, é a adoção do modelo conceitual de segmentação do Estado em setores, que possibilita a identificação de estratégias distintas para cada um desses segmentos do Estado, em consonância com as recomendações do estado-da-arte em administração,¹ tal como exposta na chamada Teoria das Configurações. Esta possibilidade de determinar padrões distintos de atuação para cada setor do Estado tem efeitos positivos para o aumento da eficácia e eficiência do aparelho de Estado como um todo. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, assim se definem os diferentes setores do Estado:

Setor do Estado	Atribuições
Núcleo estratégico	Define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento, ou seja, é o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
Atividades exclusivas	É o setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, e onde se exerce o poder extroverso do Estado.
Serviços não-exclusivos	É o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; as instituições aqui não possuem poder de Estado, mas este está presente, pois a prestação desses serviços envolve direitos humanos fundamentais.
Produção para o mercado	É a área de atuação das empresas, caracterizadas pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

Cada um dos setores se distingue por possuir características específicas, tanto quanto à definição de prioridades quanto aos princípios administrativos que os regem. No núcleo estratégico, por exemplo, as decisões devem ser as melhores possíveis, portanto, o critério de efetividade é mais importante do que o de eficiência. As decisões de governo devem ser as que atendam eficazmente ao interesse nacional, e devem ser de fato cumpridas. Já nos outros setores, o critério fundamental é o de eficiência. Quanto aos princípios administrativos, devemos notar que o núcleo estratégico caracteriza-se por uma administração burocrática, que apesar do excesso de

formalismo e da ênfase no controle de processos, tem a vantagem da segurança e da efetividade das decisões. Já os outros setores, embora em boa parte ainda sujeitos à administração burocrática, estão em transição para a chamada administração gerencial, que enfatiza o controle de resultados e a eficiência; parcela expressiva das atividades da reforma do aparelho de Estado, aliás, dizem respeito à condução dessa transição.

Os objetivos colocados pelo Plano Diretor para o núcleo estratégico englobam o aumento de sua efetividade, pela via da modernização da administração burocrática que o caracteriza, através de uma política de profissionalização do serviço público, e dotando-o da necessária capacidade gerencial para supervisionar e coordenar as atividades dos outros setores do Estado. Tal como colocado no Plano Diretor, a pedra angular do relacionamento entre o núcleo estratégico e os demais setores é um documento denominado contrato de gestão, que é um instrumento de compromisso mútuo entre as partes envolvidas. Desta forma, no que diz respeito ao contrato de gestão, caberia a cada setor do aparelho de Estado:

Setor do Estado	Relação com o contrato de gestão
Núcleo estratégico	Capacitar-se para definir e supervisionar os contratos de gestão com os demais setores do Estado.
Atividades exclusivas	Transformação das autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão.
Serviços não-exclusivos	Transformação das atuais fundações públicas em Organizações Sociais, ² com autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo.
Produção para o mercado	Implantação de contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privadas.

Assim, do ponto de vista do Plano Diretor, o contrato de gestão aparece como instrumento fundamental na implementação da reforma do Estado, principalmente pela introdução da chamada Administração por Objetivos, aumentando a eficiência no uso dos recursos. Vamos agora, nas próximas seções, examinar a experiência internacional e nacional em contratos de gestão, explorar os fundamentos teóricos dessa forma de gestão e discutir suas eventuais fragilidades e necessárias complementações à luz da análise elaborada.

3. Experiência internacional e nacional em “contratualização”

Dentre as opções de reforma do serviço público que têm se verificado em todo o mundo, cresce, em popularidade, a experimentação em torno da assim chamada “contratualização”. Este movimento pode ser entendido como uma incorporação das críticas neoliberais em prol da necessidade de um comportamento empresarial autônomo em certas esferas de governo. De fato, a relação contratual estimula que as partes negociem um compromisso e assumam cada qual o seu papel sem demasiadas ambigüidades. Tipicamente, a relação contratual ocorre entre uma instância do governo central, que será o órgão supervisor do contrato, e uma agência governamental (em geral uma empresa, mas também passível de ocorrer com outras instâncias equivalentes à nossa administração autárquica e fundacional). Em geral, o contrato estipula objetivos e metas que devem ser atingidos pela agência: as autonomias a ela concedidas; os direitos e obrigações de cada parte; bem como as chamadas condicionalidades, ou seja, as situações ou cenários que instruíram a expectativa de realização e atingimento dos objetivos e metas e que se não se concretizarem extinguem a obrigação de cumprimento do contrato.

Possivelmente a primeira manifestação da chamada “contratualização” tenha ocorrido, paradoxalmente, em um país de forte tradição burocrática: em 1967 o relatório Nora recomendou, como forma de se enfrentar o alto grau de ineficiência das empresas públicas francesas,³ cada vez mais dependentes de subsídios governamentais, a “contratualização” das relações de supervisão entre Estado e empresa (para o caso francês, cf. Silva, 1994, e ENAP/SAF 1993).

Em 1969, assinavam-se os primeiros *contratos de programa*:⁴ em junho, com a SNCF (ferrovias) e em dezembro com a EDF (eletricidade), seguidos pelos *contratos de empresa*⁵ (a partir de 1978) com a *Air France* (transporte aéreo), e a *Charbonnage de France* (carvão). Em 1979, foi a vez da *Compagnie Générale Maritime et Financière* (navegação). Em 1982, reformou-se o sistema de planejamento na França, introduzindo assim a figura do *contrato de plano*, universalizando-se o procedimento de contratação para todas as empresas estatais que dependessem de alguma forma do apoio do Estado. O contrato de plano estipulava um tipo de planejamento indicativo, estabelecendo mais objetivos do que compromissos; mas o decreto de regulamentação da lei que o estabeleceu em 1982 nunca foi editado.

Em 1988, o ministro da indústria expediu às empresas por ele tuteladas um novo procedimento intitulado contrato de objetivos. Este documento tem vigência anual e sintetiza os principais pontos estratégicos e financeiros do plano estratégico da empresa.

De forma geral, o movimento pela “contratualização” na França visa, de fato, procurar viabilizar a manutenção da presença do Estado na economia, pois este é um país de forte tradição estatal: a regra foi então “modernizar para não privatizar”.

Não se pode dizer o mesmo da Grã-Bretanha, entretanto (Cf. SILVA, 1994). Este país, de forte tradição liberal até a primeira guerra, teve de passar por um forte movimento de recuperação econômica após a segunda guerra, que teve um efeito devastador sobre seu tecido industrial. Foi na reconstrução do pós-guerra que se formou o setor público empresarial no Reino Unido. Este setor público empresarial expandiu-se bastante durante as décadas de 60 e 70, principalmente devido às ações dos sucessivos governos trabalhistas. O modelo, entretanto, exauriu-se ao final da década de 70, e tornou-se patente a deterioração dos serviços públicos; além disso o planejamento governamental inglês sofreu na época sérios reveses, com os objetivos de reorganização e racionalização industrial e de uma política de renda eficaz frustrados; o padrão de vida da população britânica caiu *vis à vis* a dos países europeus do continente.

A saída encontrada pelo governo conservador de Thatcher, eleita em 1979, foi a privatização. Numa primeira fase privatizaram-se as empresas competitivas; na segunda fase vieram as privatizações das estatais de infra-estrutura, colocando-se a questão dos monopólios naturais e da necessidade de elaborar-se mecanismos regulatórios eficazes. Portanto, não houve na Grã-Bretanha uma experiência de contratos de gestão com empresas estatais no setor produtivo.

No âmbito da administração pública, entretanto, o movimento da “contratualização” vem ganhando espaço desde 1988, com o programa *Next Steps* (Cf. JENKINS 1996), cujo objetivo foi o de reduzir a administração centralizada; de fato, no início de 1996 cerca de 65% da força de trabalho na administração pública britânica localizava-se nas agências que têm sistemas gerenciais separados da administração pública centralizada, gerenciando seu próprio pessoal e recursos e sendo supervisionadas pelo órgão supervisor dentro das condições estabelecidas num documento denominado “*framework document*”.

De forma geral, pode-se caracterizar o movimento pela “contratualização”, no caso britânico, como um modelo em três dimensões (Cf. ABRUCIO, 1996):

a) a extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;

b) extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de “*quasi market*”;

c) desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviços e consumidores/clientes.

Finalmente, para terminar este levantamento sobre a experiência internacional, Shirley (1996), classificando os tipos de contratos entre três categorias, faz um excelente levantamento sobre a utilização de contratos de gestão em países em desenvolvimento, chegando aos seguintes números: mais de 550 contratos de desempenho em 32 países, que definem relações entre o governo e administradores públicos, e mais de 100.000 destes contratos só na China; 202 contratos de gestão em 49 países, que definem a relação entre o governo e um empresa privada contratada para administrar uma empresa estatal; e sete contratos de regulação no setor de telecomunicações; este último tipo de contrato define a relação entre o governo e um monopólio regulado.

Em termos da experiência brasileira, as mais dignas de nota são as do Estado de São Paulo e as levadas a cabo no âmbito federal (Cf. de ANDRÉ, 1994).

A experiência de contratos de gestão em São Paulo vem desde o final da gestão Montoro em 1986, de quando datam os estudos piloto para a avaliação de desempenho nas empresas estatais paulistas. Os primeiros contratos de gestão foram celebrados a partir de 1991, com todas as 25 empresas públicas. Entretanto, a natureza destes contratos foi muito diversificada, dada a heterogeneidade das empresas em termos de desenvolvimento gerencial; além do mais, o governo do estado até hoje não concedeu as autonomias de gestão inicialmente previstas. Inicialmente com previsão de vigência por um ano, os primeiros contratos (exercício 1992) não conseguiram, freqüentemente, estabelecer uma especificação adequada dos compromissos; os do exercício de 1993 já evoluíram sobre os precedentes, dando maior relevância à eficiência e à qualidade. Os de 1994 avançaram ainda mais, fortalecendo o planejamento estratégico de médio prazo e ampliando o horizonte de planejamento pela extensão do prazo contratual para dois anos. O estado de São Paulo também realizou experimentos com contratos de gestão para a administração pública não-empresarial, neste caso, sem indicadores de desempenho para a dimensão da eficiência, estipulando apenas metas de eficácia e volume de serviço.

A experiência federal tem início com o decreto nº 137 de 27 de maio de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE). O programa consiste na fixação de um conjunto de diretrizes gerais e setoriais destinadas a compatibilizar a gestão das estatais com a política econômica e com o planejamento setorial, bem como promover a sua modernização. Estas diretrizes são fixadas pelo Comitê de Coordenação das Empresas Estatais (CCE), órgão colegiado que tem como membros permanentes o titular da pasta do Planejamento (que é o presidente), o da Fazenda e seus respectivos secretários-executivos. Participam, também, os ministros de Estado e secretários-executivos dos ministérios a que forem vinculadas as empresas cujos interesses estiverem em

pauta. A secretaria executiva do CCE é a SEST, Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, subordinada ao Ministério do Planejamento. Ao CCE compete:

- fixar as diretrizes do PGE;
- aprovar propostas das empresas estatais sobre diversos tópicos de seu gerenciamento;
- aprovar e supervisionar os contratos de gestão das empresas estatais;
- acompanhar o desempenho das empresas e relatar ao Presidente da República.

A estrutura genérica dos contratos de gestão com as empresas estatais federais inclui uma descrição do contexto macroeconômico em que a empresa opera e os cenários previstos para sua ação futura (também chamados “condicionalidades”), o diagnóstico da empresa, a determinação das partes contratantes, o objeto geral do contrato, os objetivos, metas e indicadores de desempenho a serem acompanhados, e as isenções de autorizações prévias e outras normas de controle (as chamadas “autonomias”).

A primeira empresa a firmar um contrato de gestão foi a Companhia Vale do Rio Doce, em 1992. A segunda foi a Petrobrás, em 1994. Negocia-se, atualmente, contratos de gestão para outras empresas tais como a Telebrás, os Correios, o BNDES, a Finep, a Eletrobrás, entre outras.

Há ainda a idéia de se celebrar outros tipos de acordos distintos dos contratos de gestão, os chamados “Acordos de Desempenho” ou “Convênios de Desempenho”, que são instrumentos distintos que visam atingir também a administração por objetivos; sua diferenciação dos contratos de gestão comuns devem-se às dificuldades de se expandir a experiência dos contratos de gestão (com suas respectivas concessões de autonomias) para todo o setor estatal. Assim é que o Ministério de Minas e Energia já vem utilizando instrumentos similares para suas empresas desde 1991, e o Ministério dos Transportes firmou com a RFFSA, a CBTU, a Cia. Docas e outras os “compromissos de resultados”, instrumentos de concepção bem semelhante aos anteriormente referidos.

Mais recentemente, o Plano Diretor da Reforma do Estado estipulou a extensão dos contratos de gestão às chamadas Agências Executivas e Organizações Sociais. Até esta data (julho de 1997), porém, nenhum contrato foi firmado, embora algumas entidades estejam em adiantado estado de negociação.

4. Fundamentos teóricos da “contratualização”

Segundo MELO (1996), pode-se discernir entre a multiplicidade de propostas de reorganização burocrática duas variantes de prescrições, cada uma identificada com uma dada tradição disciplinar. Uma delas é a tradição advinda da administração pública, que enfatiza

aspectos relacionados à identidade, socialização, sistema de crenças e capacitação da burocracia pública. A outra corresponde à tradição disciplinar da economia, onde a ênfase recai sobre os aspectos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática, analisados a partir de uma perspectiva de indivíduos racionais maximizadores de seus interesses e utilidades.

As mais fecundas contribuições dessa segunda tradição disciplinar provêm do campo conhecido como neo-institucionalismo econômico,⁶ que adota o paradigma contratualista no exame das relações entre indivíduos, as relações entre indivíduos ou grupos e as instituições, e as próprias instituições. Nesse paradigma as transações podem ser modeladas como uma situação que envolve dois atores, um chamado agente e o outro chamado principal.⁷ Esta situação é tipicamente a que acontece quando há uma separação entre controle e propriedade, ou seja, quando há uma delegação de autoridade; por exemplo, quando o agente é um empregado contratado por um empregador (o principal), para realizar uma tarefa pré-especificada. O problema contemplado então pela teoria do agente principal tem a ver com a existência de informação assimétrica entre agente e principal, pois o custo do controle total para o principal é tal que não valeria a pena contratar o agente. Por outro lado, o agente, sendo o único que detém todas as informações sobre seu próprio desempenho, pode utilizá-la de forma oportunista.

A teoria agente-principal assume ainda mais relevância na discussão sobre descentralização, tanto nas questões referentes ao federalismo (ou seja, envolvendo as esferas de poderes subnacionais) quanto na descentralização intra-organizacional em agências ou setores do governo. Nesse caso, há justificativas de ordem econômica para a descentralização, relacionadas aos ganhos em termos de eficiência alocativa. Admite-se que a descentralização permite ganhos em termos de maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços, maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizado organizacional devido à competição intra-organizacional entre unidades administrativas.

Ora, claro está que, para os nossos propósitos neste texto, podemos caracterizar a burocracia descentralizada (ou seja, aquela que está na agência autônoma ou empresa estatal objeto do contrato de gestão) como sendo o agente, e a burocracia do órgão supervisor do contrato de gestão como sendo o principal.⁸ Nesse caso, o oportunismo do agente pode se fazer sentir no momento em que ele não aplica todo o esforço que poderia despender para a satisfação das necessidades do principal, a partir do momento em que esse esforço gera uma desutilidade para o agente. Trata-se então basicamente de uma situação de conflito de interesses, ou para usar um termo mais técnico, de um *trade-off* entre as funções objetivo do agente e do principal. Ora, a magnitude do esforço é inobservável pelo principal, pois o custo da informação perfeita pode facilmente superar a

utilidade, para o principal, de contratar o agente; essa é a origem do fenômeno da informação assimétrica.

As soluções prescritas pela literatura sobre o problema agente-principal envolvem em geral o desenvolvimento de uma estrutura de incentivos que permita uma harmonização maior entre os objetivos do principal e os do agente, ou seja, permita que as funções objetivo de cada um reforcem-se mutuamente. Na próxima seção, arrolaremos as principais críticas e deficiências identificadas nos contratos de gestão e com base nas contribuições da teoria agente-principal (quando couber) faremos algumas recomendações sobre as formas de debelar as dificuldades encontradas na implementação de contratos de gestão. Faremos também algumas considerações sobre as críticas aos contratos de gestão que provêm de campos que estão fora do alcance das prescrições da teoria agente-principal e da tradição disciplinar da economia como um todo; em particular, discutiremos as relações entre o Núcleo Estratégico do Estado e os demais setores em termos das possibilidades de aprendizado organizacional e do impacto da “contratualização” sobre os processos de aprendizado.

5. As críticas e as deficiências dos contratos de gestão

Vamos analisar primeiramente as dificuldades apontadas na utilização dos contratos de gestão na França. SILVA (1994) identifica dois pontos críticos, a saber:

a) compatibilização entre os objetivos de “serviço público” e os da empresa. Em particular, há muita divergência em relação ao valor das transferências compensatórias feitas como contrapartida a custos extras incorridos pela empresa ao prover serviços economicamente injustificáveis, mas que têm significação social.

b) a definição dos fluxos financeiros entre empresa e Tesouro, principalmente no tocante às principais fontes de recursos para investimentos: recursos próprios, endividamento e capitalização. No caso dos recursos próprios, há grande influência da atuação do governo na administração das tarifas (importante na política antiinflacionária). O endividamento também apresenta problemas, pois o governo procura aliviar os encargos financeiros do endividamento externo e interno. A capitalização, ou seja, inversão de recursos do Tesouro nas empresas, necessária quando as metas de investimento excedem aos recursos da empresa, também é um foco de tensão.

Há outros problemas. Por exemplo, as empresas estatais demonstram tendência a subavaliar suas potencialidades, de forma a tornar as metas, principalmente as de produtividade, mais fáceis de serem cumpridas. Também não tem sido fácil implementar formas de gratificações de desempenho, devido

a resistências sindicais. Não se deve também ceder à tendência de construir sistemas de acompanhamento, controle e avaliação de desempenho que tenham pretensões de extrair informação total, o que leva a um custo proibitivo; tais sistemas devem servir apenas como “*feedback*” para a avaliação das políticas, proporcionando melhores condições para se negociar os próximos contratos, bem como para orientar o sistema de incentivos.

O balanço geral da “contratualização” na França é positivo, embora apenas a *Air France* tenha melhorado nitidamente seus resultados financeiros; mas o impacto de variáveis ambientais adversas tornou os contratos de gestão, em sua maioria, irrelevantes. Apesar disso os gestores das empresas e os supervisores governamentais consideram a experiência um sucesso, basicamente devido a maior transparência adquirida pelas operações e pelos resultados. Um outro benefício, este de natureza política, foi que a “contratualização” tem servido de base para a estratégia de reforma da administração pública direta na França, sob a égide da “responsabilização e autonomia gerencial”.

Quanto à “contratualização” na Grã-Bretanha, segundo JENKINS (1996), o programa *Next Steps* teve efeitos substanciais sobre a estrutura da administração pública e também influenciou a auto-imagem desta última, tornando-a menos resistente à mudança; segundo ela, de modo geral, os serviços melhoraram em velocidade, eficiência e confiabilidade.

Ainda no contexto britânico, Abrucio (1996) coloca outros problemas. Um deles é o do relacionamento entre a agência e o Ministério das Finanças: em um contexto de escassez de recursos públicos, onde a lógica das agências é a do *output* e a do Ministério é a do *input* financeiro, há um conflito de interesses onde via de regra o vencedor é o ministro das Finanças. Outra crítica dirigida por Abrucio é referente à distinção entre cidadão e consumidor; se a agência preocupa-se apenas com os seus clientes ou consumidores, facilmente estes podem organizar-se em grupos de interesse que irão procurar influenciar a agência em benefício próprio e não em nome do interesse público.

O trabalho de Shirley sobre a “contratualização” nos países em desenvolvimento não apóia a tese de que tais contratos contribuam na melhoria do desempenho das empresas estatais. Como principais dificuldades, Shirley identifica a manobra dos executivos das empresas em construir metas fáceis de atingir, explorando o despreparo dos funcionários dos órgãos supervisores; além do mais, como as empresas estatais abrigam a elite do serviço público, os funcionários dos órgãos supervisores sentem-se desmotivados e desprestigiados diante daqueles. Também detectaram-se deficiências nos sistemas que estipulavam recompensas e punições, de parte a parte; o estudo enfatiza a extrema dificuldade de obrigar o Estado a cumprir com sua parte no contrato. Curiosamente, os contratos, quando realizados com empresas privadas, são em geral muito mais eficazes; a autora atribui esta diferença ao fato de que as forças que motivam e mantêm

a propriedade estatal colocam obstáculos ao funcionamento de mecanismos de mercado nas empresas estatais (visto que estas poderiam se beneficiar, teoricamente, do mesmo tratamento dado pelo governo às empresas privadas contratadas).

As principais dificuldades encontradas para o sucesso dos contratos de gestão em São Paulo, no caso das empresas estatais, são os seguintes, segundo ANDRÉ (1994):

- a) falta de diretrizes de governo adequadas;
- b) dificuldade de associar objetivos e metas datadas e quantificáveis ao orçamento anual;
- c) desarticulação entre orçamento anual e execução financeira;
- d) falta de um programa de reestruturação organizacional;
- e) insuficiente capacitação do pessoal para o planejamento e a gestão;
- f) não-envolvimento da Secretaria de Fazenda.

Ainda segundo a mesma autora, no caso das entidades da administração direta, autárquica e fundacional, surgem ainda os seguintes problemas: a dificuldade de identificar claramente a missão do órgão e os clientes, e a inexistência de sistemas de acompanhamento, controle e avaliação.

MERLO (1995) e ROBLES (1994) concluem que de forma geral os contratos de gestão em São Paulo não atingiram seu objetivo, devido basicamente a falhas na negociação do contrato (por problemas de informação assimétrica, despreparo do órgão supervisor e inexistência de um objetivo agregador); problemas na concessão das autonomias às empresas, e problemas conceituais no acompanhamento e na aferição do desempenho das empresas.

Finalmente, quanto à experiência nacional, podemos dizer o seguinte: o contrato de gestão com a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) tem sido um sucesso, principalmente no tocante à autonomia concedida quanto à gestão de pessoal, fixação de preços e desburocratização na prestação de contas; um grande empecilho tem sido a dificuldade de implementar a autonomia de compra de materiais, equipamentos e serviços, tolhida ainda pela Lei 8.666.

No caso da Petrobrás, partes do contrato ainda estão em negociação. De forma geral, ele é semelhante ao da CVRD, mas verifica-se uma menor liberdade no tocante às autonomias, bem como menos contrapartidas da parte do Estado.

Faremos agora algumas considerações sobre as dificuldades colocadas.

Primeiramente, há o problema da negociação do contrato. Esse é um problema sobre o qual a teoria do agente principal se cala, pois ela apenas analisa os problemas que surgem no cumprimento do contrato, e não os problemas intrínsecos à sua elaboração. Está claro que boa parte da solução aqui não pode vir da tradição disciplinar da economia, mas sim da tradição disciplinar da administração pública. Em particular, a capacitação técnica das partes é fator determinante na elaboração de

contratos, principalmente quanto a qualificação do pessoal do órgão supervisor (justamente aquele que, em geral, está na parte prejudicada do problema da informação assimétrica). Um outro problema que pode ser adequadamente tratado ao se preparar uma negociação adequada do contrato é envolver de início todos os atores interessados, como, por exemplo, os órgãos do Estado responsáveis pelas finanças; essa é a melhor maneira de evitar que o Estado venha a falhar na provisão das suas contrapartidas.

O sistema de acompanhamento deve ser projetado para possibilitar a avaliação da política global, bem como para fornecer subsídios ao ajuste do sistema de incentivos, peça fundamental na harmonização dos interesses do agente e do principal.

A teoria do agente-principal tem algo a dizer sobre o problema do controle social das agências. Como vimos, uma perspectiva possível na ótica agente principal é quando a burocracia descentralizada é o agente, e a sociedade civil é, diretamente, o principal. Esta instância de controle suplementar pode ser utilizada para reforçar o incentivo do agente (a burocracia descentralizada) em buscar atingir os objetivos dos seus dois principais: a população e a burocracia supervisora, quando o interesse desses dois for o mesmo, isto é, o interesse público.

Nessa hipótese, a questão do controle social toma a seguinte forma: quem deve participar dessa instância de controle suplementar? Esse problema é formalmente similar ao que ocorre na empresa privada, principalmente nas grandes corporações. KOSNIK (1987) coloca esse problema do ponto de vista do agente-principal, analisando a composição dos conselhos de administração das grandes corporações. Em tese, os conselhos devem agir em prol da defesa dos interesses dos acionistas. Entretanto, sabe-se que ocorrem situações de *hegemonia da gerência*: por vezes os executivos conseguem utilizar a corporação em benefício próprio, por omissão, negligência ou mesmo cooptação do conselho. Em seu artigo, Kosnik conclui que os seguintes fatores são importantes para evitar a cooptação do Conselho: a proporção de conselheiros estranhos à empresa (por exemplo, sem ligações familiares ou de negócios com os administradores), a proporção de conselheiros com experiência em gestão, e a proporção de conselheiros com interesses contratuais no bom funcionamento da instituição (ou melhor, em nosso caso específico: conselheiros cujo interesse seja harmônico com o interesse público). Uma condição importante, portanto, é que a instância de controle social seja escolhida de forma independente, e sem a participação da administração (ou seja, da burocracia supervisionada). Esse é um ponto ainda não totalmente esclarecido, por exemplo, na proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado, no tocante aos contratos de gestão a serem selados com as Agências Executivas e Organizações Sociais.

Eventualmente, pode ser que o conjunto de representantes da sociedade civil que preenche estas condições seja um conjunto vazio. Em todo caso, a questão do controle social é uma questão de aprendizado, e

sempre há um custo associado ao aprendizado (que é o custo de errar). A sociedade deve decidir, portanto, se está disposta a pagar o preço desse aprendizado. Devemos notar, entretanto, que o período aberto pelo qual passamos, onde as liberdades democráticas estão garantidas e há liberdade de opinião e de imprensa, facilita a contenção do custo desse aprendizado, à medida que eventuais erros possam ter maior transparência e serem mais prontamente sanados.⁹

A questão da definição da estrutura de incentivos é fundamental. Trata-se basicamente de projetar o sistema de incentivos mais adequado à tarefa de obter o alinhamento entre os interesses do agente e os do principal. Em geral, os esquemas de incentivo giram em torno de uma gratificação de desempenho sobre algum indicador, tal como produtividade, volume de produção, lucros, valorização das ações em bolsa, e outros.¹⁰ A definição do indicador, entretanto, não está livre de problemas. Por exemplo, atualmente, nos Estados Unidos, as gratificações aos executivos principais baseadas em valorização nas ações em bolsa tem sido duramente criticada, com base em que, para atingir esta valorização, a estratégia usada tem sido a do *downsizing*,¹¹ que valoriza a empresa no curto prazo (pois a perspectiva de redução de custos é atraente aos investidores em bolsa) mas pode ser bastante prejudicial ao desempenho da empresa no curto prazo (Cf. DRUCKER (1996) e HAMEL e PRAHALAD (1995)).

No caso onde há de se levar em conta as condições específicas da prestação de um serviço público, em que não existe a dimensão do lucro, devemos nos preocupar em determinar se o incentivo monetário aos executivos virá do Tesouro nacional ou de receitas próprias; além disso o indicador de desempenho que servirá de base para a compensação monetária precisa ser muito bem definido. Um exemplo esclarecerá a questão.

O INPI — Instituto Nacional da Propriedade Industrial é uma das autarquias candidatas a se transformar em agência executiva. Este órgão é o responsável pelo registro das atividades referentes à propriedade industrial no Brasil, a saber: registro de marcas, depósito de patentes e averbação de contratos de transferência de tecnologia. Este órgão apresenta como seu problema central, atualmente, a lentidão no processo de concessão do registro de patentes; enquanto o prazo de validade de uma patente vai de 10 a 15 anos, desde a data de registro, o INPI está atualmente demorando cerca de cinco anos para conceder a carta patente. Uma das idéias para agilizar este processamento é a de estipular um adicional de produtividade para os funcionários, dependente do número de patentes processadas.

Ora, o sistema de propriedade industrial funda-se sobre um compromisso entre o Estado e o inventor, pelo qual o Estado assegura ao inventor o monopólio temporário para a exploração de sua invenção; em contrapartida, o inventor se compromete a tornar públicos os conhecimentos

tecnológicos que tornam possível este avanço da técnica. Esta publicização se dá pela confecção de um “documento de patente” que descreve o invento, e que é tornado disponível no banco de patentes do INPI. A *rationale* do sistema é promover o estímulo à atividade inventiva, tanto ao assegurar o retorno do investimento do inventor (pelo monopólio temporário), quanto pela possibilidade de expansão do estado-da-técnica a partir da consulta ao material disponível no banco de patentes por outros inventores.

Um sistema de incentivos mal projetado, que estimule a concessão indiscriminada de patentes, significará a proliferação de monopólios, muitas vezes ilegítimos (se a patente for mal processada, isto é, se se conceder um monopólio a uma demanda que não é de fato uma invenção). Assim, há de se melhorar a qualidade deste indicador, ou até mesmo criar uma outra agência (externa ao INPI) cujo incentivo seja justamente o de conseguir a nulidade do maior número possível de patentes (via oposições e contestações diversas, desde que tecnicamente embasadas.)¹²

Finalmente, devemos considerar os aspectos da “contratualização” referentes aos processos de aprendizado que levam ao “aprendizado organizacional”. Certos críticos tendem a afirmar (Cf. RANSON e STEWART, 1994) que a própria forma contratual em si pode ser um grave empecilho para a flexibilidade, uma vez que os termos do contrato, uma vez definidos, geram uma focalização sobre o contrato e não sobre a realidade, prejudicando o “aprendizado organizacional.

Nevis *et alli* (1995) definem em poucas palavras “aprendizado organizacional” como a capacidade, ou os processos, dentro de uma organização, que visam manter ou melhorar a *performance*, a partir da experiência. Segundo eles, o aprendizado organizacional é um fenômeno sistêmico, porque ele permanece na organização mesmo quando os indivíduos são trocados.

Para os autores, as bases de conhecimento da organização é que vão possibilitar a construção de capacitações que se traduzirão em habilidades organizacionais.¹³ Daí o papel fundamental dos fatores que, segundo a terminologia emprestada de Huber (cf. HUBER 1991), promoverão a aquisição do conhecimento, a *disseminação* do conhecimento e a *utilização* do conhecimento.

Como vimos na análise pgressa, um dos grandes entraves à “contratualização” apontados pelas diversas experiências é a insuficiência de capacitação dos órgãos supervisores em elaborar e monitorar o contrato de gestão. Evidentemente, a questão da gestão efetiva das bases de conhecimento da organização aqui se coloca de forma aguda; essa gestão diz respeito não apenas aos conhecimentos técnicos, específicos de cada instituição administrada (saúde, educação, petróleo, mineração etc.) como também aos conhecimentos tácitos sobre a própria relação contratual em si. Uma prova, aliás, dessa ineficiente gestão do conhecimento é a repetição, em escala federal, de alguns problemas já experimentados em escala estadual (no estado de São Paulo).

Eis a seguir alguns pontos que devem ser considerados ao se abordar as organizações como “sistemas de aprendizagem”:

a) O conhecimento é algo possuído pelas pessoas ou está sob a forma de “*know-how*” publicamente acessível?

b) Os métodos de compartilhamento do conhecimento são formais, prescritos, gerais ou por meios informais?

c) O aprendizado é incremental/corretivo ou transformativo/radical?

d) Estimula-se o desenvolvimento de habilidades individuais ou habilidades do grupo ou time?

Nevis também indica os seguintes fatores como “facilitantes” do aprendizado organizacional:

1. Imperativo de varredura	Coleta de informações sobre condições e práticas fora da unidade; preempção do ambiente; curiosidade sobre o ambiente externo em contraste com o ambiente interno.
2. “Gap” de performance	Percepção compartilhada da existência de um <i>gap</i> entre o estado atual e o desejado de determinada <i>performance</i> ; problemas de <i>performance</i> vistos como oportunidades para o aprendizado.
3. Preocupação com a medida	Considerável esforço em definir e medir fatores-chave quando aventurando-se em áreas novas; busca de medidas específicas e quantificáveis; discussão da métrica como uma atividade de aprendizado.
4. Mentalidade experimental	Tentar coisas novas; curiosidade sobre como as coisas funcionam; habilidade de experimentar; falhas são aceitas e não punidas; mudanças nos processos de trabalho, políticas e estruturas são uma série contínua de oportunidades de aprendizado.
5. Clima organizacional aberto ou arejado	Informação facilmente acessível; comunicações dentro da organização facilitadas; problemas/erros/lições são compartilhados e não escondidos; debate e conflito são formas aceitáveis de se resolver problemas.
6. Educação contínua	Compromisso perene com a educação em todos os níveis da organização; apoio total ao desenvolvimento e crescimento de todos os membros da organização.
7. Variedade operacional	Variedade de métodos, procedimentos e sistemas; valorização da diversidade; definição das competências valorizadas é pluralística e não uniforme.
8. Advogados múltiplos	Novas idéias e métodos podem ser propostos por empregados em todos os níveis; mais de um “ <i>champion</i> ”.
9. Envolvimento da liderança	Os líderes articulam a visão, estão engajados na sua implementação; interação frequentemente com os membros da organização, envolvem-se ativamente nos programas educacionais.
10. Perspectiva sistêmica	Interdependência das unidades organizacionais; problemas e soluções vistos em termos de relacionamentos sistêmicos entre processos; conexão entre as necessidades e metas da unidade e as da organização.

Mais uma vez, portanto, vemos que a implementação com êxito do instrumento do contrato de gestão depende, além dos imperativos apontados pela tradição disciplinar da economia, de certos cuidados no âmbito da tradição disciplinar da administração pública, em particular da gestão do conhecimento e dos sistemas de aprendizado. Estes cuidados devem ser mais enfatizados no que diz respeito ao núcleo estratégico do Estado, não só por este localizar-se, por definição, do lado mais prejudicado do ponto de vista da assimetria de informações, quanto pela dificuldade inerente de se administrar eficientemente as bases de conhecimento e os sistemas de aprendizado no contexto de uma administração burocrática.

6. Conclusão

Certamente a questão da inter-relação entre o núcleo estratégico do Estado e os demais setores do aparelho do Estado comporta inúmeras outras questões além das que contemplamos aqui.¹⁴ Restringimo-nos, porém, neste trabalho, por uma questão de tempo e de foco, em apenas a analisar o principal instrumento que governa esta relação, qual seja, o contrato de gestão. Nossas recomendações, no âmbito puramente da tradição disciplinar da economia, referem-se à necessidade de se adotar, quando possível, as medidas sugeridas pela teoria do agente-principal a fim de enfrentar os problemas da adequação da estrutura de incentivos e da efetivação do controle social. Além disso, deve-se procurar levar em conta também os aspectos que transcendem a tradição disciplinar da economia e já invadem a tradição disciplinar da administração pública, em particular no que se refere à negociação dos instrumentos contratuais e à gestão do conhecimento e dos sistemas de aprendizado na administração pública, com ênfase na capacitação do núcleo estratégico.

- 1 Vide, por exemplo, Mintzberg, 1995.
- 2 Segundo o Plano Diretor de Reforma do Estado, o objetivo aqui é transferir para o setor público não-estatal os serviços não-exclusivos, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em Organizações Sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. Esta inovação em matéria de gestão visa conseguir uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços, bem como possibilitar um controle social direto dos serviços por parte da sociedade através de sua participação, via representantes, nos conselhos de administração destas Organizações Sociais.
- 3 Importante frisar aqui o alto grau de importância das empresas estatais na França, país onde o segmento empresarial público desenvolveu-se e expandiu-se sob o regime de tutela direta; e com uma história onde extensos períodos de governos socialistas, com uma visão estratégica centrada no Estado (o “*front populaire*” na década de 30 e o governo Mitterrand nos anos 80), expandiram o sistema empresarial estatal sob a forma jurídica de “empresa pública”, instrumento privilegiado para o desenvolvimento nacional francês.
- 4 Os contratos de programa, em geral, descreviam objetivos ligados ao equilíbrio orçamentário, produtividade global dos equipamentos e dos recursos humanos, aumento de recursos próprios, rentabilidade financeira, supressão de certos serviços não-rentáveis e racionalizações diversas.
- 5 Os contratos de empresa retomavam a idéia básica dos contratos de programa, com a diferença de explicitarem a definição de cada um dos objetivos não somente por resultados gerais, mas com a produtividade de cada fator de produção em função das diversas condições econômicas externas.
- 6 Esta tradição frutifica também na chamada Economia Organizacional, com contribuições teóricas relevantes nos campos da economia dos custos de transação, economia da regulação, e finalmente, a própria discussão sobre privatização.
- 7 Essa é a formulação básica da chamada Teoria Agente-Principal, também chamada Teoria do Agenciamento ou como é mais conhecida em inglês, “*Agency Theory*”.
- 8 Naturalmente é fácil notar que existem outras relações possíveis, dependendo do nosso ponto de vista. Por exemplo, a burocracia que administra os contratos de gestão é a responsável pela definição e condução das políticas públicas pode, por sua vez, ser encarada como a agente; nesse caso, o principal é a classe política (estamos nos referindo aqui ao modelo de democracias representativas onde o político eleito é dono de um mandato para implementar o programa político com o qual se elegeu). Por outro lado, a própria classe política pode ser encarada como o agente, e o eleitorado como o principal. De uma forma muito especial, numa situação de maior controle social direto, a burocracia descentralizada pode ser o agente e a população, representada por entidades da sociedade civil, ou associações de usuários — qualquer instância de controle social que passe por fora da democracia representativa — pode ser o principal. Voltaremos a esse tema na próxima seção; para uma discussão mais detalhada, veja PRZEWORSKI (1996).

- ⁹ Não custa lembrar aqui o processo da chegada ao poder e do *impeachment* do presidente Collor. Não sabemos o quanto o processo custou ao País, e nem temos uma estimativa razoável do aprendizado embutido no processo; há, entretanto, uma percepção difusa de que o processo democrático brasileiro está se aperfeiçoando.
- ¹⁰ Cf. Pindyck (1994).
- ¹¹ O termo inglês “*downsizing*” é utilizado para denominar processos reorganizacionais que via de regra implicam a demissão de um grande número de funcionários, reduzindo níveis hierárquicos e racionalizando processos.
- ¹² Até pouco tempo, sem nenhum mandato específico e por uma questão puramente “residual” da época do extremado zelo pela soberania nacional, a Petrobrás desempenhava este papel, pelo menos no campo das tecnologias relacionadas ao petróleo.
- ¹³ Ou seja, na terminologia moderna de administração, essas bases de conhecimento seriam então as “competências” da organização. Esses conhecimentos podem ser formais e explícitos ou tácitos e implícitos.
- ¹⁴ Por exemplo, a questão política.

- ABRUCIO, F. L. "O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente". mimeo, 1996.
- DE ANDRÉ, M. A. "Contratos de gestão: texto básico para subsídio às discussões sobre a reforma do Estado". Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, IBAM, 1994.
- DRUCKER, P. "The relentless contrarian". Entrevista à Wired Magazine, agosto de 1996.
- HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. "Competindo pelo futuro". Campus, Rio de Janeiro, 1995.
- HUBER, G. "*Organizational Learning: the Contributing Processes and Literature*". *Organizational Science* 2, 1991.
- JENKINS, K. "Civil Service Reform in the United Kingdom". In: *A reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial*. MARE/BID/ONU, Brasília, 1996.
- KOSNIK, R. D. "Greenmail: a study of board performance in corporate governance". *Administrative Science Quarterly* 32, 1987.
- MELO, M. A. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal". *Revista do Serviço Público*, v. 120 n. 1, ENAP, jan.-abr. 1996.
- MERLO, E. M. "Contrato de Gestão: análise da experiência paulista em empresas públicas do setor energético". Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 1995.
- MINTZBERG, H. "*Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*". Atlas, São Paulo, 1995.
- NEVIS, E. C., DiBELLA, A. J., GOULD, J. M. "Understanding Organizations as Learning Systems", *Sloan Management Review*, Winter 1995.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. "*Plano Diretor da Reforma do Estado*". Brasília 1995.
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. "*Microeconomia*". Makron Books, São Paulo, 1994.
- Przeworski, A. "On the design of the State: a principal-agent perspective". In: *A reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial*. MARE/BID/ONU, Brasília 1996.
- RANSON, S.; STEWART, J. "*Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*". St. Martin's Press, 1994.
- ROBLES, L. T. "Considerações sobre a gestão de empresas estatais e o instrumento do contrato de gestão". Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 1994.
- SHIRLEY, M. M. "Son los contratos com las empresas un instrumento eficaz?". *Finanzas & Desarrollo*, septiembre 1996.
- SILVA, C. E. S. "Transformações nas formas de controle sobre as empresas estatais: uma contribuição ao debate sobre a *Reforma do Estado*". Relatório de Pesquisa IESP n. 13, 1994.
- TOSI Jr., H.; GOMEZ-MEJIA, L. R. "The decoupling of CEO pay and performance: an agency theory perspective". *Administrative Science Quarterly* 34, 1989.

Resumo

Resúmen

Abstract

Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado

Marcelo de Matos Ramos

Este artigo visa desenvolver algumas questões sobre os contratos de gestão, e sobre o movimento pela “contratualização” tanto nas relações entre o Estado e o setor privado, quanto nas relações intra-estatais. A “contratualização” é então abordada desde duas tradições: uma é a tradição advinda da administração pública, que enfatiza aspectos relacionados à identidade, socialização, sistema de crenças e capacitação da burocracia pública; a outra corresponde à tradição disciplinar da economia, mais preocupada com os aspectos microeconômicos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática. A experiência nacional e internacional em “contratualização” é brevemente analisada, e concluímos propondo algumas recomendações e indicando novos rumos de pesquisa.

Contratos de gestión: instrumentos de ligación entre los sectores del aparato del Estado

Marcelo de Matos Ramos

Este artículo se propone a desarrollar algunas reflexiones sobre los Contratos de Gestión, tanto en las relaciones Estado-sector privado, como en las relaciones intraestatales. El artículo aborda la “contractualización” hacia dos tradiciones: una, con respecto a la administración pública, tiene su centro en los aspectos relacionados a la identidad, socialización, el sistema de creencias y la capacitación de la burocracia pública; la otra, correspondiente a la tradición disciplinaria de la economía, atenta a los aspectos microeconómicos de la estructura de incentivos que encuentran los actores en las organizaciones burocráticas. La experiencia internacional y nacional es revista. El artículo termina con algunas recomendaciones y apunta nuevas direcciones de investigación.

Management agreements: linking tool among State sectors

Marcelo de Matos Ramos

This article aims to unfold some reflexions about the “contractualization” movement, both in state-private sector relationships and intra-state relationships. The article takes two approaches to “contractualization”: one looks at the public administration tradition, what emphasizes the aspects linked to the training, development, socialization, identity and belief systems of the public bureaucracy; the other, more economizing one, is concerned with the microeconomic aspects related to the incentive structure facing actors in a bureaucratic organization. National and international experience in “contractualization” are reviewed and the article concludes proposing some recommendations and pointing to new research directions.

Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada¹

Maria Rita G. Loureiro Durand

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

1. Introdução

Os estudos sobre elites políticas analisam tradicionalmente suas formas de atuação, suas relações com os governados (ênfatisando os vínculos contidos no par elites x massas), o grau de autonomia com relação aos interesses econômicos, suas origens históricas, etc. (ver a respeito, além das obras clássicas de Pareto, Mosca e Michels, o trabalho de Bottomore, 1965 e mais recentemente, o do Bobbio, 1982). No Brasil, existe um número já considerável de estudos sobre diferentes segmentos das elites políticas, tais como militares, burocratas, parlamentares, etc. Eles, em geral, enfatizam suas estratégias de poder e relações com demais segmentos dirigentes. Os principais títulos nesta área são os de STEPAN (1975 e 1986), CARVALHO (1986), COELHO (1985), GOES e CAMARGO (1984), NUNES (1978), MICELI (1981), MARTINS (1984), SCHNEIDER (1991) e GOUVEA (1994).

O presente trabalho procura examinar a dimensão ainda pouco desenvolvida nos estudos sobre elites político-administrativas no Brasil, qual seja, o processo de sua formação prática, no interior dos organismos governamentais e não-governamentais de pesquisa aplicada e de planejamento econômico. Ele se insere num estudo mais amplo que venho desenvolvendo sobre os economistas como elites dirigentes no Brasil, e no qual procuro analisar sua constituição histórica, seus vínculos com outros segmentos das elites políticas e ainda suas relações com as instituições acadêmicas.

Analisam-se, assim, neste texto, os órgãos de pesquisa econômica aplicada, como o Ibre (Instituto Brasileiro de Economia) da Fundação Getúlio Vargas, o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), do Ministério do

Socióloga,
professora do
curso de
mestrado em
administração
pública e
governo, da
Fundação
Getúlio
Vargas de São
Paulo e do
Departamento
de Economia
da FEA/USP

Planejamento, e a Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) da Universidade de São Paulo. Dentre as várias instituições governamentais e não-governamentais de pesquisa econômica, estas três foram escolhidas porque constituíram, ao longo das últimas décadas, espaços importantes nos quais os economistas desenvolveram sua competência prática. Através das agências de pesquisa, essa elite pôde transformar as ferramentas e modelos teóricos adquiridos nas universidades em diagnósticos (aí incluindo a produção de estatísticas e índices) e propostas de políticas econômicas.

Contribuindo com a formação da competência técnica do economista, em alguns momentos, mais até dos que os próprios cursos universitários, os institutos de pesquisa econômica aplicada tornaram-se verdadeiros *think tanks*. Pode-se definir como *think tank* a organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que objetiva influenciar as políticas públicas (JAMES, 1993: 492). Se a independência com relação ao governo é imprescindível neste tipo de organização, suas atividades, entretanto, estão voltadas necessariamente para as demandas concretas das políticas governamentais. Suas pesquisas distinguem-se das acadêmicas no sentido estrito à medida que combinam preocupações práticas com abordagem reflexiva e perfil amplo. Nesse sentido, os *think tanks* acabam funcionando como intermediários entre o mundo acadêmico e o governo, como se verá nos três casos analisados a seguir.²

Embora essas organizações independentes, envolvidas em pesquisas, tenham tido difusão mais intensa nos Estados Unidos, elas são igualmente importantes em outros países. Desempenham aí papel de destaque nos debates de políticas econômicas alternativas, oferecem argumentos tecnicamente consistentes para os grupos de oposição aos governos, e preparam seus quadros para assumirem postos nas futuras administrações, como ocorreu na Inglaterra de Margareth Thatcher (JAMES, 1993) e no Chile de Pinochet (SILVA, 1991). Analisando as razões das existências de grandes números de *think tanks* nos Estados Unidos — mais de uma centena, só em Washington — JAMES (1993) explica que nesse país, o recrutamento de quadros para o governo, baseado no chamado “*spoil system*”, é menos auto-suficiente, se comparado aos padrões vigorantes em outros como a Inglaterra, França ou Japão, nos quais o corpo de burocratas permanentes é praticamente único na condução das políticas públicas. Em outras palavras, o revezamento, em todo novo governo dos Estados Unidos, gerado pelas nomeações políticas de grande parte dos quadros do alto escalão, acaba criando a necessidade de o Executivo recorrer a um círculo mais extenso e extrovertido de assessores para as diversas políticas públicas. No Brasil, como se sabe, o recurso a especialistas externos, nomeados para os altos postos governamentais, os chamados cargos em comissão, ocorre em todas as áreas de políticas públicas. Na área de gestão macroeconômica, são importantes para o provimento

destes cargos os vínculos com as universidades e com os institutos de pesquisa econômica aplicada, particularmente o Ipea. Como já se indicou, em anos recentes, mais da metade do pessoal deste instituto estava cedido a outros órgãos da administração pública (MATOS, 1994: 12).

No caso brasileiro ainda, os *think tanks*, como os institutos de pesquisa aqui analisados, desempenharam ainda outro papel político crucial: eles permitiram, de forma direta ou indireta, a produção da visibilidade dos economistas fora dos meios acadêmicos e sua legitimidade enquanto interlocutores políticos. Isso se deu através da discussão (ou tradução) na imprensa do significado dos indicadores econômicos produzidos e suas eventuais repercussões sobre a economia. Basta observar que quase diariamente aparecem nas primeiras páginas dos jornais os índices produzidos pela Fipe de São Paulo ou pela FGV do Rio, bem como as análises e implicações daí decorrentes, efetuadas por seus respectivos diretores-economistas. Ainda que em menor intensidade, também aparecem na imprensa, divulgando sua imagem e de seus economistas, os estudos ou debates elaborados pelo Ipea acerca de assuntos polêmicos contidos nas políticas econômicas e sociais do governo. Também outras instituições de pesquisa como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Sócio-Econômicos) têm tido destaque nos meios de comunicação sempre que os índices de custo de vida ou da cesta básica são questionados por sindicatos e outros grupos de interesse na sociedade. O que aporta, da mesma forma, notoriedade e legitimidade política para a instituição e para o respectivo economista que chefia a equipe de pesquisa.

A noção de legitimidade é entendida aqui como o reconhecimento e a aceitação (pelos meios políticos, pela mídia e pela sociedade mais ampla) do economista como ator político e de sua competência em produzir diagnósticos e gerar soluções para os problemas econômicos do País. Cabe observar que este não é um processo que decorre automaticamente da consolidação da profissão ou mesmo da expansão de práticas de intervenção e regulação do Estado na economia. Reforçam essa afirmação os casos de países como a França e o Japão, nos quais as políticas econômicas são conduzidas por burocratas generalistas sem qualquer formação específica em matéria econômica, ou de outros, como Estados Unidos e Inglaterra, em que os economistas não exercem atividades dirigentes nos organismos governamentais, mas apenas assessoram os políticos eleitos. Supõe-se aqui, ao contrário, que o processo que permitiu a emergência dos economistas como interlocutores políticos e mesmo sua ascensão à condição de segmento importante das elites dirigentes, em países como o Brasil e outros da América Latina, está associado a trabalho de construção institucional, realizado ao longo de várias décadas por inúmeras pessoas e grupos, nos meios governamentais e acadêmicos (LOUREIRO, 1997).

Todavia, o fator essencial para a compreensão do papel assumido pelos institutos de pesquisa aplicada e pelos economistas no governo deve ser buscado nas características do sistema político brasileiro e de sua estrutura administrativa. Como a literatura tem mostrado, as relações de poder no Brasil organizam-se historicamente através de um aparelho estatal forte e de mecanismos de representação frágeis. Neopatrimonialismo e sua contraface de clientelismo e cooptação, ausência de grupos autonomamente organizados na sociedade e a conseqüente fragilidade da estrutura partidária constituem os traços centrais do autoritarismo brasileiro e as bases de sua estrutura burocrática. Conseqüentemente, a máquina administrativa constitui-se como espaço onde se manifestam as relações clientelistas de troca de favores — cargos, subsídios, encomendas públicas, etc. — por apoio político. (SOUZA, 1976 e SCHWARTZMAN, 1988).

Como o estado brasileiro assumiu, especialmente a partir dos anos 1930/40, a tarefa de desenvolver a economia e modernizar a sociedade, houve a necessidade de se criar — paralelamente à administração organizada pela lógica clientelista — uma outra estrutura burocrática. Encarregada da condução das políticas desenvolvimentistas e devendo atender às demandas geradas pela expansão das funções reguladoras e intervencionistas do Estado na vida econômica e social, a “administração paralela” orientou-se, ao contrário da máquina clientelista, pelo critério da competência técnica e eficiência administrativa (GEDDES, 1990 e NUNES, 1997). Agências como BNDE, Banco Central, Ipea, além de várias empresas estatais são exemplos expressivos dessas chamadas “ilhas de excelência”. Por razões diversas, em nenhuma dessas duas estruturas administrativas generalizaram-se mecanismos institucionalizados de formação, recrutamento e carreira para a alta burocracia governamental (MARTINS, 1985 e SCHNEIDER, 1991), senão em setores bem específicos e autonomizados, como os militares (COELHO, 1976) e os diplomatas (CHEILUB, 1985). Assim, as instituições de pesquisa aqui estudadas acabaram exercendo, na prática, tais funções para a área de gestão das políticas econômicas.

Em suma, considerando que as instituições (como regras e organizações) desempenham papel fundamental na estruturação da vida em sociedade, moldando as ações dos indivíduos e grupos e determinando seus resultados concretos (JEPPEPERSON, 1991), o presente estudo procura mostrar que os institutos de pesquisa aplicada contribuíram para o desenvolvimento da competência prática dos economistas, para sua transformação em interlocutores políticos e tornaram-se, assim, espaços sociais nos quais estes profissionais se prepararam para assumir postos de destaque no governo, como importante segmento da alta burocracia governamental.

O texto a seguir compõe-se de quatro partes: a primeira refere-se à história institucional do Ibre; a segunda e a terceira, respectivamente, ao

Ipea e à Fipe. Por fim, são apresentadas algumas considerações gerais extraídas do exame dos três casos. Os dados que serviram de base para a análise foram levantados em entrevistas, documentos e estudos sobre cada um dos institutos analisados. Para o caso do Ipea, foram utilizados ainda os depoimentos de seus dirigentes, colaboradores e funcionários, gravados em vídeos, por ocasião das comemorações de seus 25 anos de existência.³

2. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV)

Em 1946, foi criado, dentro da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, um núcleo de economia que se transformou, em 1951, em Instituto Brasileiro de Economia — Ibre. Como se sabe, a FGV foi fundada em 1944, por iniciativa de altos funcionários do primeiro governo Vargas, ligados ao Departamento Administrativo do Serviço Público — Dasp. Em particular, ela está ligada à figura do diretor-geral do Dasp, Simões Lopes, que se tornou seu presidente. O objetivo da FGV era a formação de quadros administrativos necessários à modernização do Estado; entretanto, logo no início das atividades, estabeleceu-se um redirecionamento de seus rumos, acrescentando à dimensão administrativa, os estudos e investigações econômicas, que acabaram tornando-se o carro-chefe da instituição.

Os mentores e dirigentes do Ibre, em suas primeiras décadas de existência, foram Eugênio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões. Figuras de destaque nos meios governamentais, acadêmicos e empresariais da época, Gudín e Bulhões trouxeram prestígios e reconhecimento imediato à instituição. Além de ministros da Fazenda, eles haviam participado, desde os anos 30 e 40, de numerosas comissões econômicas governamentais no Brasil, encarregadas de elaborar diagnósticos e propostas de políticas para diferentes áreas da economia e de reuniões internacionais, como a de *Bretton Woods*, que criou o FMI; além de atuarem em conselhos de administração de numerosas empresas privadas nacionais e estrangeiras, tinham ainda envolvimento com projetos universitários que visavam à criação de cursos de economia no Brasil. (LOUREIRO, 1997).

Dentre as atividades do Ibre, podem-se mencionar como as mais relevantes o trabalho de preparação do balanço de pagamentos, a construção do sistema de contas nacionais e a criação de índices econômicos. Estas atividades distinguiram-se pelo caráter pioneiro e inovador. Como se sabe, o balanço de pagamentos e as contas nacionais — estatísticas necessárias à implementação das políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana — foram implantados no Brasil já no final dos anos 40, o que representava um avanço em relação a vários países desenvolvidos. No tocante aos índices de preços, deve-se lembrar que estes indicadores,

fundamentais em economias estruturalmente inflacionárias, como a brasileira, permitiram o estabelecimento, anos mais tarde, do instituto da correção monetária. Apesar de seus efeitos econômicos perversos, esse mecanismo teve impactos políticos importantes: o recurso da indexação generalizada permitiu a convivência da economia brasileira com períodos de altas e crônicas inflações sem a geração de uma grande crise hiperinflacionária e constituiu-se, do ponto de vista político, num eficiente mecanismo institucional de acomodação de conflitos distributivos (SOLA e KUGELMAS, 1996: 401). Em outras palavras, através do Ibre foram desenvolvidos os instrumentos necessários para a produção de informações e a análise econômica que os órgãos governamentais ainda não possuíam e que se tornavam cruciais para a regulação e o planejamento econômico, crescentemente implementados pelo Estado naquele momento.

Além dos diversos centros, compunham, ainda, as atividades do Ibre a publicação de revistas especializadas e a manutenção de um núcleo de ensino de ciência econômica pela instituição, como o CAE (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas) que se transformou, em 1966, na atual Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE).

Para o desenvolvimento destas atividades, este instituto estabeleceu, desde sua criação, vínculos estreitos com os meios acadêmicos nacionais e estrangeiros, enviando sistematicamente seus membros para estágios no exterior, e recebendo pesquisadores visitantes dos Estados Unidos e Europa, como G. Haberler, N. Kaldor, G. Myrdal, R. Nurkse, Raul Prebisch, J. Viner, etc. Através do envio sistemático de seus quadros para estágios no exterior e da presença freqüente de professores estrangeiros, a instituição assumiu caráter marcadamente acadêmico e cosmopolita, definindo-se como centro divulgador das informações científicas e técnicas trazidas de outros países.

Além dos vínculos com os meios universitários nacionais e estrangeiros, destaque especial deve ser dado às relações do Ibre com os organismos governamentais. Embora entidade de direito privado, a FGV construiu, desde seu nascimento, estreitos laços com o Estado, definindo-se como instituição formadora de quadros de nível superior para a administração pública e, assumindo, logo em seguida, com o Ibre, a tarefa de produzir informações básicas para orientar a tomada de decisão nas agências governamentais de planejamento e regulação econômica. E, naturalmente, recebeu recursos públicos para financiar tais atividades. Além disso, havia um intercâmbio intenso entre agências governamentais e o Ibre, através de trabalho conjunto ou simultâneo de seus membros. Na verdade, pode-se indicar a existência de uma rede de relações interpessoais que interconectava este instituto, a Faculdade Nacional de Ciência Econômica, da então Universidade do Brasil e diversos órgãos governamentais de gestão econômica, como o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil, a Sumoc, o IBGE, etc.

Em suma, o Ibre constituiu, durante as primeiras décadas de sua história institucional, o pólo mais importante de produção e divulgação de conhecimento econômico no Brasil, e o espaço onde a ciência econômica assumiu sua dimensão prática, afirmando-se como requisito básico de competência para a condução de políticas econômicas no país. Entretanto, esta situação se alterou nos últimos tempos. Analisando-se a longa trajetória institucional do Ibre, podem-se identificar três momentos distintos.

O primeiro momento, de formação e consolidação, estende-se até 1964. Além das estreitas relações com os meios acadêmicos e organismos governamentais, foram característicos deste período os vínculos estabelecidos com organismos internacionais que aportavam recursos financeiros e conhecimento técnico para os pesquisadores do instituto, através de contratos de pesquisa. Vários depoimentos indicam a importância, por exemplo, dos acordos de cooperação com a Fundação Rockefeller e o Departamento de Agricultura do governo americano, para o financiamento de pesquisas. Dentre elas, pode-se citar o estudo sobre a agricultura brasileira, realizada no início dos anos 60, a qual deu origem posteriormente ao Centro de Estudos Agrícolas do Ibre. Indicam-se ainda as relações da FGV com organismos como a Fundação Ford e a Usaid, que permitiram, através da concessão de bolsas de estudos e de outros recursos financeiros, o surgimento do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (CAE), posteriormente transformado na atual Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE). Como se sabe, estes centros foram responsáveis pela formação de numerosos economistas brasileiros no próprio país e no exterior, em particular, nos Estados Unidos.

Os anos 60 e 70 podem ser considerados como a fase de apogeu das atividades do Ibre. Ela se associa aos primeiros governos militares, em particular, à passagem pelo governo de vários de seus membros, como Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, e outros, como Carlos Langoni. Não só os contratos, as encomendas e, conseqüentemente, os recursos públicos eram estáveis e abundantes neste período, mas também os efeitos de prestígio e visibilidade dos ministros de Estado e ocupantes de outros postos de relevo recaíam positivamente sobre a imagem e o reconhecimento da instituição.

A partir do final dos anos 80, dois fatores explicam o declínio e a reorientação mais recente do Ibre. O primeiro, e mais importante, tem a ver com a crise do Estado brasileiro e os cortes nas subvenções governamentais que geraram impactos consideráveis sobre o orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Diante da enorme redução das verbas públicas, essa instituição passou por intenso processo de reestruturação interna, que levou à demissão de grande número de funcionários, extinção de órgãos e a reorientação de suas atividades, em vista à geração de receita própria. Isso atingiu particularmente o Ibre que, de órgão tradicionalmente produtor

de estatísticas econômicas para agências públicas (através de dotações governamentais) passou para a condição de entidade produtora de informações vendidas ao mercado.

O segundo fator está relacionado ao primeiro e tem a ver com a perda gradativa do papel do Ibre como produtor de estatísticas oficiais. Com a criação do Banco Central, a elaboração do balanço de pagamentos passou para este órgão e, a partir de 1985, as contas nacionais foram transferidas para o IBGE. A recusa em atender demandas do governo para alterar os índices de preços permitiu que o Ibre fosse identificado como instituição independente e, portanto, ganhasse confiabilidade por parte do mercado de clientes privados que demandam seus serviços estatísticos.

Hoje, as atividades centrais do Ibre restringem-se à produção de estatísticas econômicas (os índices de preços e, mais recentemente, com a estabilização monetária, os índices de custos setoriais) vendidas para empresas privadas e estatais ou mesmo órgãos públicos.⁴ A infra-estrutura montada ao longo dos anos, em vários estados da federação para a coleta de informações, a competência técnica aí acumulada e a confiança em sua atuação independente são, segundo seus membros, os principais trunfos acionados pelo Ibre diante de seus competidores, em particular IBGE, Fipe e mesmo Dieese.

Estas mudanças, associadas ao surgimento de outros importantes institutos de pesquisa econômica, fizeram com que o Ibre perdesse seu papel histórico de centro de produção e divulgação de conhecimento em economia e espaço privilegiado de formação prática e mesmo teórica para economistas. Tornando-se, predominantemente, produtor de índices de preços e de custos, seus profissionais não são mais hoje, de forma majoritária, como no passado, economistas e sim diplomados em matemática, estatística ou econometria. Estes trabalham em tempo integral, sem vínculos com as universidades, são absorvidos em sistemas internos de gratificação por desempenho e produtividade; portanto, movidos pela lógica competitiva como qualquer outra empresa privada.

Diante de tais transformações, alguns dos membros mais antigos apontam a profunda crise de identidade vivida pelo Ibre, e indagam se ele poderá recuperar seu antigo papel de instituição pioneira e inovadora na produção de estudos e de estatísticas econômicas, como bens públicos, ou se consolidará como uma simples agência de consultoria, produtora de serviços privados vendidos no mercado. A ausência de lideranças como as do passado, estreitamente vinculadas a organismos governamentais e meios acadêmicos e a emergência de novas instituições, como o Ipea, por exemplo, que desenvolvem de forma sistemática e intensiva a pesquisa econômica, são desafios enormes e talvez insuperáveis.

3. O Instituto de Planejamento Econômico e Social da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República — Ipea/Seplan

As origens deste órgão remontam ao final do governo Goulart, quando foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes), com o objetivo de “realizar estudos para o desenvolvimento de planos para governos futuros”, conforme indicou Mário Henrique Simonsen, em depoimento gravado por ocasião das comemorações dos 25 anos do Ipea. Esta associação privada, financiada por vários empresários, sobretudo de São Paulo, era dirigida por um grupo constituído por Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Vitor da Silva e, posteriormente ampliado com outros nomes, dentre eles, o de Reis Velloso que havia, na época, acabado de chegar dos Estados Unidos com um diploma de mestrado por Yale. Com a ascensão de Campos ao cargo de ministro do Planejamento, no primeiro governo militar, decidiu-se que este grupo, que já estava elaborando as propostas iniciais do Paeg (Plano de Ação Estratégica do Governo), se transformasse em órgão da própria estrutura governamental. Foi assim criado, em setembro de 1964, o Epea — Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, com a missão de efetuar estudos e pesquisas necessárias ao planejamento econômico.

Na verdade, a idéia de se formar uma agência governamental de planejamento já havia sido objeto de várias discussões de Campos e Bulhões com dirigentes da Fundação Getúlio Vargas e altos funcionários do governo americano, tais como o embaixador Lincoln Gordon e o diretor da Usaid no Brasil. A partir destes encontros, decidiu-se que a Usaid faria contatos em universidades nos Estados Unidos para trazer ao novo órgão de planejamento do governo brasileiro a competência técnica que faltava ao País. O professor Higgins, da Universidade do Texas, foi o primeiro economista americano a colaborar com o Epea, que, neste período, concentrava-se no processo de formulação do Paeg. Muitos outros professores americanos vieram, anos depois, e tornaram-se figuras conhecidas nos meios acadêmicos, como foi o caso de Albert Fishlow, envolvido com o debate sobre distribuição de renda, nos anos 70. Cabe destacar, ainda, no contexto inicial de constituição do Epea, os intensos vínculos de trabalho estabelecido com organismos internacionais, ou seja, a chamada “invasão de missões estrangeiras”, originárias de organismos como o OEA, FMI, do BIRD, BID, Eximbank, Secretaria do Tesouro americano, etc. (Ver a respeito, CARVALHO, 1996).

Com relação aos objetivos pensados para o Ipea no momento de sua criação, Reis Velloso — seu primeiro dirigente e patrono durante vários anos — indica, também, em depoimento prestado por ocasião dos 25 anos deste órgão, que eles não estavam tão claros para seus construtores. Havia

apenas a certeza de que não se deveria criar uma outra Fundação Getúlio Vargas, isto é, uma instituição acadêmica. Daí, a caracterização de instituto de pesquisa aplicada, voltado para as necessidades imediatas exigidas pelas políticas governamentais. Aos poucos, a idéia de constituição de um “*think tank*”, isto é, de um órgão pensante dentro do próprio governo, no qual se formularia, através de estudos sistemáticos e debates constantes dos problemas nacionais, a visão estratégica para o País, foi tomando forma e se consolidou com a própria transformação do Epea em Ipea, em 1967, no bojo do Decreto nº 200 da reforma administrativa. Segundo ainda palavras do próprio Reis Velloso, com o Ipea institucionalizou-se o planejamento governamental no Brasil, mas este era visto menos como uma metodologia e mais como um núcleo provedor de idéias para a sociedade.

Dentre as atividades desenvolvidas, cabe destaque para a elaboração dos planos econômicos governamentais, como o Paeg, já citado, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) — única iniciativa, como já se indicou, de planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel e outros (CAVALCANTI, 1989). Para o desenvolvimento destas atividades de planejamento, o Ipea atuou também na formação de técnicos, não apenas na esfera federal, mas também na estadual e municipal, através do Cendec (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico). Através deste, grande número de profissionais, economistas, engenheiros, estatísticos e outros, vindos de diversas regiões do País, foram capacitados para as atividades de planejamento econômico e social, sendo que muitos deles foram posteriormente recrutados para o trabalho na própria instituição.

Todavia, mais do que as próprias atividades de planejamento, o Ipea teve papel crucial na produção de conhecimento econômico no País, através de suas atividades sistemáticas de pesquisas aplicadas tanto em áreas macroeconômicas quanto em áreas setoriais e sociais — agricultura, indústria, tecnologia, desenvolvimento regional, energia, mercado de trabalho, educação, saúde, previdência e outras. Levantamentos indicam que nos seus 25 primeiros anos de existência, 3.421 trabalhos foram aí produzidos, entre livros, artigos, monografias e relatórios. A revista “Pesquisa e planejamento econômico”, editada também pelo Ipea, é considerada nos meios acadêmicos uma das mais importantes do País.

Aliás, os vínculos deste órgão governamental com os meios universitários foram intensos, manifestando-se em diferentes situações, tais como, o trabalho concomitante dos técnicos do Ipea em universidades, o envio sistemático de seus membros para programas de doutoramento ou especialização no exterior, a acolhida de professores universitários estrangeiros e nacionais para assessorar as pesquisas em realização e

ainda o financiamento das atividades da Anpec (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia). As relações com a Anpec, mantidas até hoje, concretizam-se através da transferência de recursos para a realização de seu encontro anual ou outros seminários especiais, onde os pesquisadores do Ipea têm expressiva participação em quase todas as mesas ou grupos de trabalho, para a realização de pesquisas e no passado, até para bolsas aos estudantes de pós-graduação dos diversos centros filiados àquela associação. Estes vínculos permitiram a configuração de um perfil bastante acadêmico para o Ipea, que se transformou, ao longo dos anos 70, em um dos espaços mais importantes de produção de conhecimento e de debate econômico no País. Segundo depoimento da economista Maria Conceição Tavares, na ausência de outros canais de discussão, durante a ditadura militar, e ancorados na proteção do ministro Reis Velloso, os economistas das mais diversas correntes de pensamento, trabalhando ou não no Ipea, encontraram aí, em seus seminários regulares, o principal fórum de discussão dos problemas do País.

Se as atividades de pesquisas, publicações e debates geraram para o Ipea renome e prestígio nos meios acadêmicos nacionais e estrangeiros, tornando este órgão governamental referência necessária para a produção de conhecimento econômico no Brasil, o mesmo não pode ser dito com relação às suas atividades de planejamento. Estas, na verdade, foram objetos de orientações divergentes por parte dos ministros do Planejamento.

De um lado, pode-se indicar a visão de Velloso, construída num quadro de extremado centralismo decisório, fundamentada em crença fervorosa, nas possibilidades de um órgão governamental produzir idéias estratégicas para a Nação; que, ainda, imaginava ser necessária e desejável a institucionalização do planejamento, como um sistema nacional de coordenação das políticas públicas e prática regular difundida por todos os poros do governo. Assim, a crença de Velloso o levou não só a prestigiar o Ipea, mas sobretudo a considerar os estudos aí efetuados como *inputs* fundamentais para a elaboração das políticas econômicas e sociais sob sua direção.

De outro lado, a visão de Delfim Neto era bastante cética a esse respeito. Ao contrário de Velloso, Delfim Neto descaracterizou o Ipea como órgão formulador de políticas econômicas. Talvez por contar com o apoio de uma equipe técnica de sua confiança pessoal — constituída de colegas e ex-alunos da Universidade de São Paulo — que ele levou consigo para os cargos de gestão econômica em Brasília, Delfim pôde prescindir da assessoria institucional do Ipea, órgão que ele mal conhecia e pouco valorizava. Mas o argumento mais consistente, explicando a posição do ministro Delfim pode ser encontrado na posição assumida pelo Ipea de principal reduto de críticas ao chamado “milagre econômico” e suas implicações sobre o agravamento da concentração da renda no País.

Apesar das divergências entre os ministros com relação ao papel a ser atribuído ao planejamento e ao Ipea, cabe observar que esta instituição acabou funcionando como canal importante para seus economistas de alavancagem de carreira a altos postos dirigentes nas agências de gestão econômica do governo. Como indicou um comentarista, durante as comemorações de seus 25 anos, não é por acaso que “desde 1964, nove ‘ipeanos’ chegaram a ministro e, no mínimo, 16 emplacaram uma secretaria-geral (segundo cargo de importância na burocracia ministerial) e uma infinidade de técnicos menos afortunados ocupou a periferia dos gabinetes oficiais” (O Estado de S. Paulo, 10/9/1989, p.9). Se atualizarmos este balanço, ele poderá ser acrescido de muitos outros nomes de ministros, como o de Pedro Malan, Dorothéa Werneck, etc.).

Do ponto de vista da história institucional do Ipea, é possível identificar dois momentos bastante distintos. Se o primeiro, que vai de seu surgimento até o final dos anos 70, pode ser definido como período de apogeu de suas atividades e no qual ele ocupou lugar de destaque na produção de conhecimento e nos debates econômicos, no País, o segundo momento é de profunda crise institucional. Esta emerge, como se pode imaginar facilmente, a partir dos anos 80, com o declínio da prática de planejamento, associado à grande crise econômica e do Estado e à emergência do discurso neoliberal. Tal situação atinge sua fase mais aguda durante o governo Collor, manifestando-se na redução drástica de recursos financeiros para a manutenção das atividades básicas da instituição no Rio e em Brasília, na queda vertiginosa dos salários e na saída de grande parte de seus técnicos.

Se o desmonte da instituição não se efetivou completamente, isso se deveu a iniciativas de seus dirigentes que conseguiram acionar convênios de pesquisa com organismos internacionais como o PNUD, do Banco Mundial e com outros órgãos do governo, como a Fundação Banco do Brasil. Com estes convênios, que aportaram à instituição recursos sob a forma de material de consumo para o desenvolvimento das pesquisas, alguns computadores e o pagamento, de forma indireta, de auxiliares de pesquisas, o Ipea pôde manter-se funcionando, minimamente, nos tempos mais difíceis.

A partir dos dois últimos anos, observa-se a revitalização da instituição através de seu reaparelhamento físico e da contratação, ainda que gradual, de novos técnicos. Todavia, esse processo aparece de forma mais significativa na retomada do papel histórico do Ipea de assessoria técnica do Ministério do Planejamento, a partir das gestões de José Serra e Antônio Kandir, no governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo depoimentos, os técnicos do Ipea têm sido chamados para discussão de temas macroeconômicos, setoriais e sociais, em reuniões

semanais no ministério. Como exemplo deste envolvimento, pode ser citado o caso dos estudos solicitados ao Ipea sobre os impactos da desoneração de ICMS sobre produtos exportados, no segundo semestre de 1996, que serviram de base para a formulação da nova política. O traço particular que diferencia a assessoria do Ipea das demais fornecidas pelos ministérios é seu caráter independente. Hoje, como foi no passado, afirmam seus técnicos, o governo não interfere na produção de conhecimento gerada neste instituto. Em outras palavras, as agências governamentais apenas solicitam as informações e análises produzidas pelo Ipea e as utilizam ou não conforme suas conveniências políticas, não impedindo inclusive a publicação de visões eventualmente contrárias a suas orientações.

Os indicadores de revitalização não podem, porém, ser vistos como definitivos. Isto é, há desafios a serem ainda superados, para que o Ipea se transforme numa instituição consolidada de assessoria técnica governamental de alto nível. Eles abrangem desde os obstáculos administrativos de contratação e gestão de recursos humanos até a questão mais profunda, que envolve a fragilidade institucional do País.

De um lado, o regime jurídico único trazido pela Constituição de 1988 impede a flexibilidade de práticas de recrutamento, promoção e demissão de técnicos e demais funcionários em função de desempenho e qualidade na produção de pesquisas econômicas. De outro lado, as atividades de assessoria ao Ministério do Planejamento estão frequentemente sujeitas a contingências e ao peso político dos ministros do planejamento no conjunto do governo. Se o ministro é forte, participa ativamente das políticas macroeconômicas e tem confiança pessoal nos técnicos do Ipea, esta instituição é acionada. Se, ao contrário, o ministro não participa de forma decisiva das políticas macroeconômicas, com foi o caso mais recente de Beni Veras, o Ipea fica marginalizado de sua função de assessoria técnica. Além disso, se o ministro tem sua própria equipe de assessores e não confia no Ipea, seja por orientações teóricas — como foi o caso de Delfim nos anos 70 e 80 —, ou seja, porque percebe crise ou descoordenação interna do órgão como ocorreu no período do ministro João Sayad, o Ipea não é acionado.

Em suma, o Ipea pode ser visto, de um lado, como a instituição mais importante do País, nas últimas décadas, de produção sistemática de pesquisas econômicas aplicadas (isto é, elaboradas como base para a formulação de políticas públicas) e, conseqüentemente, espaço de preparação de quadros para postos dirigentes na área de gestão econômica do governo. De outro lado, porém, suas vicissitudes revelam, mais uma vez, a fragilidade das instituições no País, que dependem de contingências ou da patronagem pessoal.

4. Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo — IPE/Fipe/FEA/USP

Fundado em 1964, como órgão de apoio ao Departamento de Economia da USP, os objetivos estabelecidos para o IPE, desde seu início, desenvolveram-se em torno da realização de pesquisas, promoção de cursos, seminários e estudos necessários à melhoria do ensino de economia, da divulgação do conhecimento nesta área e ainda da colaboração com instituições privadas e públicas em programas de desenvolvimento econômico e social. Além disso, como tarefa especial, ele se encarregou de organizar e implantar o programa de pós-graduação em economia na Universidade de São Paulo.

Para a realização destas atividades, o IPE contou com importante ajuda originária de convênios com organismos americanos, especialmente para o desenvolvimento do curso de pós-graduação. Como a FGV do Rio de Janeiro, que na mesma época, iniciava seus cursos de formação pós-graduada para economistas, a FEA/USP também recebeu recursos da Usaid-Brasil, da Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso e da Fundação Ford destinados a manter os salários de professores brasileiros em treinamento nos Estados Unidos e a acolher professores americanos que vieram ao Brasil prestar assessoria ao curso de pós-graduação, nas atividades de desenvolvimento de currículo, planejamento de pesquisas, avaliação do aproveitamento dos alunos e outras. O IPE contou também com a colaboração financeira do BID, para a realização de cursos de especialização destinados ao pessoal de bancos de desenvolvimento. Além dos recursos financeiros vindos de agências estrangeiras, foram estabelecidos convênios com organismos do governo brasileiro, tanto no nível federal (BNDE) quanto no nível do governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura Municipal (Secretarias de Planejamento, da Fazenda, Comissões de desenvolvimento regional, etc.).

A partir de meados dos anos 70, o término dos convênios com organismos internacionais e a necessidade de maior flexibilidade para o estabelecimento de contratos com outras instituições fizeram com que, além do IPE, fosse criado outro órgão, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas — Fipe. Como fundação de direito privado, a nova instituição pôde contratar, mais agilmente, os serviços de pesquisa e consultoria junto a organismos públicos e empresas privadas. Os recursos trazidos agora de forma mais abundante e regular pela Fipe são alocados para o desenvolvimento das atividades do IPE — hoje encarregado, com o departamento de economia, exclusivamente pelo curso de pós-graduação — e para as pesquisas e publicações dos professores do departamento de economia, além do *overhead*, destinado por regulamento, à própria faculdade e à universidade.

Dentre as atividades desenvolvidas pela Fipe, cabe destaque para a elaboração de índices econômicos, para os cursos regulares de extensão universitária destinados a profissionais de empresas e organismos públicos em programas de reciclagem nas áreas econômico-financeiras e as publicações, que vão desde revistas acadêmicas, relatórios de pesquisas até boletins mensais. Com relação aos índices de preços, eles são elaborados por equipe própria dentro da Fipe, através de recursos originários de contratos efetuados com organismos governamentais e empresas privadas, tais como a Secretaria de Finanças do Município de São Paulo, que financia o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-Fipe), a Secretaria dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo, que encomenda o Índice de Custo de Construção de Obras Públicas (ICC-SP), a Associação Brasileira da Indústria de Base, que contrata o Fipe-ABDIB e muitos outros. É importante ainda enfatizar as pesquisas desenvolvidas pela Fipe, que geraram subsídios para políticas econômicas na área agrícola, monetária, de finanças públicas, de relações de trabalho, etc (ver a respeito documentos da Fipe/USP).

Pensando em termos comparativos, observa-se que a Fipe se assemelha ao Ibre e ao Ipea, em vários pontos e, em outros, se diferencia deles. Assim, a Fipe atua, da mesma forma que o Ibre hoje, como grande unidade de consultoria e prestação de serviços contratados de forma competitiva no mercado. Todavia, como instituições ligadas a meios acadêmicos, elas duas distinguem-se de uma simples empresa privada de consultoria, porque gozam de posição privilegiada, em dois pontos importantes. Em primeiro lugar, estão dispensadas de licitação pública em seus contratos, já que consideradas de notório saber; em segundo lugar, mas não menos importante, dispõem de uma reserva potencial de recursos humanos competentes e diversificados, para os quais não têm de fazer investimentos prévios, constituída pelo corpo docente de seus respectivos núcleos universitários: a Faculdade de Economia e Administração da USP para a Fipe e para o Ibre, a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da antiga Universidade do Brasil, no início de suas atividades e posteriormente, a Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE/FGV). Neste sentido, os vínculos entre os meios acadêmicos de economia e os institutos de pesquisa aplicada reforçam-se e complementam-se mutuamente, ocorrendo um processo de otimização dos custos de oportunidade dos recursos utilizados.

Outro ponto de semelhança da Fipe com o Ibre e demais centros universitários de pesquisa, como a Fucamp (Fundação Universidade de Campinas), pode ser encontrado no aumento ou redução dos contratos com órgãos públicos determinados pela presença ou não de ex-membros destes institutos em cargos governamentais, tanto na esfera federal quanto na estadual.

Por outro lado, diferenciações começam a ocorrer com relação ao Ibre. Como já se indicou anteriormente, o Ibre tem restringido, em anos mais recentes, seus vínculos com os meios universitários e com a EPGE em particular, contratando para trabalho em tempo integral profissionais estatísticos e matemáticos, mais do que economistas, à medida que se afasta da produção de conhecimento econômico propriamente dito e assume tarefas predominantemente voltadas para a produção de índices. Com relação ao Ipea, cabe lembrar que se, de um lado, ele mantém vínculos estreitos com os meios universitários, de outro lado, seus pesquisadores não necessitam de disputar no mercado fontes de financiamento através de propostas de temas “vendáveis” para seus potenciais compradores. Os recursos públicos alocados de forma regular, mesmo que escassos, garantem uma produção sistemática de pesquisas cujos temas são de conveniência dos organismos do governo federal e também do interesse acadêmico dos pesquisadores do Ipea.

Porém, a despeito das diferentes lógicas que movimentam as atividades destes institutos, todos eles acabam desempenhando um papel importante na formação prática do economista, transformando seu saber acadêmico em competência para formular problemas de investigação que interessem a suas clientelas externas (órgãos do sistema federal de planejamento como é o caso do Ipea ou empresas e organismos públicos como são os clientes do Ibre e Fipe). A Fipe, por outro lado, tem assumido também importante papel de financiador (em complementação aos órgãos tradicionais de financiamento como CNPq, FAPESP, etc.) das atividades de pesquisa dos professores do departamento de economia da FEA/USP, além de oferecer prêmios em dinheiro para estimular suas publicações em livros e revistas nacionais ou estrangeiras.

Com relação à história institucional do IPE/Fipe, o ponto de inflexão que separa dois momentos distintos foi a criação da Fipe, em 1974, por razões já indicadas. No conjunto de sua trajetória de expansão e consolidação, é preciso observar que as situações de maior ou menor dinamismo coincidem com a presença ou não de seus membros em cargos governamentais, no nível federal ou estadual. O que, aliás, parece ser a tônica para todas as instituições de pesquisa, como já foi apontado para o caso do Ibre também.

Por fim, cabe mencionar aqui também a relação entre a passagem pelos institutos de pesquisa e a ascensão de seus quadros dirigentes aos postos nos organismos governamentais. Como já foi citado anteriormente para os casos do Ibre e do Ipea, também a participação na Fipe constituiu-se como canal de alavancagem de carreira para vários de seus membros a postos de relevo no governo. Assim, não deve ser considerado como mera coincidência o fato de que Delfim Neto tenha sido um dos primeiros dirigentes do IPE/Fipe, pouco antes de se tornar secretário da

Fazenda de São Paulo e, posteriormente, ministro do Fazenda. Também João Sayad foi vice-diretor da Fipe entre 1981-82, pouco antes de ocupar a Secretaria do Planejamento do governo Montoro e em seguida, o Ministério do Planejamento. Além desses, podem-se indicar ainda várias figuras que passaram pela direção do IPE/Fipe e, posteriormente, ocuparam cargos em agências governamentais, tais como: Afonso Celso Pastore, Ruy Leme de Aguiar, Carlos Antonio Rocca, Miguel Colassuono, Ibraim Eris, Zélia Cardoso de Melo, Roberto Macedo e muitos outros.

5. Considerações finais

O presente texto procurou mostrar o papel desempenhado pelas instituições de pesquisa na formação das elites político-administrativas encarregadas da gestão econômica governamental e, ainda, como contribuíram para a transformação dos economistas em importantes interlocutores políticos no País. Dois aspectos fundamentais devem ser retidos nesta análise.

Como *think tanks*, isto é, agências independentes de pesquisa, produtoras de conhecimento destinado a subsidiar políticas governamentais, estes institutos caracterizam-se como espaços intermediários entre o mundo acadêmico e o governo. Portanto, suas ligações com os meios universitários nacionais e estrangeiros e, ao mesmo tempo com os organismos governamentais decorrem de sua própria natureza e marcam sua especificidade. No caso dos institutos aqui analisados, os laços com os organismos estatais sempre estiveram presentes nos institutos não-governamentais como o Ibpe e a Fipe e no caso do Ipea, os vínculos com os meios acadêmicos constituíram sua marca diferencial dentro do governo. Na verdade, as relações com as universidades nacionais e estrangeiras fizeram com que os institutos de pesquisa aplicada se caracterizassem como organizações acadêmicas e cosmopolitas, frequentemente transformadas em espaços privilegiados de debates, como foram o Ibpe, nos seus primeiros anos de existência, e o Ipea, durante o período da ditadura militar.

Os laços dos institutos de pesquisa com as universidades do exterior, em particular as americanas, e os organismos econômicos internacionais são dimensões bastante importantes a destacar. Através desses laços de intercâmbio, desenvolvidos desde os anos 40, no Ibpe e reproduzidos no Ipe e na Fipe, nas décadas seguintes, os membros dos institutos de pesquisa aplicada adquiriram formação internacionalizada e relativamente homogênea, incorporando os paradigmas teóricos e orientações político-ideológicas predominantes naquelas instituições estrangeiras e internacionais. Assim, pode-se levantar como hipótese que a implementação generalizada nos anos 90, no Brasil como em outros países latino-americanos, do mesmo receituário neoliberal contido no chamado Consenso de

Washington, pode estar associada à internacionalização dos estudos econômicos processada, ao longo de várias décadas, tanto nos meios universitários como nos institutos de pesquisa aqui analisados (LOUREIRO, 1997).

Deve-se mencionar também a questão da instabilidade institucional das agências de pesquisa, como grande parte das instituições no país e da presença aí de certos traços de relações pessoais e clientelistas. Esses institutos acabam tendo seu destino definido por contingências, tais como o peso político de um patrono que as prestigie junto aos órgãos governamentais que financiam ou demandam encomendas públicas. Assim, o maior ou menor dinamismo de cada instituição e a maior ou menor abundância de recursos aí disponíveis dependerão, em grande medida, da presença de seus membros ou antigos membros em cargos governamentais estratégicos (tanto no nível federal, estadual ou municipal). Tal presença acaba fazendo com que a instituição seja preferencialmente escolhida para trabalhos ou contratos de pesquisa com esses órgãos públicos. E, em contrapartida, as demais instituições que não contam com tal patrono vivem, neste momento, período de penúria financeira.

Por fim, cabe observar ainda que, dentre todas as atividades desenvolvidas pelos diversos institutos aqui analisados, a produção e divulgação mensal dos indicadores econômicos são as que trazem maior visibilidade na imprensa para si e para seus respectivos pesquisadores. A publicação pelos jornais, não só em épocas de alta inflação, mas também em período de estabilização monetária, das estatísticas coletadas por esses institutos tornam seus economistas conhecidos do grande público leitor. Eles se transformam em figuras de destaque na mídia e nos debates políticos que tais informações possam sugerir. Assim, não é por acaso que vários dos economistas que ocuparam postos de relevo em organismos governamentais, como ministros ou secretários da Fazenda, do Planejamento e vários outros, tiveram passagem pela direção dos institutos de pesquisa econômica.

- ¹ Expresso aqui meus agradecimentos ao CNPq e ao Núcleo de Pesquisa e Publicações (NPP), da EAESP/FGV, que financiaram partes distintas da pesquisa que permitiu a elaboração do presente texto.
- ² Os bancos públicos de desenvolvimento econômico como o BNDE, o Banco do Nordeste e aqueles criados em outros estados da federação, como Paraná, Minas Gerais, etc. funcionaram também como *think tanks* e escolas de formação de quadros para o governo na área de planejamento econômico e desenvolvimento de projetos de investimentos. Ver a respeito do BNDE, o texto de Martins, 1984. Para o caso do Banco do Nordeste, a entrevista efetuada com o economista Nilson Holanda, que foi presidente deste banco e diretor do Ipea, é bastante clara a esse respeito.
- ³ Foram entrevistados sobre o Ibre: Julian Chacel, Moacir Fioravante, Paulo Cysne e Salomão Quadros. Sobre o Ipea: João Paulo dos Reis Velloso, Anibal Villela, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Cláudio Considera, Antonio Nilson Holanda, Sônia Rocha, Maurício Galinkin, Luís Eduardo Castelo e William de Oliveira. Sobre a Fipe, Juarez Rizzieri e Ana Maria Bianchi. Com relação ao vídeo comemorativo dos 25 anos do Ipea, foram analisados os seguintes depoimentos: Delfim Neto, Reis Velloso, Dorothea Werneck, Mário Henrique Simonsen, Maria Conceição Tavares, João Sayad e Anibal Villela .
- ⁴ Pode-se indicar como exemplo destas novas encomendas públicas de serviços para o Ibre aquelas efetuadas por prefeituras municipais e órgãos como o Senado Federal, que buscam indicadores de custos para suas licitações. Com relação às demandas privadas, o Ibre mantém um conjunto de clientes que demandam indicadores específicos, como o IGPM, para o mercado financeiro, o cálculo da cesta básica para o Procon, antes efetuado pelo Dieese, em São Paulo, etc.

Referências bibliográficas

- BACHA, E. "Vinte e Cinco Anos de PPE". In: *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 25, n.1, abril, 1985.
- BOBBIO, N. "Teoria das elites políticas". In: *Curso de introdução à ciência política*. Ed. da Universidade de Brasília, 1982.
- BOTTOMORE, T. B. "As elites e a sociedade". Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1965.
- CARVALHO, W. A. *Fundação do Ipea: formação, desenvolvimento e impasses*. Ipea, 1996.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem. A elite política imperial*. Ed. UFRJ e Relume Dumará. Rio de Janeiro, 1996.
- CAVALCANTI, R. "O Ipea e o planejamento nacional: um balanço de 25 anos". In: *Literatura econômica*. Edição especial, v.1, setembro, 1989.
- CHACEL, J. "O Instituto Brasileiro de Economia". In: *Revista Brasileira de Economia*, v.20, n. 2/3, Rio de Janeiro, 1996.
- CHACEL, J. "O Ibre e a doutrina". In: *Conjuntura econômica*, out., v. 35, n.10, 1981.
- CHACEL, J. "A FGV, o Ibre e Eu". In: *Conjuntura econômica*, março, Rio de Janeiro, 1995.
- CHEILUB, Z. B. "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". In: *Revista Dados*, v.28, (1), pp.113-130.
- COELHO, E. C. *Em busca de identidade: O exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976.
- DROR, Y. "Required Breakthroughs in Think Tanks". In: *Policy Sciences*, 16: 199-225, 1984.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Ed.Globo. Porto Alegre, 1975.
- GEDDES, B. "Building the state autonomy in Brazil, In: *Comparative Politics*, 22(2) jan, 1990.
- GÓES, W. *O Brasil do general Geisel: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar burocrático*. Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1978.
- GOUVEA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. Ed. Paulicéia. São Paulo, 1994.
- "Ipea: O alcance de sua tarefa". In: *Planejamento e desenvolvimento*, 1982.
- História da FEA/USP, cap. sobre o IPE/FIPE, de autoria de C.A, ROCCA, E., CEOTTO e J. A. RIZZIERI, 1981.
- Fipe, *Currículo*, 1996, USP.
- JAMES, S. "The Idea Brokers: The impacts of think tanks in britain government". In: *Public administration*, v. 71, number 4:491-506, 1993.
- JEPPERSON, R. "Institutions, institutional effects, and institutionalism". In: Powell, W. & DiMaggio, P.(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1991.
- LOUREIRO, M.R. *Os economistas no governo*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.
- MARTINS, L. *Estado e burocracia no Brasil pós-64*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984.
- MATOS, A.G., *Contribuições para uma análise institucional do Ipea*. Ipea, 1994.
- MICELI, S. "Carne e osso da elite política brasileira pós-30". In: Fausto (org.) *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano III*. Difel/ Difusão Editorial S/A. São Paulo, 1981.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. ENAP/Ed. Zahar. Brasília e Rio de Janeiro, 1997.
- NUNES, E. O. Legislativo, política e recrutamento de elites no Brasil. In: *Revista Dados*, n.17, p.53-78. Rio de Janeiro, 1978.

- PENHA, E. A. *A criação do IBGE no contexto da centralização do Estado Novo*, documentos para disseminação, FIBGE, 1993.
- POWELL, W., DiMAGGIO, P.(eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago and London.
- RIBEIRO, C. *Depoimento*, CPDOC, FGV, 1990.
- SCHNEIDER, B.R. *Politics within the state, elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. University of Pittsburgh press, 1991.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1988.
- SILVA, P. "Technocrats and politics in Chile: from the Chicago boys to the CIEPLAN Monks". In: *Journal of latin american studies*, v. 23, n. 2, 1991.
- SOLA, L. e KUGELMAS, E. "Statecraft, instabilidade econômica e incerteza política: O Brasil em perspectiva comparada". In: Diniz, E. *O desafio da democracia na América Latina. Anais de Seminário*. IUPERJ. Rio de Janeiro, 1996.
- SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil*. Alfa-Ômega. São Paulo, 1976.
- STEPAN, A. *Os militares na política; as mudanças de padrões nas vidas brasileiras*. Ed. Artenova, Rio de Janeiro, 1975.
- _____. *Os militares: a abertura à Nova República*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986.
- TOLOSA, H. "O Papel da pesquisa econômica nos vinte e cinco anos do Ipea". In: *Literatura Econômica*. Edição especial, v.1, setembro, 1989.

Resumo Resúmen Abstract

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

Formação das elites político-administrativas no Brasil: as instituições de pesquisa econômica aplicada

Maria Rita G. Loureiro Durand

O presente estudo mostra o papel desempenhado pelas instituições de pesquisa econômica, na formação das elites administrativas encarregadas da gestão das políticas macroeconômicas no Brasil, e como elas contribuíram para a transformação de seus membros em importantes interlocutores políticos. São, assim, analisados os mais significativos organismos governamentais e não-governamentais de pesquisa econômica aplicada, como o Ibre/FGV, o Ipea e a Fipe/USP. Alguns aspectos principais se destacam. Como *think tanks*, isto é, agências independentes, mas produtoras de subsídios para as políticas governamentais, estes institutos são espaços intermediários entre o mundo acadêmico e o governo, aí residindo sua particularidade. Indica-se ainda a importância dos vínculos estabelecidos entre estas instituições de pesquisa, universidades americanas e organismos internacionais. Isso permitiu, relativamente, uma grande homogeneidade dos paradigmas teóricos e políticos orientadores das ações dos gestores das políticas econômicas no país, afinados com aqueles em vigor em agências como FMI, Banco Mundial, etc. Por fim, deve-se mencionar a questão da instabilidade institucional. Refletindo características mais amplas do sistema político brasileiro, as agências de pesquisa, especialmente as governamentais, têm seu destino definido por variáveis contingenciais, tais como o peso político de um patrono que as prestigie junto aos órgãos financiadores ou demandadores de encomendas públicas.

La formación de las elites político-administrativas en Brasil: las instituciones de investigación económica aplicada

Maria Rita G. Loureiro Durand

El presente estudio muestra el papel desarrollado por las instituciones de investigación económica, en la formación de las elites administrativas encargadas de la gestión de las políticas macroeconómicas en Brasil, y como ellas contribuyeron para la transformación de sus miembros en importantes interlocutores políticos. De esta forma, los más significativos organismos gubernamentales y no-gubernamentales de investigación económica aplicada, como el Ibre/FGV, el Ipea y la Fipe/USP son analizados. Algunos aspectos principales se destacan. Como *think tanks*, es decir, agencias independientes, pero productoras de subsidios para las políticas gubernamentales, estos institutos consisten en espacios intermediarios entre el mundo académico y el gobierno, y ahí reside su particularidad. Es indicada también la importancia de los vínculos establecidos entre tales instituciones de investigación, universidades americanas y organismos internacionales. Eso ha permitido una relativa grand homogeneidad de los paradigmas teóricos y políticos orientadores de acciones de gestores de las políticas económicas en el país, en conformidad con aquellos vigentes en agencias como el FMI, el Banco Mundial, etc. Finalmente, es necesario mencionar la cuestión de la inestabilidad institucional. Las agencias de investigación, especialmente las gubernamentales, al mostrar las características más amplias del sistema político brasileño, tienen su destino definido por variables de contingencias, tales como el peso político de un patrón que las prestigie junto a los órganos financiadores o demandadores de encomiendas públicas.

Socióloga,
professora do
curso de
mestrado em
administração
pública e
governo, da
Fundação
Getúlio
Vargas de São
Paulo e do
Departamento
de Economia
da FEA/USP

The formation of political-administrative elites in Brazil: institutions of research in applied economics

Maria Rita G. Loureiro Durand

The referred study examines the role played by institutions of economic research in the formation of administrative elites, in charge of the management of Brazilian macroeconomic policies, and how they can contribute to changing its members into important political interlocutors. Consequently, it analyzes the most notable governmental and nongovernmental organizations of research in applied economics, such as the Ibre/FGV, Ipea and Fipe/USP. Some important aspects are stressed, such as think tanks — independent agencies that produce subsidies for governmental policies; these institutes act as intermediate grounds between the academic world and the government, where their particularity lies. The paper also indicates the importance of the bonds established between these research institutions, american universities and international organizations. In fact, they allowed a relatively wide homogeneity of theoretical and political paradigms, which orient the actions of the managers of Brazilian economic policies, in line with those in place in agencies such as IMF and the World Bank. Finally, it should be mentioned the problem of institutional unstableness. As a reflex of broader characteristics of the Brazilian political system, research agencies, mainly the governmental ones, have their future drawn by various elements, such as the political influence of a sponsor, to give them credit among agencies that finance or demand public services.

Reforma do setor público e participação sindical: o caso do sistema de pensão italiano¹

*Lucio Baccaro
Richard M. Locke*

1. Introdução

Este é um documento sobre o papel dos sindicatos na promoção da reforma do setor público. Boa parte da literatura trata os sindicatos do setor público como organizações *rent-seeking*, que tentam alcançar ganhos privados às expensas dos benefícios públicos (e do Tesouro Nacional) (LOWI, 1969; OLSON, 1982). Os sindicatos do setor público têm sido difamados, acusados tanto de bloquear vários esforços de reforma (CHUBB e MOE, 1992) quanto de ameaçar a legitimidade de instituições governamentais (McCONNELL, 1966). Resulta disso que uma reforma bem-sucedida só poderia ocorrer caso os sindicatos fossem evitados ou abolidos (PIERSON, 1994; 1996).

Este documento desenvolve um argumento alternativo. Através do estudo de caso da recente reforma no sistema de pensão italiano, vamos argumentar que os sindicatos podem ter um papel positivo na reforma do setor público. Como em muitos outros países, os sindicatos italianos resistiram durante anos aos esforços de redução de benefícios sociais estatais e de reforma do sistema de aposentadoria. Tais benefícios eram vistos como “direitos adquiridos”, produto de uma luta intensa durante as greves do Outono Quente de 1969. Ainda em tempo, a posição dos sindicatos italianos mudou. Mudou por várias razões — não somente pelo óbvio e insuportável custo do sistema vigente — mas principalmente porque eles foram convidados a integrar o processo de reforma. Em outras palavras, ao invés de serem colocados de lado ou derrotados durante a implementação da reforma, os sindicatos italianos foram incluídos nas discussões/decisões relativas ao custo do sistema vigente e das alternativas de reforma propostas.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 48
Número 2
Mai-Ago 1997

Baccaro é estudante de PhD do Departamento de Ciência Política e Locke é professor associado de relações industriais e ciência política do Massachusetts Institute of Technology

Esse processo de participação não dependia somente das lideranças dos sindicatos. Seus membros ordinários também foram envolvidos no processo de reforma, através de um processo sistemático de consulta. De fato, esse processo foi a chave do esforço da reforma, pois gerou o apoio das fileiras dos sindicatos à reforma e, conseqüentemente, garantiu a capacidade das lideranças dos sindicatos de manterem seu papel de negociação. Em outras palavras, como o processo de reforma foi acompanhado de um extenso processo interno de deliberação, debate e eventualmente, votação, os sindicatos foram capazes de superar a oposição de muitos grupos de trabalhadores e abraçar a reforma. O processo de deliberação e tomada de decisão democrática foi importante não somente porque agregou interesses existentes em torno de uma coalizão pró-reforma, mas também, e talvez o mais importante, porque contribuiu para o delineamento das várias preferências. Discussões e deliberações exaustivas dos sindicatos permitiram que eles mesmos filtrassem as preocupações mais particularísticas e abraçassem posições que acabaram mostrando-se benéficas para o bem-estar comum (BACCARO, 1996). Acreditamos que a experiência italiana com a reforma do sistema de pensão fornece lições importantes para o processo de reforma do setor público em outras áreas, e também para outras nações.

O presente documento é dividido em quatro partes. Inicialmente, descrevemos o sistema de pensão italiano altamente fragmentado e disfuncional e como ele chegou a provocar sérios problemas econômicos e distributivos no início desta década. Em segundo lugar, revisaremos várias tentativas de reforma do sistema de pensão. Em terceiro, revisitaremos os esforços reformistas mais recentes — os quais incluem tanto a participação dos vários sindicatos nas negociações quanto as consultas aos seus membros — explicando como este processo mais inclusivo contribuiu para o sucesso da reforma. Concluimos, analisando as lições mais gerais, que este estudo de caso pode fornecer as tentativas de reforma no futuro.

2. O sistema italiano de pensão: da expansão à crise

O sistema italiano de pensão esteve entre os mais complicados e inequitativos da Europa (DE CECCO e PIZZUTI, 1994). Camadas de legislação particularista criaram um sistema altamente particularista, repleto de provisões especiais e regras para as diferentes categorias trabalhistas. Historicamente, servidores públicos beneficiaram-se mais desse sistema, mas com o passar do tempo, os trabalhadores do setor privado também conseguiram melhorar seus benefícios. Por exemplo, em março de 1968, as três principais confederações, a *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), a *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*

(CISL) e a *Unione Italiana Lavoratori* (UIL) pressionaram o governo italiano para aprovar uma reforma nas pensões que aumentasse a chamada taxa de reposição (isto é, a proporção entre os benefícios da pensão e o último pagamento) de 40 para 65% para os trabalhadores que haviam pago suas contribuições à previdência social durante 40 anos.² Um ano mais tarde, novas pressões das confederações (que organizaram duas greves gerais, em novembro de 1968 e fevereiro de 1969) induziram o governo italiano à aprovação de novas e mais generosas modificações nas pensões estatais. A taxa de reposição foi elevada de 65 para 74%, e as aposentadorias foram indexadas aos preços, para salvaguardar seu poder aquisitivo (ver TURONE, 1992: 359-62).³ Essas modificações, ao invés de abolirem os privilégios concedidos em anos anteriores aos trabalhadores do setor público, acabaram por estender alguns dos benefícios do sistema a trabalhadores da iniciativa privada.

Como resultado de tantas leis e provisões, o sistema italiano de pensão tornou-se altamente fragmentado e particularístico. Havia 47 fundos de pensão, todos caracterizados por diferentes regras para a determinação dos benefícios. A grande maioria das pensões (85%) era paga pelo *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS); o restante, incluindo as pensões dos empregados do Estado, por um punhado de outras instituições. Mesmo no INPS, havia uma multiplicidade de fundos de pensão especiais, que amparavam várias categorias de trabalhadores. A idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores da indústria era menor do que em todos os países ocidentais (60 anos para homens e 55 para mulheres) (ver OIT, 1989: Tabela 18, p. 84). Os benefícios de pensão eram ligados não ao valor acumulado das contribuições, e sim à remuneração recebida anteriormente. Além do mais, havia diferenças marcantes na taxa de reposição entre as várias categorias de trabalhadores. Por exemplo, no início dos anos 90, a proporção de substituição era de 73% para trabalhadores da indústria e de 100% para empregados de governos municipais e funcionários do sistema de saúde (ver PIZZUTI, 1994:98). Os índices de contribuição para a previdência social também variavam enormemente entre as categorias de trabalhadores e muitos dos fundos de pensão dos agricultores, artesãos e comerciários — categorias com contribuições sociais muito baixas — foram amplamente subsidiados pelo estado (via o chamado *integrazione al minimo*). (Para uma descrição mais detalhada das diferenças, ver Tabela 1).⁴ O resultado destas diferenças era uma variação tremenda no valor médio das pensões entre diferentes grupos de trabalhadores (ver Tabelas 2 e 3).

Talvez a peculiaridade mais surpreendente do sistema italiano, e também sua maior fonte de disparidades, era a chamada “pensão por antigüidade” (*pensione di anzianita*). Originalmente introduzida em 1956

para empregados do serviço público, as “pensões por antigüidade” foram concedidas também aos trabalhadores da indústria, quase no final da década de 60. Pensões por antigüidade permitiam que os trabalhadores se aposentassem mesmo antes de atingirem a idade mínima para aposentadoria, desde que eles tivessem contribuído para suas pensões por um determinado número de anos. Aqui, novamente, esse número variava muito entre cada categoria: de 35 anos para operários da indústria a 20 anos para servidores públicos do sexo masculino e 15 anos para servidores públicos do sexo feminino que fossem casadas ou com filhos. Isto significava que uma datilógrafa, que começasse a trabalhar aos 20 anos de idade em um dos tantos ministérios em Roma, poderia começar a receber seus benefícios de pensão com 35 anos.⁵

As pensões por antigüidade significavam uma carga particularmente pesada para o estado, por serem pagas a pessoas relativamente jovens, com longa expectativa de vida⁶ e dependerem menos do valor das contribuições pagas do que dos salários recebidos durante os últimos anos da carreira dos trabalhadores. Do ponto de vista da equidade, pensões por antigüidade não somente criavam diferenciações injustificadas entre grupos trabalhistas ao estabelecer condições desiguais de aposentadoria, como também (como outras pensões de idade avançada) favoreciam claramente aqueles que haviam começado a trabalhar muito jovens. Isto porque, apesar de possuírem os mesmos valores de contribuições acumuladas, estes aposentados precoces recebiam benefícios por períodos de tempo maiores.⁷

Somando-se a essas onerosas peculiaridades, o sistema de pensão italiana também sofria de outros problemas, comuns a outros sistemas europeus e ocidentais, baseados em esquemas de “pagamento na ativa” (“*pay-as-you-go*” ou PAYG).⁸ Tais sistemas baseiam-se em um pacto entre gerações, onde a população produtiva doa parte de seus salários para sustentar a população aposentada. A população produtiva aceita este ônus, pois espera ser sustentada, por sua vez, pelas futuras gerações produtivas.⁹ Um sistema de pensão baseado no mecanismo de PAYG é extremamente vulnerável a choques econômicos ou mudanças demográficas. À medida que, com o passar do tempo, haja mais ou menos a mesma proporção entre trabalhadores ativos e aposentados, o sistema PAYG distribui custos de forma igualitária entre gerações diferentes. Entretanto, tão logo a estrutura de idade comece a mudar, de forma que haja, proporcionalmente, mais aposentados que pessoas produtivas, a taxa de contribuição da previdência social, necessária à geração ativa para sustentar a manutenção do sistema de pensão em equilíbrio financeiro, torna-se insuportavelmente alta.

Outro problema com o sistema PAYG é que ele cria incentivos para decisões políticas “míopes”. Quando a proporção entre população

ativa e aposentada é alta (como ocorreu nos anos 60 e 70 na Itália, em decorrência dos efeitos do *baby boom*), torna-se praticamente irresistível para legisladores aumentarem os benefícios de pensão dos aposentados, e/ou aumentarem o número de beneficiários, mantendo inalteradas (por vezes até reduzindo) as contribuições para a previdência social.¹⁰ Os efeitos dessas medidas no equilíbrio da folha do sistema de pensão podem manter-se invisíveis por muitos anos.¹¹ Porém, uma vez introduzidas, as generosas modificações tornam-se dificilmente reversíveis, visto que passam a ser percebidas como “direitos adquiridos”. Pessoas fazem planos baseados nas suas expectativas de renda, e é bastante natural que elas resistam a tentativas, mesmo que justificadas, de encurtar sua renda mensal no futuro. Esta situação de “decisão política míope” caracterizou a política das pensões na Itália durante os anos 60 e 70. De 1960 a 1975, os benefícios reais dos pensionistas cresceram em média 6,5% ao ano. De 1975 a 1981 eles cresceram ainda mais: 8,2% por ano (OIT, 1989: Tabela 2.2:99).

Esta situação começou a mudar na década de 80: várias modificações demográficas e econômicas desafiavam a estabilidade financeira dos sistemas de pensão, tanto na Itália quanto em outros países ocidentais. Devido ao declínio das taxas de fertilidade e ao crescimento da expectativa de vida, a composição da idade da população começou a mudar drasticamente, de forma que menos pessoas jovens estavam sendo responsáveis por sustentar uma fração crescente de pessoas mais velhas e inativas. Na Itália, o envelhecimento da população tornou-se particularmente severo. No início dos anos 90, o número de filhos por mulher era 1,26 menor que em todos os outros países (ver CAZZOLA, 1995:12). A essas tendências demográficas combinaram-se outras mudanças econômicas: o crescimento do desemprego reduziu o número de trabalhadores ativos, que contribuíam para o sistema de pensão, ao passo que o aumento na idade dos novos ingressantes no mercado de trabalho (devido tanto pelo aumento dos anos de formação escolar quanto pelo alto índice de desemprego entre jovens) diminuiu a média do período de contribuição. Como resultado desses acontecimentos, o equilíbrio entre trabalhadores ativos e aposentados desabou. Dentro do *Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti* (FPLD) (o maior fundo de pensão administrado pelo INPS), essa proporção caiu de 2,62, em 1963, para 1,1 em 1994 (CAZZOLA, 1995:10).

Após esta mudança, somente pela adoção de uma das três opções políticas poderia ser mantido o equilíbrio financeiro do sistema de pensão: 1) o aumento das contribuições da previdência social; 2) a redução média dos benefícios da pensão ou 3) o aumento das transferências do Tesouro para o sistema de pensão. As duas primeiras opções eram politicamente difíceis, pois implicavam em responsabilizar grupos sociais específicos pelo

pagamento da dívida do sistema de pensão. A opção três significava que esta dívida estava sendo *de facto* transferida para os ombros das futuras gerações (já que o aumento dos gastos públicos era financiado via déficit público e não através de novos impostos). Desnecessário dizer, os políticos italianos optaram pela terceira opção. Entre 1973 e 1994, o débito do INPS com o Tesouro italiano aumentou de 776 para 129.071 bilhões de liras (ver CAZZOLA, 1995:16).¹²

Desde o final da década de 70, virtualmente todo governo italiano tinha se empenhado pela reforma do sistema de pensão. (Para uma breve descrição de cada um dos diferentes projetos de reforma, ver Tabela 4). Os vários projetos apresentavam algumas características comuns: todos tentaram aumentar a idade mínima para aposentadoria (para 65 anos para homens, e 60 anos para mulheres); todos propuseram limitar, por vezes eliminar, gradualmente, as “*baby pensions*” (isto é, pensões por antiguidade depois de 20 ou 15 anos de seguro somente) para empregados do serviço público; todos tentaram aumentar o intervalo de tempo com base no qual a chamada remuneração pensionável era calculada;¹³ e finalmente, todos tomaram providências para a introdução de esquemas de pensão suplementares, gerenciados por companhias financeiras privadas (como o projeto De Michelis, por exemplo) ou pelo estado (como era o projeto Donat-Cattin).¹⁴ Ainda assim, nenhum dos projetos de reforma chegou a ver a luz do dia. Ao contrário, foram todos bloqueados por uma aliança peculiar (conhecida como triângulo de ferro) entre membros da Comissão Parlamentar da Reforma do Sistema de Pensão (filiação tanto ao partido majoritário quanto à oposição), vários grupos de interesse e gerentes do INPS (ver REGONINI, 1995). Na verdade, a única reforma legislativa aprovada durante os anos 80 aumentava, ao invés de reduzir, os benefícios das pensões.¹⁵

3. Três tentativas de reforma (1992-95)¹⁶

3.1. O Plano de Emergência Amato

Os esforços para enfrentar seriamente os problemas começaram em 1992, na gestão do primeiro-ministro Amato. Confrontado com uma séria crise política e econômica,¹⁷ o governo Amato lançou (com o apoio das três principais confederações — CGIL, CISL e UIL) um plano de emergência que incluía, entre outras medidas, a abolição da *scala mobile* (gatilho salarial); mudanças importantes no sistema fiscal, como por exemplo, a introdução do que ficou conhecido como imposto mínimo, que visava reduzir a evasão fiscal por parte dos pequenos comerciantes e autônomos;

e uma detalhada reforma no sistema de pensão. O objetivo principal desse plano de emergência era a redução da dívida e do déficit público, heranças da burguesia italiana, na esperança de que isso restaurasse a confiança na lira nos mercados financeiros internacionais.¹⁸

A reforma do sistema de pensão de Amato pretendia:

1) aumentar a idade mínima de aposentadoria para 65 anos para homens e 60 anos para mulheres;

2) aumentar de 5 para 10 anos o período utilizado como base de cálculo para as remunerações pensionáveis;

3) limitar a indexação das pensões (os benefícios das pensões não seriam mais indexados aos salários, somente aos preços);

4) padronizar os requisitos para pensões por antiguidade;¹⁹ e finalmente

5) atrasar por um ano as autorizações para pagamento de pensões por antiguidade para trabalhadores que tivessem pago seus 35 anos de seguro. Foi estimado que a reforma iria reduzir as despesas com as pensões em 11,2 trilhões de liras em 1993, 15 trilhões de liras em 1994, e em 20 trilhões de liras em 1995. Graças a esses cortes, os gastos do maior fundo de pensão italiano, o *Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti* (FPLD) do INPS baixariam de 9.7 para 5.8% do PIB em 2025.²⁰

Curiosamente, apesar desses cortes substanciais, os sindicatos *não* se opuseram à reforma Amato. Eles tampouco convocaram greves, apesar de perceberem claramente o sentimento de inquietação que reinava em suas próprias fileiras.²¹

Apesar de transformar significativamente o sistema de pensão italiano, a Reforma Amato deixou sem solução vários problemas fundamentais (ver CASTELLINO, 1996). Primeiro, mesmo quando inteiramente implementada, a reforma manteria as diferentes idades mínimas para aposentadoria de homens (65) e mulheres (60). Essa diferença, somada à maior expectativa de vida das mulheres, era tanto inequitativa quanto cara. Em segundo lugar, mesmo tendo reformado algumas das disparidades vigentes (por exemplo, padronizando as exigências para as pensões por antiguidade), o sistema italiano ainda fragmentava-se numa pluralidade de fundos, com diferentes regras e taxas de contribuição. Terceiro, a reforma Amato deixou intocável a peculiar pensão por antiguidade italiana. Por último, e talvez o mais importante, a reforma Amato criou incentivos perversos para que os trabalhadores se aposentassem o mais cedo possível. Por exemplo, caso um trabalhador se aposentasse com 65 anos, após 43 anos de contribuição, receberia 23% a menos do que receberia se o fizesse com 57 anos de idade, tendo contribuído durante 35 anos.²² Tais incentivos, somados à possibilidade de aposentadoria após 35 anos de trabalho, contribuíram para eliminar muitas das vantagens conquistadas pelo aumento do limite para pensões de idade avançada.

3.2. O decisionismo de Berlusconi

Uma segunda tentativa de reforma foi lançada pelo governo de centro-direita de Silvio Berlusconi em 1994. Berlusconi não era favorável ao apoio dos sindicatos. Além disso, ao contrário de Amato, durante sua campanha eleitoral, ele comprometeu-se a reduzir a gigantesca dívida pública da Itália (bem acima dos 100% do PIB) sem aumentar a arrecadação de impostos, somente com a redução de despesas. No entanto, as medidas orçamentárias adotadas pelos governos anteriores deixavam pouco espaço para cortes adicionais. Como resultado, ficou claro que economias no orçamento teriam de vir de um novo arrocho no sistema de pensão. Rumores de que o governo Berlusconi planejava uma profunda reconfiguração do sistema de pensão provocaram um aumento (de 84%) no número de solicitações de pensões por antigüidade (CAZZOLA, 1995:80).

O governo Berlusconi propôs as seguintes modificações no sistema de pensão:

- 1) uma rápida elevação da idade mínima para aposentadoria;
- 2) em seguida, uma desindexação das pensões (elas deveriam ser indexadas a uma inflação programada, menor que a inflação real);
- 3) uma redução na taxa de aumento dos benefícios das pensões de 2 para 1.75% por ano;
- 4) cortes nas pensões por antigüidade iguais a 3% para cada ano que precedesse a idade mínima para aposentadoria.²³

Por meio desses ajustes propostos, o governo Berlusconi pretendia enviar um sinal claro à comunidade financeira internacional de que era capaz de lidar pronta e eficientemente com os problemas macroeconômicos do país. Berlusconi esperava que esta atitude decisionista restaurasse a boa sorte da lira nos mercados internacionais. Apesar de as três confederações (CGIL, CISL e UIL) terem declarado repetidamente que não eram necessariamente contrárias à reforma, e terem demonstrado sua boa-vontade e capacidade de cooperar com os governos anteriores, o governo Berlusconi, apoiado por uma associação de empresários, a *Confindustria*, deliberadamente manteve-as à margem.

Em resposta, as mesmas três confederações mobilizaram-se contra a proposta de reforma. Em 14 de outubro de 1994, organizaram uma greve geral de quatro horas, junto às demonstrações massivas nas ruas em todas as grandes cidades, em protesto contra o plano do governo. Estima-se que três milhões de trabalhadores participaram da greve. Quando o governo Berlusconi recusou-se negociar com os sindicatos a respeito da reforma do sistema de pensão, elas organizaram uma nova demonstração de massa em Roma, em 12 de novembro do mesmo ano, desta vez com a participação de cerca de 1,5 milhão de pessoas. Desde o Outono Quente não se via tamanha mobilização de trabalhadores na Itália.²⁴

Também como no Outono Quente, trabalhadores e seus sindicatos acolheram em suas fileiras milhares de estudantes, que protestavam contra as propostas de mudança do sistema educacional. A esse protesto nacional seguiu-se outro, dias depois, com greves limitadas em várias fábricas e cidades em todo o país.

Devido a essas mobilizações massivas, a coalisão parlamentar que apoiava o governo Berlusconi começou a desgastar-se. A Liga Norte juntou-se aos partidos de oposição, apoiando uma emenda legislativa que restaurava a taxa anual de 2% de aumento das pensões. Mesmo a *Confindustria* solicitou ao governo que reatasse o diálogo com os sindicatos de comércio. Os empregadores temiam que a atmosfera de confronto social intenso, provocada pela reforma do sistema de pensão, afetasse negativamente as relações industriais na empresa e/ou em determinados níveis das fábricas. As três confederações continuaram a pressionar o governo, proclamando uma nova greve geral de oito horas para o dia 2 de dezembro de 1994. Na véspera, à noite, o governo assinou um acordo com as confederações e a greve foi cancelada. As medidas mais importantes da reforma foram retiradas da Lei Orçamentária para 1995, para serem discutidas durante negociações tripartite entre o governo, a *Confindustria* e as três principais confederações. Alguns dias depois de capitular as pressões, o governo Berlusconi apresentou sua renúncia.

3.3. Finalmente a reforma: o pacto de Dini com os sindicatos

Após a queda do gabinete de Berlusconi, as três confederações engajaram-se em um novo conjunto de negociações com o governo tecnocrata dirigido por Lamberto Dini.²⁵ Em maio de 1995, após três meses de negociações, um acordo sobre a reforma do sistema de pensões foi assinado e enviado para aprovação do Parlamento. O Parlamento aprovou a nova lei (Lei nº 335/95) sem modificações substanciais, no dia 8 de agosto de 1995.

A nova reforma introduziu várias inovações estruturais no sistema italiano de pensão:

1) criava uma separação clara entre programas de seguro (ou seja, as pensões) e de assistência (por exemplo, benefícios de desemprego). Os primeiros deveriam ser financiados por contribuições à previdência social, deduzidas dos salários e vencimentos; os últimos seriam pagos pelo sistema geral de impostos.²⁶

2) introduzia um novo sistema de cálculo dos benefícios de pensão, não mais baseado (como antes) na remuneração prévia, mas sim no valor das contribuições pagas por cada trabalhador.²⁷

3) estabelecia o encerramento gradual das pensões por antiguidade e a criação de uma aposentadoria por idade flexível, dos 57 aos 65 anos.

Cada trabalhador (homem ou mulher), desde que segurado por, pelo menos, cinco anos, poderia aposentar-se a partir dos 57 anos de idade. O valor das pensões, no entanto, dependeria diretamente do valor das contribuições acumuladas. Deste modo, aqueles que tivessem períodos de contribuição mais longos receberiam pensões maiores. Além disso, a reforma estabelecia multas para aqueles que se aposentassem antes dos 65 anos. Essas multas equivaliam a aproximadamente 3% para cada ano antes dos 65 anos. Assim, a multa de 3%, tão amargamente contestada pelos sindicatos, quando proposta por Berlusconi, era reintroduzida na Reforma Dini com apoio dos sindicatos (ver CASTELLINO, 1996: 187).²⁸

4) o novo sistema unificava os vários esquemas de pensão para as diferentes categorias trabalhistas. As contribuições foram uniformemente estabelecidas em 32% para todas as categorias de trabalhadores do setor público e privado, e em 15 ou 16% para os autônomos.²⁹

5) finalmente, estabeleceu-se uma estrutura para a criação de fundos suplementares de pensão, administrados pela iniciativa privada, com base em esquemas de financiamento integral. Muitos dos detalhes relativos à constituição destes novos fundos de pensão foram encaminhados para negociação coletiva entre as partes envolvidas (sindicatos, empregadores e cooperativas). O governo estipulou, no entanto, algumas diretrizes importantes, referentes à possibilidade do financiamento desses fundos suplementares com parte das reservas acumuladas para o pagamento de indenizações (conhecido como *Trattamento di Fine Rapporto* — TFR) e o abatimento parcial desses fundos do imposto de renda.³⁰

A nova reforma estrutural do sistema de pensão criou incentivos claros, para que os trabalhadores adiassem suas aposentadorias, aumentando dessa forma a entrada de capital por períodos de contribuição mais longos, ao mesmo tempo que reduzia a saída de capital limitando os pagamentos da pensão para poucos anos.

Apesar de tudo, a implementação da Reforma Dini não aconteceu sem dificuldades. No início do processo, a *Confindustria* retirou-se das negociações, negando-se mais tarde a assinar o acordo. A *Confindustria* opunha-se à reforma, argumentando que ela não incluía reduções (de fato, provocava até um ligeiro aumento) nas contribuições para a previdência social (pagas, na sua maioria, pelos empregadores, e constituindo uma porção razoável dos custos laborais), e porque muitas das maiores e mais diversificadas companhias representadas pela *Confindustria* esperavam ampliar seu controle dentro do promissor mercado de fundos de pensão privados. Essas companhias argumentavam que uma reforma que garantia o pagamento de pensões equivalentes a, em média, 65% dos vencimentos, não deixava muito espaço para a constituição de fundos suplementares privados. Curiosamente, a redução de gastos prevista pela Reforma Dini era mais ou menos comparável àquela projetada pelo (fracassado) projeto

de Berlusconi (ver Tabela 5). As principais diferenças estavam na fonte dos cortes. Enquanto a proposta de Berlusconi concentrava sua economia na redução de pensões por antigüidade, a Reforma Dini distribuía os custos do arrocho entre uma base social maior (ver Tabela 6).³¹

Mas talvez a maior surpresa de todas seja o fato de uma reforma estrutural tão drástica ter realmente acontecido, especialmente considerando-se a extrema heterogeneidade dos interesses afetados.³² Empregados do setor público foram privados de todos os seus privilégios especiais. No setor de serviços, havia vários grupos de trabalhadores que não poderiam mais contar com normas particularísticas utilizadas na determinação dos seus benefícios. Empregados do setor elétrico, por exemplo, tinham uma taxa de aumento de pensões de 3% ao ano, ao invés dos 2% dos outros trabalhadores. Motoristas de ônibus tinham suas pensões calculadas com base numa remuneração pensionável que incluía somente os últimos seis meses de trabalho, e não os últimos cinco anos, e beneficiavam-se de uma taxa de aumento de 2,5%.³³ Para todos esses grupos, as regras foram unificadas. Mesmo nos setores industriais, os interesses eram diversificados. Trabalhadores do ramo têxtil, predominantemente do sexo feminino, tinham sido historicamente contrários a todas as tentativas de aumento da idade pensionável para mulheres (ver REGONINI, 1990:353). Metalúrgicos, na sua maioria homens de meia-idade, eram veementemente contra qualquer quebra da regra dos 35 anos para as pensões por antigüidade. Outros trabalhadores, como os do ramo da construção civil, estavam dispostos a abrir mão das pensões por antigüidade (a natureza descontinuada de seus empregos dificultava o acúmulo de 35 anos de contribuição), mas pretendiam manter inalterado o valor das pensões por idade. Como conciliar tantos interesses conflitantes? E por que os sindicatos italianos teriam concordado com mudanças tão profundas no sistema de pensão?

4. A agregação de interesses pela via da decisão democrática

À primeira vista, a reforma do sistema de pensão italiano de 1995 parece aproximar-se do clássico esquema neocorporativista, onde as políticas sociais eram negociadas entre o governo e os aliados sociais. Segundo vários autores, esta modalidade de decisão conjunta aumenta tanto a factibilidade quanto a legitimidade das políticas públicas (ver SCHMITTER, 1981; LEHMBRUCH, 1979). No entanto, a reforma italiana difere em grande parte do modelo neocorporativista, quando se considera o processo através do qual a agregação/intermediação de interesses foi alcançada. Ao contrário das previsões da teoria neocorporativista, os sindicatos italianos pretendiam resolver os múltiplos conflitos surgidos a partir de suas formações, não

adotando estruturas hierárquicas de tomada de decisão, mas sim promovendo a discussão democrática entre diferentes grupos de trabalhadores.

Segundo grande parte da literatura sobre o processo decisório neocorporativista, quando os sindicatos buscam representar bases diversas (ou seja, trabalhadores com aptidões distintas, empregados em setores diferentes), acabam engajando-se em uma negociação difícil entre o interesse particular e o geral (REGINI, 1981). Por outro lado, sua preocupação com o desempenho econômico nacional encoraja-os a elaborar agendas de negociação que tomam em consideração várias dificuldades macroeconômicas. Além do mais, eles subexploram o poder do mercado pelo menos de alguns grupos trabalhistas. Como resultado dessas pressões conflitantes, o auge das discussões geralmente promove uma dissidência interna e uma fragmentação na organização dos sindicatos.³⁴

A necessidade de isolar as lideranças trabalhistas dessas forças centrífugas explica a importância que virtualmente todos os autores atribuem a certas características organizacionais, tais como hierarquia interna, centralização e monopólio da representação.³⁵ Medidas como reconhecimento legal, filiação compulsória, cobrança automática de dívidas do sindicato são planejadas para evitar a saída dos trabalhadores de suas fileiras (OFFE, 1981). O acesso direto a fundos públicos fornece às lideranças trabalhistas recursos provenientes diretamente do Estado, tornando-as independentes do apoio voluntário de seus membros (LANGE, 1984). Finalmente, a hierarquia organizacional e a centralização da tomada de decisão nas mãos de um limitado número de líderes sindicais restringem a possibilidade de membros externarem suas preocupações.³⁶

No entanto, a proteção da competição exterior e a obstrução de qualquer dissidência interna não se mostrou suficiente no sentido de evitar a deslegitimação das hierarquias dos sindicatos e/ou de prevenir sua fragmentação. Na Suécia, por exemplo, o considerável poder organizacional exercido pela poderosa confederação operária *Landsorganisationen i Sverige* (LO) sobre seus afiliados na indústria não evitou (talvez tenha até impulsionado) o surgimento de clivagens múltiplas entre os vários grupos de trabalhadores: especializados versus não especializados, homens versus mulheres, artesãos versus escriturários, empregados do setor privado versus empregados do setor público. Tais acontecimentos levaram ao colapso da negociação centralizada (MARTIN, 1992; PONTUSSON e SWENSON, 1993).

Na Itália, os esforços para que fossem introduzidas as pré-condições institucionais para a tomada de decisão neocorporativista, através da centralização de estruturas dos sindicatos, na verdade, aumentaram a fragmentação e a descentralização das relações industriais.³⁷ Inúmeras categorias trabalhistas (principalmente trabalhadores mais especializados do setor público) sentiram que suas demandas eram pouco valorizadas pelos sindicatos hierarquicamente organizados. Na segunda metade dos anos 80,

esses trabalhadores começaram a desertar e criaram suas próprias organizações autônomas (chamados *sindacati autonomi* ou *comitati di basi* — COBAS). Com seu agressivo comportamento nas negociações e o frequente recurso da greve, essas novas organizações aumentaram a anarquia e o conflito nas relações industriais italianas (LOCKE e BACCARO, 1996a).

O fracasso das práticas tradicionais neocorporativistas, tanto na Itália como no exterior, influenciou visivelmente a liderança trabalhista italiana, à medida que estas passaram a participar das negociações sobre a reforma do sistema de pensão. As confederações estavam conscientes de que arriscavam comprometer sua coesão interna, visto que a reforma impunha perdas significativas para muitos grupos de trabalhadores. Desta forma, elas resistiram à tentação de negociar com o governo “a portas fechadas” e, por sua vez, engajaram-se na que pode ser considerada a maior experiência no terreno da democracia dos sindicatos italianos.³⁸

Em outras palavras, depois de elaborar sua posição na reforma do sistema de pensão, as três confederações consultaram suas bases por meio de assembleias organizadas nas principais fábricas e escritórios em toda a Itália. Essa consulta, em larga escala, aos membros mostrou que havia grandes grupos de trabalhadores que se opunham aos cortes indiscriminados nas pensões. Em particular, muitos trabalhadores que participavam das assembleias recusavam-se a aceitar que a nova reforma reduzisse a possibilidade dos trabalhadores de meia-idade de se aposentarem após 35 anos de serviço, ou diminuísse a taxa de aumento das pensões. Em essência, os trabalhadores não queriam reduções generalizadas na *taxa de reposição*, ou seja, a proporção entre a primeira parcela da pensão e o último pagamento.³⁹

As confederações discutiram essas demandas com o governo e juntos tentaram fazer a distinção entre as solicitações legítimas e as inaceitáveis. Por exemplo, o pedido de aposentadoria precoce seria considerado justificável se partisse de trabalhadores envolvidos em trabalhos extenuantes ou de alta periculosidade,⁴⁰ mas inaceitável por parte daqueles empregados desempenhando funções burocráticas em escritórios.⁴¹ Assim, a reforma de 1995 continha cláusulas especiais para os empregados em *lavori usuranti* (ou seja, funções monótonas, extenuantes e/ou de alta periculosidade). Tais trabalhadores podiam antecipar suas aposentadorias em até dois anos. Também para evitar reduções generalizadas no valor dos benefícios, a Reforma Dini concentrou as reduções de benefícios sobre aqueles trabalhadores que optassem pela aposentadoria antecipada. Por exemplo, um trabalhador de uma indústria que se aposentasse aos 65 anos (idade máxima para aposentadoria), após 43 anos de contribuição receberia uma pensão 27% maior que no regime anterior. Entretanto, se o mesmo operário decidisse aposentar-se aos 57 anos de idade

(idade mínima para aposentadoria) e com apenas 35 anos de contribuição, receberia 12% a menos do que receberia de acordo com o sistema prévio (ver BANCA D'ITALIA, 1994: Tabela 1, p. 17).

Após a primeira tentativa de assinatura do acordo, no dia 8 de maio de 1994, as confederações organizaram uma nova onda de assembléias (cerca de 42 mil) nas principais fábricas e escritórios, e um referendo final sobre o acordo, realizado entre 30 de maio e 1º de junho de 1995.⁴² As assembléias eram geralmente estruturadas dessa forma: as lideranças de um sindicato detalhavam o conteúdo do acordo, discutindo a inevitabilidade da reforma, em decorrência das ineficiências e inequidades inerentes ao antigo sistema, e explicando por que projetos alternativos de reforma eram indesejáveis. A essa apresentação seguia-se um debate, onde os trabalhadores perguntavam sobre a sua situação específica, expressavam suas opiniões sobre assuntos morais/distributivos mais importantes, como a necessidade de pensão assegurada para as futuras gerações,⁴³ ou apresentavam sugestões de como eliminar as inequidades existentes (por exemplo, acelerando a transição para um novo regime para servidores públicos).

Muitas vezes dissidentes foram ouvidas durante esses debates. Embora a Reforma Dini oferecesse uma transição gradual para o novo regime, ela negava a trabalhadores com menos de 28 anos de seguro pago seu direito de receber pensões por antigüidade após 35 anos de trabalho. Esta era, em muitos casos, uma parcela crítica de trabalhadores. Muitos deles haviam entrado no mercado de trabalho no final dos anos 60, e participado da onda de greves do Outono Quente, entre o final da década de 60 e o início dos anos 70 (PIZZORNO *et al.*, 1978; SABEL, 1982). Esses trabalhadores estavam agora aproximando-se do momento da aposentadoria, e viam de forma muito crítica as novas regras que reduziavam as pensões por antigüidade.⁴⁴ Suas exigências foram prontamente endossadas por alguns grupos de sindicatos mais esquerdistas, como o *Essere Sindacato* (uma facção interna do CGIL) e o *Comitati di Basi* (COBAS).⁴⁵ Curiosamente, no entanto, mesmo aqueles trabalhadores que recusaram o acordo, declararam publicamente, em várias ocasiões, que preferiam externar seu desacordo no interior dos seus sindicatos estabelecidos (e desta forma tentar convencer os colegas) do que debandar para outra organização e, desta forma, comprometer a unidade do movimento trabalhista italiano.⁴⁶

As 42 mil assembléias foram seguidas de um referendo. Entre 30 de maio e 1º de junho de 1995 houve eleições em 49 mil diferentes locais, em todo o país, incluindo fábricas, escritórios, sedes de sindicatos e administrações municipais.⁴⁷ Trabalhadores ativos (sindicalizados ou não), desempregados e aposentados puderam votar. Votaram 4,5 milhões de pessoas, e 64% delas aprovaram a reforma (ver Tabela 7).

Os pensionistas, em peso, votaram a favor do acordo (91%). Esta não foi uma surpresa à medida que a reforma limitava somente os benefícios dos futuros aposentados. Trabalhadores ativos também aprovaram a reforma, porém com um percentual menor — 58% (ver Tabela 8). A maior parte das federações industriais endossou a reforma, apesar de seu nível de apoio variar em setores e regiões. No entanto, na Lombardia, a região mais rica e industrializada da Itália, os trabalhadores ativos rejeitaram a proposta. Além disso, duas categorias trabalhistas importantes, metalúrgicos e professores, também negaram o acordo. Ambas federações tinham uma longa tradição de militância. Os metalúrgicos representavam uma vanguarda histórica do movimento trabalhista italiano. Foram eles que, entre o final dos anos 60 e o início da década de 70, iniciaram o movimento *Outono Quente* de greves. No início dos anos 80, sua oposição às políticas salariais solapou a tentativa italiana de estabelecer uma modalidade de decisão política tripartite (GOLDEN, 1988). Os professores também eram extremamente militantes. Em 1986, eles iniciaram uma onda de greves ilegais que estendeu-se rapidamente a outros setores públicos, como os ferroviários e empregados de transportes aéreos (BALDISSERA, 1988; BORDOGNA, 1988; LOMBARDI, 1989). Vários professores desertaram de seus sindicatos e criaram suas próprias organizações, as chamadas *Comitati di Base* (COBAS).

Tempos atrás, a oposição de metalúrgicos (sem contar os professores) e da maioria dos trabalhadores da Lombardia teria significado o fracasso da reforma, mas, em função do processo democrático pelo qual ela foi discutida e votada, os metalúrgicos e professores acabaram aceitando-na. Em suma, a participação dos sindicatos no processo de reforma não levou nem à sua apropriação nem ao seu fracasso, mas garantiu o apoio político necessário para seu sucesso.

5. Considerações finais

Este documento descreveu os recentes esforços por uma reforma no sistema de pensão italiano. O processo ilustrou dois pontos distintos, mas interligados. O primeiro refere-se ao papel potencial dos sindicatos na reforma do setor público. O segundo, enfoca a importância da deliberação democrática no desenho das preferências políticas.

Contrariando muito do que já se escreveu sobre a reforma do setor público/estado de bem-estar, que invariavelmente receita o isolamento dos decisores governamentais das pressões de grupos de interesse, a experiência italiana demonstra que os sindicatos podem desempenhar um papel positivo na promoção da reforma. Para tanto, porém, eles devem participar do processo de reforma. Na Itália, sindicatos resistiram durante

anos às mudanças no sistema de pensão. Os benefícios vigentes haviam ganhado o status de benefícios adquiridos e eram, assim, defendidos por todos os meios. Conseqüentemente, todos os repetidos esforços em direção a uma reforma no sistema italiano de pensão, durante toda a década de 80, foram derrubados. No entanto, assim que foram convidados pelo governo Dini a participar do processo da reforma, os sindicatos conseguiram superar a oposição às medidas e apoiar a reforma.

A participação envolveu não só as lideranças trabalhistas que negociaram as várias mudanças com altos funcionários do governo, mas também os membros dos sindicatos, que participaram de milhares de assembléias e votaram a reforma proposta. Esse processo democrático de deliberação e tomada de decisão proporcionou aos trabalhadores italianos a oportunidade não somente de aprender mais sobre a proposta, mas de expressar suas opiniões sobre aspectos particulares da reforma. Em alguns casos, como na aposentadoria por idade para trabalhadores com empregos fisicamente desgastantes, suas opiniões acarretaram modificações na própria proposta de reforma. Acima de tudo, as assembléias encorajaram um processo pelo qual as preferências não eram somente expressas, mas também elaboradas de formas que filtrassem preocupações muito setorizadas. Em outras palavras, no decorrer desse debates, alguns trabalhadores perceberam que, apesar de a proposta desafiar seus interesses imediatos, ela inegavelmente atendia a interesses sociais maiores, como a preservação do sistema de pensão para as gerações futuras. Grupos poderosos, como os metalúrgicos e professores, não mudaram suas preferências; no entanto, ao perceberem um processo aberto e democrático, eles concordaram com a decisão da maioria de apoiar a reforma.

Tal fato sugere que a tomada de decisão democrática tem uma influência institucional poderosa sobre a formação e/ou manifestação de preferências políticas. A necessidade de justificar solicitações individuais por meio de referência tanto a princípios quanto a interesses generalizados, leva os participantes de uma assembléia deliberativa a suprimirem aqueles argumentos políticos que, baseados somente em interesse próprio, não podem ser facilmente defendidos e aceitos por outros. Isto, por sua vez, fornece aos argumentos que consideram os interesses de outras pessoas uma oportunidade privilegiada de emergir no debate (BACCARO, 1996). É claro que a argumentação sobre democracia deliberativa não pode ser convincentemente demonstrada pela análise deste caso. Ela necessita de uma pesquisa muito mais sistemática e comparativa.

Tabela 1: Regras de elegibilidade, esquemas de contribuição e determinação de benefícios de pensão (1990)

	INPS (a)	Estado (b)	Governos municipais (c)
Contribuição para a previdência social	19,26% (empregadores) 7,15% (trabalhadores)	não especificado 6,75% (trabalhadores)	17,7% (empregadores) 6,55% (trabalhadores)
Pensão por idade	60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) com 15 anos de contribuição	65 anos (homens) e 60 anos (mulheres) com 15 anos de contribuição	60 anos (homens e mulheres) com 25 de contribuição
Pensões por antigüidade	35 anos de contribuição	20 anos de contribuição (15 anos para mulheres casadas)	25 anos de contribuição (20 anos para mulheres casadas)
Remuneração de pensões	remuneração média dos últimos 5 anos	últimos salários mensais (acrescidos de 18%)	últimos salários mensais
Valor da pensão	80% da base pensionável (após 40 anos) (d)	95% do último salário (após 40 anos)	100% do último salário (após 40 anos)
Indexação	Preços e salários	Preços e salários	Preços e salários

(a) O *Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale* (INPS) administra fundos de pensão diferentes, que amparam trabalhadores da indústria privada, agricultores, artesãos, lojistas e outras categorias especiais (tais como funcionários de empresas de transporte, telecomunicações, eletricidade, clero, etc).

(b) Funcionários estaduais, incluindo professores.

(c) Empregados de governos municipais e de serviços de saúde.

(d) Corresponde a aproximadamente 83% do último salário.

Fonte: Adaptado de Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, 1991. Milão: Franco Angeli, 1991: 434.

Tabela 2: Pensões de invalidez, idade avançada e viuvez para diferentes categorias trabalhistas (1992)

	Número (milhares)	Média (milhares de liras)	Valor (%)	% do Produto Interno Bruto
1. Trabalhadores da indústria (FPLD)	10.005	10.868	96	7,2
2. Autônomos	3.536	6.783	60	1,6
2.1 agricultores	1.994	6.718	59	0,9
2.2 artesãos	787	7.177	63	0,4
2.3 lojistas	755	6.551	58	0,3
3. Servidores públicos	1.933	22.258	196	2,8
3.1 funcionários estaduais	1.276	23.258	203	1,9
3.2 funcionários municipais	657	20.685	192	0,9
4. Total	15.474	11.357	100	11,6

Fonte: Felice Roberto Pizzuti, "Note sul sistema pensionistico italiano." Em Marcello De Cecco e Felice Roberto Pizzuti, eds. *La politica previdenziale in Europa*. Bolonha: Il Mulino, 1994:Tab.1, p. 51

**Tabela 3: Número e valor das pensões de idade
avançada administradas pelo INPS no final de 1994**

Trabalhadores	Número de pensões	Valor médio por ano (em milhares de liras)	
Trabalhadores da indústria (FPLD)	5.130.007	14.796	106
Trabalhadores agrícolas	719.682	9.114	65
Artesãos	380.703	10.734	77
Lojistas	414.709	8.776	63
Trabalhadores de meios de transportes	63.043	31.565	225
Trabalhadores de meios de comunicação	26.218	35.289	252
Trabalhadores de fiscalização tributária	6.213	26.044	186
Trabalhadores eletricitas	44.803	34.250	244
Funcionários de empresas aéreas	1.840	43.727	312
Mineiros	6.327	21.143	151
Trabalhadores de utilidade pública (como empresas de gás)	3.210	30.087	215
Coletores de impostos	5.574	35.816	256
Clero	13.129	9.452	67
Total	6.815.458	14.003	100

Fonte: Adaptado de Giuliano Cazzola, *Le nuove pensioni degli Italiani*. Bolonha: Il Mulino, 1994: Tabela 3, p. 48-9

Tabela 4:
Resumo das reformas de pensões fracassadas (1984-91)

	De Michelis (1989)	Formica (1989)	Donat Cattin (1990)	Marini (1991)
Idade mínima para aposentadoria	65 (homens e mulheres)	65 (homens e mulheres)	65 (homens e mulheres)	65 (homens e mulheres)
Períodos de contribuição (mínimo)	20 anos	20 (homens) e 15 anos (mulheres)	15 anos	15 anos
Remuneração pensionável	Remuneração média dos últimos 10 anos	Remuneração média dos últimos 10 anos	Remuneração média dos últimos 10 anos	Remuneração média dos últimos 10 anos
Pensão por antigüidade	Após 35 anos	Após 35 anos	Após 40 anos	Após 35 anos
Valor da pensão	80% do salário-base (após 35 anos)	80% do salário-base (após 35 anos)	80% do salário-base (após 40 anos)	80% do salário-base (após 40 anos)
Indexação	salários	salários	salários	salários
Harmonização entre regimes de pensão para funcionários públicos e da iniciativa privada	sim	sim	sim	sim
Esquemas de pensão suplementar	sim	sim	sim	sim

Fonte: Adaptado de CENSIS, *Rapporto sulla situazione generale del paese*, 1991. Milão: Franco Angeli, 1991: 421

Tabela 5: As reformas do sistema de pensão de Berlusconi e Dini.
Previsão de redução orçamentária (em bilhões de liras)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1. Berlusconi (a)	6.911	7.570	5.398	8.437	11.690	14.106	15.003	15.993	16.936	17.793	119.837
2. Dini (b)	8.629	6.816	8.224	9.223	10.319	11.472	12.210	12.932	13.451	15.020	108.296

(a) cortes segundo cálculo do Gabinete de Orçamento. Os dados inicialmente fornecidos pelo Governo superestimavam a redução nos gastos.

(b) dados (fornecidos pelo governo) correspondem às estimativas preparadas por *Il Sole - 24 Ore* (o maior jornal financeiro da Itália)

Fonte: Giuliano Cazzola, *Le nuove pensioni degli Italiani*. Bolonha, Il Mulino, 1995: Tabelas 7 e 8, p. 110-1 e 114.

Tabela 6: Análise da redução dos gastos orçamentários da Reforma Dini no sistema de pensões (em bilhões de liras)

	Redução (1996-2005)	% do total da redução (1996-2005) (a)
1. Cortes nas pensões por antigüidade	59.159	40
2. Contribuições sociais para o "lavoro parasubordinato" (b)	30.827	21
3. Novas contribuições para a previdência social (c)	26.843	18
4. Mudanças nas pensões de viuvez (d)	16.424	11

a) A redução prevista no orçamento, em decorrência da Reforma Dini, é de 147.784 bilhões de liras. Essa economia, no entanto, é em parte compensada pela entrada reduzida de impostos (-34.835 bilhões de liras), em função principalmente do regime favorável de impostos, transferidos para os fundos de pensão privados. (-13.639 bilhões de liras).

b) A categoria de "lavoro parasubordinato" inclui aqueles trabalhadores (especialmente jovens profissionais) que, enquanto contratados formalmente como consultores por meio período, exercem *de facto* as mesmas tarefas que outros empregados contratados para período integral. Anteriormente, essa categoria não era coberta por nenhuma pensão estadual, financiada por contribuições de previdência social. Conseqüentemente, os custos laborais para empregados dessa categoria trabalhista eram menores que os custos com empregados com contratos para período integral. A Reforma Dini estendeu compulsoriamente as contribuições para a previdência social (iguais a 10% do pagamento, dos quais 2/3 são pagos pelo empregador e 1/3 é pago pelo trabalhador) para o "lavoro parasubordinato" também.

c) A Reforma Dini elevou o total das contribuições para a previdência social em 0,7%: 0,35% pagos pelos empregadores, 0,35% pelos empregados.

d) Redução dos pagamentos para viúvos ou viúvas de membros segurados.

Fonte: Giuliano Cazzola, *Le nuove pensioni degli Italiani*. Bolonha: Il Mulino, 1995: Tabela 7, p. 110-1 (cálculos dos autores).

Tabela 7: Resultados do referendo sobre o sistema de pensão (todos os eleitores)

Regiões	Eleitores	Votos válidos	Votos a favor (%)	Votos contra (%)
Piemonte	408.365	400.900	52,64	47,36
Valle D'Aosta	6.800	6.682	59,55	40,45
Liguria	150.235	147.875	58,84	41,16
Lombardia	881.604	867.128	52,45	47,55
Veneto	334.367	328.210	62,47	37,53
Trentino - Alto Adige	44.939	43.638	58,46	41,54
Friuli Veneza Giulia	83.702	82.106	64,08	35,92
Emilia Romagna	603.442	594.487	71,47	28,53
Toscana	323.665	319.124	64,86	35,14
Marche	112.148	110.201	69,38	30,62
Umbria	68.164	67.103	66,89	33,11
Lazio	353.799	349.789	64,40	35,60
Abruzzo	65.202	63.998	62,57	37,43
Molise	16.392	16.102	74,28	25,72
Campania	236.997	223.632	69,54	30,46
Puglia	192.907	190.332	73,56	26,44
Basilicata	30.576	30.115	73,16	26,84
Calábria	121.689	119.168	82,56	17,44
Sicília	304.556	298.903	79,53	20,47
Sardenha	89.547	87.842	68,94	31,06
Total	4.429.096	4.357.335	64,07	35,93

Fonte: *Nuova Rassegna Sindacale*, n. 26, 10 de julho de 1995.

Tabela 8: Resultados do referendo sobre o sistema de pensão (trabalhadores ativos)

Regiões	Eleitores	Votos válidos	Votos a favor	(%) Votos contra (%)
Piemonte	400.933	393.371	50,68	49,32
Valle D'Aosta	6.339	6.226	58,26	41,74
Liguria	125.048	122.786	51,99	48,01
Lombardia	782.930	768.694	47,38	52,62
Veneto	276.709	270.715	56,77	43,23
Trentino - Alto Adige	41.452	40.170	56,34	43,66
Friuli Veneza Giulia	70.601	69.045	58,67	41,33
Emilia Romagna	429.138	420.951	61,96	38,04
Toscana	258.914	254.660	58,29	41,71
Marche	84.642	82.790	61,56	38,44
Umbria	50.916	49.896	60,18	39,82
Lazio	311.853	308.035	60,45	39,55
Abruzzo	59.046	57.308	59,62	40,38
Molise	12.594	12.381	68,89	31,11
Campania	183.196	180.379	61,42	38,58
Puglia	155.996	153.418	69,20	30,80
Basilicata	24.306	23.845	71,70	28,30
Calabria	89.631	87.615	78,70	21,30
Sicília	194.019	190.588	75,57	24,43
Sardenha	67.004	65.299	62,17	37,83
Total	3.625.267	3.558.172	57,75	42,25

Fonte: *Nuova Rassegna Sindacale*, n. 26, 10 de julho de 1995.

Tabela 9: Resultados do referendo sobre o sistema de pensão (por categoria de trabalhadores)

Categorias	Eleitores	Votos válidos	Votos a favor (%)	Votos contra (%)
Pensionista	804.282	798.565	91,26	8,51
Agricultores	116.299	114.190	61,23	38,77
Trabalhadores da indústria química	267.620	262.753	53,44	46,53
Trabalhadores da construção civil	160.344	157.310	72,40	29,86
Metalúrgicos	732.945	717.533	44,68	55,32
Trabalhadores da indústria têxtil	193.007	188.572	56,97	43,03
Trabalhadores de gráficas	58.412	57.166	56,83	43,17
Trabalhadores de empresas de distribuição	156.659	154.005	64,53	35,47
Trabalhadores de empresas de transportes	161.191	158.681	50,72	49,28
Trabalhadores do setor de comunicações	139.676	137.785	53,77	46,23
Eletricitários	105.828	104.231	61,10	38,90
Trabalhadores de empresas estatais	741.686	730.515	57,46	42,54
Bancários e trabalhadores de seguradoras	190.573	186.933	64,90	35,10
Pesquisadores, professores, funcionários de escolas e universidades	63.427	62.019	47,30	52,70

Fonte: *Nuova Rassegna Sindacale*, n. 26, 10 de julho de 1995.

- ¹ Documento apresentado na Reunião Anual da Associação Americana de Ciência Política de 1996, no Hotel Hilton and Towers de San Francisco, de 29/08 a 1º/10/96.
- ² Apesar das vantagens óbvias para os trabalhadores da indústria trazidas por essa reforma, as confederações, particularmente a CGIL, contestaram-na. Mesmo tendo sido negociada pelo governo e pelas três confederações principais, a reforma provocou protestos veementes em suas bases, induzidas pela CGIL a retirarem seu apoio. A CGIL argumentava que essa reforma só aumentava os benefícios para mineiros aposentados, e não para os mineiros ativos. Ela também organizou uma greve geral no dia 7 de março de 1968. A participação nessa greve foi tão massiva que ela foi posteriormente registrada como o início do chamado “*autunno caldo*” (Outono Quente). Ver Turone, 1992: 357-9.
- ³ Outras inovações trazidas pelas reformas do sistema de pensão no período 1968-69 incluíram o cálculo dos benefícios com base na remuneração, e não na contribuição, e a modificação na estrutura de comando do *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS), na qual os “parceiros sociais”, e em particular, os sindicatos, recebiam também responsabilidades de gestão.
- ⁴ Para mais referências sobre as diferenças entre as taxas internas de reposição (IRR) para as várias categorias trabalhistas, ver Niccoli, 1991.
- ⁵ Pensões por antiguidade no posto eram uma peculiaridade italiana. Outros países europeus, tais como França e Alemanha, também permitiam formas de aposentadoria flexível para trabalhadores que tivessem sido segurados por um determinado número de anos. No entanto, tais pensões eram, em geral, pagas somente a trabalhadores com uma idade mínima (63-60, na Alemanha), ou então eram penalizadas em termos de benefícios (como na França). Para maiores referências sobre o assunto, ver OECD, 1988: 120-2.
- ⁶ Por exemplo, caso um industrial começasse a trabalhar com 15 anos (como era comum nos primeiros anos do pós-guerra), ele se aposentaria quando atingisse 50 anos de idade.
- ⁷ Para mais referências sobre as diferenças no Imposto Interno de Retorno (IRR) sobre as contribuições para pensionistas “jovens” e “adultos”, ver Fornero, 1995; Padoa Schioppa Kostoris, 1995.
- ⁸ Para mais referências sobre a crise generalizada do sistema de seguro *pay-as-you-go* (PAYG), ver OECD, 1988.
- ⁹ Para mais referências sobre as implicações desse pacto entre gerações, ver Somaini, 1996.
- ¹⁰ Em um sistema PAYG, o equilíbrio entre entrada e saída de capital é definido pela seguinte fórmula: $cWA/R = P$
onde c = taxa de contribuição; W = salário médio; A = número de trabalhadores ativos; R = número de trabalhadores aposentados e P = pensão média.
A fórmula mostra claramente que o valor das pensões depende da proporção entre trabalhadores ativos e aposentados (por vezes definida como “grau de maturidade” do fundo de pensão). Quando essa proporção cresce, é possível aumentar os benefícios sem aumentar a taxa de contribuição, ou então reduzir a taxa de contribuição mantendo as pensões constantes. Para mais detalhes, ver Livi Bacci, 1995.
- ¹¹ Para mais detalhes, ver Castellino, 1990.

- ¹² Este conflito de interesses entre gerações na Itália foi, mais tarde, agravado por outro problema, a fragmentação interocupacional. O sistema italiano de pensões era constituído por uma pluralidade de esquemas ocupacionais, todos parecidos com o mecanismo PAYG. Tais fundos ocupacionais eram caracterizados por diferentes graus de maturidade, isto é, por diferentes proporções entre trabalhadores ativos e pensionistas. Os primeiros fundos de pensão a se estabelecerem, como o FPLD, tinham uma proporção comparativamente baixa de trabalhadores ativos, apresentando, portanto, uma estrutura passiva. Outros fundos, como os que amparavam os autônomos, eram ainda relativamente jovens, e portanto, financeiramente equilibrados. Estes fundos podiam, desta forma, impor a seus associados taxas de contribuição mais baixas que outros fundos. Era politicamente difícil transferir dinheiro de esquemas ativos para esquemas passivos, ou mesmo equalizar as taxas de contribuição. De fato, as partes envolvidas interpretavam a situação financeira de seus esquemas *não* (como elas deveriam) como o resultado de condições demográficas particulares, mas sim como a consequência de capacidades gerenciais distintas. Em outras palavras, aqueles grupos trabalhistas cujos fundos de pensão estivessem ainda ativos argumentavam que eles eram capazes de gerir melhor seus fundos de pensão do que outras categorias, e recusavam-se a financiar com o dinheiro deles os fundos passivos.
- ¹³ Os benefícios de pensão na Itália são calculados como um percentual do que se costuma denominar “remuneração pensionável”. Até 1992, isso correspondia à média da remuneração mensal dos últimos cinco anos, para trabalhadores da indústria, e à última remuneração mensal para empregados do setor público. Este modo de determinar os benefícios de pensão levou, basicamente, a duas modalidades de distorção: 1) ele criava incentivos para a evasão de impostos e contribuições de previdência social nos primeiros anos de trabalho, já que somente os últimos contracheques seriam considerados para a determinação das pensões; 2) ele favorecia os trabalhadores que recebiam os maiores aumentos salariais no final de suas carreiras. Para (em parte) prevenir tais problemas, todos os projetos de reforma da década de 80 pretendiam aumentar para 10 anos o período de referência da base que determina a remuneração pensionável.
- ¹⁴ O projeto de reforma Donat-Cattin era particularmente interessante, porque propunha financiar os esquemas suplementares de pensão com a utilização de parte das reservas financeiras acumuladas para o pagamento de indenizações (o chamado *Fondo Trattamento di Fine Rapporto* ou *Fondo TFR*). Essa idéia foi recentemente implementada pela Reforma Treu/Dini de 1995.
- ¹⁵ Por exemplo, em 1990 uma nova lei modificava as pensões dos autônomos, introduzindo um sistema PAYG (que garante às primeiras gerações de pensionistas benefícios muito mais altos que as contribuições pagas) em seus fundos de pensão.
- ¹⁶ Tanto a presente seção quanto a próxima são baseadas em pesquisas de campo realizadas em julho de 1996.
- ¹⁷ O ano de 1992 foi difícil para a Itália. Primeiro, os principais partidos políticos, incluindo do partido Democrata Cristão (DC) e o Partido Socialista (PSI) foram atingidos por uma onda de escândalos de corrupção que ficou conhecida como *mani pulite* (mãos limpas). Alguns deles, como o Partido Socialista, desapareceram nos meses que se seguiram. Em segundo lugar, a Máfia Siciliana lançou um ataque armado contra o estado italiano: em maio e julho, dois dos mais famosos juízes antimáfia, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, foram assassinados. Por último, uma séria crise financeira forçou a lira para fora do Sistema Monetário Europeu em setembro, estimulando a desvalorização massiva da moeda italiana.
- ¹⁸ O governo Amato aprovou uma legislação que reduzia os gastos governamentais, e aumentava a arrecadação para um total de 120 trilhões de liras em 1992 (cerca de 7,5% do PIB).

- 19 O número mínimo de anos de contribuição aumentou de 20 (15 para mulheres) para 35 — aplicando-se o mesmo limite para trabalhadores do setor privado. Deste modo, as chamadas *baby pensions* foram gradualmente eliminadas.
- 20 Tais dados pressupõem que pensões futuras seriam indexadas somente aos preços, e não aos salários. Ver Pizzuti, 1994: Tabela 7, p. 69.
- 21 As confederações só se opuseram a uma medida adicional que Amato pretendia introduzir: o aumento do período de contribuição necessário para pensões por antiguidade de 35 para 36 anos. Pressionado por sindicatos, Amato desistiu dessa modificação adicional (ver CAZZOLA, 1996:55).
- 22 Dados baseados no valor atual das parcelas da pensão futura. Ver Banca d'Italia, 1995: Tabela 1, p. 17.
- 23 A Lei Orçamentária anterior preparada pelo governo Berlusconi para 1995 incluía cortes em pensões da ordem de 8.000 trilhões de liras, de 6,5 trilhões de liras nos gastos com saúde, e arrecadação por via dos chamados *codoni*, ou seja, a redução das violações tão comuns ao código fiscal e a divisão por distritos do pagamento das multas. Ao mesmo tempo, a nova Lei Orçamentária abolia o imposto mínimo que tinha elevado os impostos para autônomos.
- 24 Ver *European Industrial Relations Review*, 251, dezembro de 1994: 7.
- 25 Lamberto Dini foi Ministro do Tesouro do governo Berlusconi. Nesse cargo, ele apoiou os cortes nas pensões propostos por Berlusconi. Depois da renúncia do Primeiro-Ministro, ele liderou um gabinete composto por técnicos, ou seja, especialistas não explicitamente filiados a nenhum partido político. Seu novo Ministro do Trabalho era Tiziano Treu, um professor de direito trabalhista e especialista em relações industriais que, no final dos anos 70, tinha defendido a necessidade da introdução de políticas neocorporativistas na Itália, a exemplo de vários países escandinavos ou norte-europeus (ver, por exemplo, Treu 1984).
- 26 Foi estimado que 57% dos fundos transferidos do Tesouro para o INPS em 1992 foram utilizados para financiar medidas de assistência, tais como impostos reduzidos para companhias em áreas economicamente deprimidas (as *fiscalizzazione degli oneri sociali*) ou aposentadorias precoces em setores em declínio (PIZZUTI, 1994: 58). Essas separações entre seguro e assistência visavam esclarecer tanto a fonte quanto o destino dos diferentes fundos.
- 27 O novo sistema de pensão da Itália estimulava um modelo autofinanciado, mas foi mantido o sistema *pay-as-you-go* (PAYG). Em um modelo autofinanciado, cada trabalhador acumula (por meio de suas próprias contribuições à previdência social) um fundo de reserva que será usado para financiar os seus benefícios de pensão. Em um sistema PAYG, os trabalhadores ativos financiam os pensionistas. No sistema PAYG italiano, os benefícios eram calculados como se o sistema operasse como um modelo autofinanciado, no sentido que os benefícios eram determinados com base nas contribuições acumuladas. Teria sido impossível simplesmente mudar de um sistema PAYG para um modelo autofinanciado. Isto teria imposto uma carga muito pesada à geração ativa do momento, que iria responsabilizar-se pelo financiamento tanto dos recursos necessários ao estabelecimento de esquemas autofinanciados quanto dos recursos necessários para o pagamento das pensões dos aposentados.
- 28 No período de transição até a implementação total da reforma (ou seja, até o ano 2008), os trabalhadores ainda terão o direito a pensões por antiguidade, mas o número mínimo de anos para pagamento de seguro aumentará gradualmente de 35 para 40. Uma alternativa será os trabalhadores aposentarem-se após 35 anos de contribuição, caso eles tenham alcançado a idade mínima, que também crescerá gradualmente de 52 para 57 anos.
- 29 A reforma também estendeu o seguro de pensão compulsório para grupos de trabalhadores que não estavam previamente cobertos por pensões estaduais. Esses trabalhadores

- foram designados coletivamente como *lavoro parasubordinato*. Essa categoria inclui uma variedade de contingentes de trabalhadores, especialmente jovens profissionais, contratados formalmente como consultores, mas que exercem *de facto* as mesmas tarefas que os outros empregados. A reforma Treu/Dini introduziu o seguro compulsório de pensão para esses trabalhadores também, financiado por contribuições de 10% (2/3 pagos pelo empregador, 1/3 pago pelo empregado). A reforma também introduziu pensões estaduais para trabalhadores imigrantes.
- ³⁰ A reforma previa uma transição gradual do novo esquema de pensão. Na verdade, foi estabelecido que a nova regulamentação seria inteiramente aplicada somente aos trabalhadores recém-contratados. Trabalhadores segurados pelos últimos 18 anos seriam sujeitos às regras anteriores (com uma exceção importante das severas regras para solicitação de pensões por antiguidade). Trabalhadores segurados por menos de 18 anos teriam suas pensões determinadas por meio de um sistema misto, que combinava as regras vigentes até 1995 e as novas regulamentações.
- ³¹ Depois de assinado, o acordo foi enviado para o Parlamento com duas vertentes contrárias de críticas, provenientes tanto da direita quanto da esquerda. O Partido da Refundação Comunista (*Rifondazione Comunista*) denunciava que os cortes das pensões eram muito severos, ao passo que o partido neoliberal de Berlusconi (*Forza Italia*) afirmava que a reforma era muito generosa e não tinha o rigor suficiente para resolver os problemas da ainda altíssima dívida pública italiana. A atitude da pós-fascista *Alleanza Nazionale* era ambígua: de uma lado, ela por vezes unia-se às fileiras de sua aliada política *Forza Italia*; de outro, ela pretendia restaurar por meio de emendas legislativas muitas das cláusulas parlicularísticas que favoreciam os trabalhadores do setor público e os autônomos (duas das suas maiores bases) que a Reforma Treu/Dini havia atenuado ou eliminado.
- ³² Para mais detalhes sobre as dificuldades de se impor medidas de arrocho devido à fragmentação dos interesses envolvidos, ver Pierson, 1996.
- ³³ A utilização de períodos menores de tempo produzia distorções e, às vezes, verdadeiras fraudes, no sentido de que os últimos salários (aqueles sobre os quais as pensões deveriam ser calculadas) eram em muitos casos aumentados artificialmente, de modo que o trabalhador poderia receber pensões mais altas.
- ³⁴ Sobre a tendência à barganha política para comprometer a coesão de sindicatos, ver Pizzorno, 1978a e 1978b. Philippe Schmitter e Wolfgang Streeck expressam o mesmo conceito referindo-se a duas lógicas conflitantes de representação: a lógica da filiação e a lógica da influência. (Ver SCHMITTER, 1989, e STREECK, 1994). De acordo com os autores, grupos de interesse em geral, e sindicatos em particular, eram comprometidos com duas empresas conflitantes. De um lado, eles precisavam satisfazer as exigências de suas bases para salvaguardar sua coesão interna (lógica da filiação). Do outro, eles precisam engajar-se em compromissos para maximizar seus próprios objetivos organizacionais (lógica da influência). Apesar das duas lógicas estarem claramente relacionadas (visto que o apoio à filiação é necessário para adquirir-se influência política e de negociação e vice-versa), a organização dos sindicatos parece visar constantemente ao alcance de um equilíbrio temporário entre essas duas forças antagônicas.
- ³⁵ Ver, por exemplo, a original definição de corporativismo de Schmitter (SCHMITTER, 1979:13). O corporativismo pode ser definido como o sistema de representação de interesses, no qual as unidades constituintes organizam-se em um limitado número de *categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, ordenadas hierarquicamente e funcionalmente diferenciadas*, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e brindadas com um monopólio de representação deliberado, dentro de suas respectivas categorias, em troca da observação de determinados controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoio (itálico do autor).

- ³⁶ O caráter não-democrático das organizações neocooperativistas é talvez melhor expressado por Wolfgang Streeck: “O que é liberal no cooperativismo liberal e, possivelmente, na democracia liberal em geral é, ... a liberdade de entrar e sair, não de indivíduos com relação aos seus sindicatos, mas de associações em relação às políticas estatais e tentativas de implementação de ajustes sociais. *Do ponto de vista da diferença entre autoritarismo e democracia, a liberdade de ação coletiva com relação ao Estado parece mais importante que a liberdade dos indivíduos em participar de ações coletivas com relação às suas organizações*”. Streeck, 1994: 11 (tradução para o inglês e itálico do autor)
- ³⁷ Para uma comparação entre os Movimentos Trabalhistas sueco e italiano, ver Baccaro e Locke, 1996.
- ³⁸ Essa experiência com a democracia dos sindicatos foi parte de um processo maior de mudança organizacional. Confrontadas com uma crise séria de representação, as confederações italianas (CGIL, CISL e UIL) tentaram um relançamento interno da democracia, institucionalizando as eleições periódicas para representantes de locais de trabalho, organizando freqüentes assembleias para discutir as agendas de negociação, e sujeitando todas as negociações à aprovação dos trabalhadores, por meio de assembleias e referendos. Para mais detalhes sobre o assunto, ver Locke e Baccaro, 1996b.
- ³⁹ O valor médio das pensões para idade avançada administradas pelo INPS era 14 milhões de liras anuais no final de 1994 (cerca de 9 mil dólares). Esse valor nem sempre era suficiente para sustentar um trabalhador aposentado, principalmente nas grandes cidades. Porém, muitos grupos de trabalhadores, do serviço público e do setor de serviços, receberam pensões bem mais altas (ver Tabelas 2 e 3).
- ⁴⁰ Em algumas assembleias, os trabalhadores justificavam sua exigência em manter as pensões por antigüidade, declarando que certos empregos, como, por exemplo, em lojas de tintas, reduziam a expectativa de vida em até oito anos. Ver *Nuova Rassegna Sindacale*, de 29 de maio de 1995:11.
- ⁴¹ No caso especial de serviços especializados, as pensões por antigüidade constituíam uma arma poderosa de negociação com relação aos empregadores. Quando um trabalhador de serviços especializados atingia os 35 anos de contribuição, podia ameaçar aposentar-se e, desta forma, forçar o empregador a pagar-lhe melhores salários ou a oferecer melhores condições de trabalho.
- ⁴² Sobre esse tema, preparamos vários artigos, que foram publicados pela *Nuova Rassegna Sindacale* (a revista semanal da CGIL) de maio e junho de 1995, descrevendo as referidas assembleias e debates.
- ⁴³ É por isso, por exemplo, que uma empregada, do sexo feminino, do *Gruppo Finanziario Tessile* (uma grande empresa têxtil localizada perto de Turim) declarou durante uma assembleia realizada em sua fábrica: “Estou convencida de que a reforma tinha de ser feita, porque o dinheiro havia acabado. E eu também acredito que essa reforma pode ajudar-nos a salvar algum dinheirinho para as pensões de nossos filhos. *Nuova Rassegna Sindacale*, 29 de maio de 1995:12.
- ⁴⁴ Entrevistado pela *Nuova Rassegna Sindacale*, um operário da fábrica Asea Brown Boveri (Sesto San Giovanni) declarou: “Isso é como uma corrida. Quando você finalmente chega à linha de chegada, exausto, você vê uma placa que diz: ‘Desculpe, nós nos enganamos. Você ainda tem de correr mais dez quilômetros’”. *Nuova Rassegna Sindacale*, 5 de julho de 1995: 15 (tradução para o inglês do autor).
- ⁴⁵ No Sul, industriários de meia-idade estavam muito menos preocupados com as pensões por antigüidade que seus colegas do Norte, visto que a falta de empregos estáveis tornava muito difícil para qualquer trabalhador acumular 35 anos de contribuição. Ver, por exemplo, os comentários de um operário da fábrica da Fiat em Termini Imerese

- (perto de Palermo): “Como podemos conseguir atingir 35 anos de contribuição aqui na Sicília? Não há empregos aqui. (*Cca travagghiu un ci nne*’ em dialeto siciliano). *Nuova Rassegna Sindacale*, 8 de maio de 1995: 24 (tradução para o inglês do autor).
- ⁴⁶ A convicção de que o debate interno era preferível à deserção foi claramente expressa por um membro do *Consiglio di Fabbrica* (Conselho Trabalhista) da Officine Savigliana (uma oficina mecânica próxima a Turim), entrevistado após o *Consiglio di Fabbrica* tinha rejeitado o acordo sobre o sistema de pensões: “Para nós, o mais difícil de engolir é o aumento na idade mínima para aposentadoria. Ainda assim,... creio que nós devemos lutar dentro do sindicato para mudar essas provisões que consideramos inaceitáveis. Para podermos fazê-lo. Nós devemos ser e continuar membros do sindicato”. *Nuova Rassegna Sindacale*, 5 de julho de 1995: 16 (tradução para o inglês do autor).
- ⁴⁷ Essas 49 mil estações eleitorais eram aproximadamente metade das que foram instaladas pelo Ministério do Interior na época das eleições legislativas. Ver Carlo Ghezzi, “Le lezioni del voto”. *Nuova Rassegna Sindacale*, 10 de julho de 1995: III.
- ⁴⁶ Essas 49 mil estações eleitorais eram aproximadamente metade das que foram instaladas pelo Ministério do Interior na época das eleições legislativas. Ver Carlo Ghezzi, “Le lezioni del voto”. *Nuova Rassegna Sindacale*, 10 de julho de 1995: III.

Resumo
Resúmen
Abstract

Reforma do setor público e participação sindical: o caso do sistema de pensão italiano

Lucio Baccaro e Richard M. Locke

O *paper* estuda o caso da recente reforma da Previdência na Itália, ilustrando a possibilidade de uma participação positiva dos sindicatos — tradicionalmente contrários às reformas — no processo de transformação do setor público.

Após uma revisão do sistema previdenciário italiano, altamente fragmentado e particularista na opinião dos autores, e o apontamento de suas principais deficiências, o estudo concentra-se na análise de três propostas de reforma ligadas aos governos de Amato (1992-93), Berlusconi (1994) e Dini (1995), respectivamente. O texto aborda tanto as propostas concretas de mudança, trazendo contribuições sobre uma variedade considerável de medidas, seu impacto e aceitação sociais e por categoria, como os objetivos visados e o processo político relacionado à sua discussão e tramitação. Uma preocupação constante dos autores é a correlação entre a postura e a participação dos sindicatos em matéria de reforma previdenciária, por um lado, e o avanço das propostas governamentais, por outro. Segundo o estudo, a ampla participação da força sindical na negociação do projeto de reforma previdenciária do governo Dini representou um fator decisivo para sua aprovação e implementação bem-sucedidas.

Ao mesmo tempo, a deliberação democrática para conciliação de preferências e interesses (múltiplos no caso de assuntos norteados pela dicotomia bem comum/interesse particular) — objeto da última sessão do estudo — é vista como uma forma de ampliar a participação sindical além das lideranças, passando a incluir os *rank-and-file* trabalhadores, um procedimento que traz, igualmente, a força de uma decisão majoritária.

A análise da reforma da Previdência italiana é ilustrada no *paper* com tabelas que trazem e comparam dados referentes à contribuição previdenciária, às categorias de beneficiados e às diferentes propostas de reforma formuladas por sucessivos governos italianos.

La reforma del sector público y la participación de los sindicatos: el caso de la reforma de la Seguridad Social en Italia

Lucio Baccaro y Richard M. Locke

El artículo estudia el caso de la reciente reforma de la Seguridad Social en Italia, al ilustrar la posibilidad de una participación positiva de los sindicatos - tradicionalmente contrarios a las reformas - en el proceso de transformación del sector público.

Tras la revisión del sistema de Seguridad Social italiano, altamente fragmentado y particularista según los autores, y el apuntamiento de sus principales deficiencias, el estudio se concentra en el análisis de tres propuestas de reforma ligadas a los gobiernos de Amato (1992-93), Berlusconi (1994) y Dini (1995) respectivamente. El texto aborda tanto las propuestas concretas de cambio, aportando contribuciones sobre una variedad considerable de medidas, su impacto y aceptación sociales y por categoría, como los objetivos visados y el proceso político relacionado a su discusión y tramitación. Una preocupación constante por parte de los autores es la correlación entre el comportamiento y la participación de los sindicatos respecto a la materia de la reforma

de la Seguridad Social, por un lado, y el avance de las propuestas gubernamentales, por otro lado. Según el estudio, la amplia participación de la fuerza sindical en la negociación del proyecto de reforma de Seguridad Social del gobierno de Dini representó un factor decisivo para el buen éxito de su aprobación e implementación.

Mientras tanto, la deliberación democrática para la conciliación de preferencias e intereses (múltiples en el caso de asuntos orientados por la dicotomía bien común/interés particular) - objeto de la última sesión del estudio - es considerada como una forma de ampliar la participación sindical además de los liderazgos, pasando a incluir los obreros *rank-and-file*, un procedimiento que aporta, igualmente, la fuerza de una decisión mayoritaria.

El análisis de la reforma de la Seguridad Social italiana es ilustrada en el artículo con tablas que aportan y comparan datos referentes a la contribución de la Seguridad Social, a las categorías de beneficiados y a las diferentes propuestas de reforma formuladas por sucesivos gobiernos italianos.

The reform of the public sector and the union participation: the case of the pension reform in Italy

Lucio Baccaro and Richard M. Locke

The paper analyzes the case of the Italian pension reform recently carried out, as an example of a positive participation of labour unions — traditionally opposite to reforms — in the process of public sector reform.

After reviewing the Italian pension fund system — highly fragmented and particularistic, according to the authors' view — and showing its main deficiencies, the paper focus on the analysis of three reform proposals, designed by the of Amato (1992-93), Berlusconi (1994) and Dini (1995) Governments, respectively. The text refers to concrete reform proposals, that brought a considerable variety of measures, their social impact and acceptance, sorted by labour category, as well as the aimed goals and the political process related to its discussion and implementation procedure. The authors are continually concerned with the correlation between unions' attitude and participation regarding the pension reform, on one hand, and the advancement of governmental proposals, on the other. According to this study, the broad participation of unions in the negotiation of Dini's proposed pension reform was a decisive factor for its successful approval and implementation.

Simultaneously, the democratic debate aimed at conciliating preferences and interests (diverse, in which refers to the dicotomy common good/private interest rest) — object of the last part of the study — is seen as a way of ensuring union participation beyond its leadership, including rank-and-file workers, a procedure that equally brings the strength of a majority decision.

The analysis of the Italian pension reform is illustrated in the paper by tables that provide and compare data regarding pension contributions, beneficiary categories and different reform proposals, designed by successive italian governments.

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.