

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

**Crise e reforma do Estado:
uma questão de cidadania e
valorização do servidor**

Caio Márcio Marini Ferreira

**A reforma do Estado e
a concepção francesa do
serviço público**

Jacques Chevallier

**Meritocracia à brasileira:
o que é desempenho no Brasil?**

A Livia Barbosa

**Modernizando a administração
pública na América Latina: problemas
comuns sem soluções fáceis**

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia

Os controles

GAetano D'Auria

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 3

Set-Dez 1996

Conselho editorial

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

Colaboradores (pareceristas ativos):

Alexandrina Sobreira; Antonio Augusto Junho Anastasia; Antônio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Diogo Lordelo; Elizabeth Barros; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Veloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Luiz Pagnussat; José Mendes; Ladislau Dowbor; Luiz Aureliano Gama de Andrade; Marcel Burzstyn; Marcelo Brito; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Maria Helena de Castro Santos; Maristela André; Paulo Modesto; Paulo Roberto Haddad; Paulo Roberto Motta; Philippe Faucher; Régis de Castro Andrade; Sheila Maria Reis Ribeiro; Sílvia Velho; Sonia Amorim; Tânia Mezzomo; Tereza Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Norma Guimarães Azeredo

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis
 Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

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

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 24,00

(três edições) — Exemplar avulso: R\$ 8,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
 vol. 1, n.º 1 (nov. 1937) — vol. 120, n.º 3 (set-dez/1996). 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.

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set - Dez
1996

Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor <i>Caio Márcio Marini Ferreira</i>	5
A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público <i>Jacques Chevallier</i>	35
Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? <i>Lívia Barbosa</i>	59
Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis <i>Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia</i>	103
Os controles <i>Gaetano D'Auria</i>	129

Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor

Caio Márcio Marini Ferreira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

1. A Crise do Estado: Governabilidade e Governança

Dois componentes são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a *governabilidade* e a *governança*. O primeiro diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto que o segundo está relacionado a sua capacidade de implementá-las. Essa capacidade abrange tanto condições técnicas/administrativas, quanto financeiras.

Durante muito tempo, a crise do Estado na América Latina e, em particular, no Brasil se caracterizou, fundamentalmente, por uma crise de governabilidade, dado que os processos de escolha e seleção dos governantes careciam de legitimidade, por seu caráter nem sempre democrático de implementação. Nesse contexto, a questão central colocada era a da inviabilidade de proceder às reformas estruturais por falta de credibilidade e, por conseguinte, de comprometimento da sociedade com o conjunto de mudanças a implementar. Esse estágio, ainda que não completamente superado na região, apresenta sinais positivos de evolução, a partir dos avanços nos processos de democratização, que tomam ares de irreversibilidade, aumentando a confiança na hipótese de superação da crise. Na verdade, a questão da governabilidade assume outra perspectiva, dado que a legitimidade assegurada por processos

Caio Márcio
Marini Ferreira
é Diretor da
Secretaria da
Reforma do
Estado do
Ministério da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado

eleitorais democráticos nem sempre se traduz em condições efetivas de implementar reformas estruturais que, muitas vezes, dependem de complicados processos de negociação entre poderes, notadamente nos regimes presidencialistas. Entretanto, ainda que garantida a governabilidade, esta não é suficiente para produzir a mudança, o que coloca em relevo a necessidade de ampliar a governança, como ingrediente determinante da estratégia de enfrentamento da crise, a partir de duas manifestações centrais: a crise financeira e a crise de desempenho.

A primeira responde pela incapacidade do Estado contemporâneo de geração de poupança pública positiva, que lhe permita realizar os investimentos sociais e de infra-estrutura necessários, já que o custeio da máquina compromete a maior parte da arrecadação (BRESSER PEREIRA, 1996).

A segunda se caracteriza pela baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, gerando insatisfação por parte da sociedade pelo não atendimento de seus requerimentos básicos. Ainda que esta situação não deva ser generalizada para toda a administração pública, o déficit de desempenho vem se agravando e gerando, como consequência, deterioração da imagem do serviço público perante a sociedade.

Desta forma, o desafio de reformar o Estado está circunscrito no contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza o momento atual. Essa enorme tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, mas isso não é suficiente. O momento de transformação impõe, da mesma forma, novas exigências à sociedade como um todo, incluindo aí seus diversos segmentos. O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade. Isso, certamente, obrigará à adoção de abordagens não convencionais na construção da estratégia de enfrentamento da crise, o que passa, seguramente, pela construção e fortalecimento de mecanismos de parceria Estado-Sociedade. Isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade. Portanto, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da proposição de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações exigidas pela sociedade.

Este cenário dá um caráter emergente à necessidade de reformar o Estado e, mais particularmente, o seu aparato adminis-

trativo, a partir de três movimentos centrais: o primeiro voltado para a dimensão financeira da crise, enquanto que o segundo e o terceiro orientados para a superação da crise de desempenho. São eles:

— a busca permanente de aumento da eficiência da máquina pública, por intermédio da racionalização e incremento de produtividade (fazer mais com menos);

— a melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos, visando atender aos requerimentos da sociedade no que diz respeito à satisfação das demandas sociais básicas (fazer melhor);

— o resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social (fazer o que deve ser feito).

2. O esgotamento do paradigma burocrático

KLIKSBERG (1987) faz um balanço de trinta anos de reformas administrativas na América Latina, apontando elementos positivos e negativos nesses processos. Como positivos destaca: o desenvolvimento de alta sensibilidade sobre a necessidade de reforma junto à opinião pública; o estabelecimento de instituições especializadas de pesquisa e capacitação sobre o tema; e a formação de profissionais latino-americanos que representem respeitável massa crítica no campo da reforma administrativa. Não obstante, esses movimentos de reforma não concretizaram os reais objetivos de transformação pretendidos. Em seguida, Kliksberg procura analisar as razões desse insucesso, que não deve ser imputado à falta de apoio político ou econômico, como muitos insistem, mas à necessidade de revisão da base conceitual de fundamentação dos processos de mudança na administração pública. Dentre esses pontos merecem destaque: *a natureza da mudança administrativa*, que enfatizou reformas globais e mudança formalista da ordem jurídica e institucional tendo produzido, como conseqüência, simples redesenhos de organogramas, normas e legislação. Em contraposição, a tendência dominante recomenda o “realismo administrativo”, que consiste na adoção de uma estratégia seletiva, baseada na atuação sobre pontos de estrangulamento e avanços sucessivos. Outro aspecto é o da *dicotomia entre política e administração*, que parte do pressuposto da existência de uma direção política, eleita pela população, e um aparato administrativo que a executa, que, se não cumpre o determinado, o faz por uma

questão meramente técnica, exigindo, como medida corretiva, a modernização desse aparato. Na verdade, essa abordagem desconsidera a existência de três tipos de grupos que determinam os movimentos das organizações: os grupos intraburocráticos de pressão, os grupos externos à organização e os usuários dos serviços. Além desses, o autor assinala a necessidade de *revisão dos modelos obsoletos de percepção da realidade*, tanto na ótica dos formuladores de políticas, quanto na dos planejadores e reformadores do Estado; também destaca a *pobreza do pensamento estratégico*, que prioriza a introdução de metodologias de simplificação antes de uma análise global da efetiva necessidade da realização da atividade, tendo como consequência o risco de se fazer melhor o que não precisa ser feito. Finalmente, aponta o problema da *política de pessoal meramente logística*, baseada no estabelecimento de controles ao invés de privilegiar a introdução de mecanismos voltados para a motivação e participação dos funcionários.

Assim, a realização dos objetivos da reforma do aparelho do Estado passa, necessariamente, pelo questionamento da suficiência do paradigma burocrático vigente.

O modelo de administração pública burocrática surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado: o Estado, nessa visão, era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza. As consequências inevitáveis dessa abordagem foram: corrupção, clientelismo, fisiologismo etc. No sentido de combater essa lógica ingrata do patrimonialismo, o sociólogo alemão Max Weber analisa o modelo burocrático como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de suas reflexões sobre as formas de expressão da autoridade, definindo os atributos da organização racional-legal. Esses atributos estão voltados para a garantia da funcionalidade: a impessoalidade, a formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e a competência técnica baseada no mérito. Segundo GUERREIRO RAMOS (1966: 254), Weber foi quem, pela primeira vez, conferiu à burocracia o significado de elemento característico de sistemas sociais relativamente avançados, a partir da seguinte definição: “agrupamento social que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas.”

Nesse sentido, a implementação dos princípios do modelo burocrático cumpriu com propriedade o papel de frear a lógica patrimonialista e foi determinante tanto na administração pública, quanto na de empresas, onde também foi importante mecanismo de profissionalização das empresas familiares.

Entretanto, ainda que o modelo não tenha sido integralmente implementado, a sua adoção passou a ser questionada. Vale mencionar que a crítica ao modelo burocrático não é nova, nem original. Todas têm em comum certa reverência e reconhecimento ao criterioso e consistente modelo, concebido por Weber. Não obstante, foi observado que tanto o excesso na aplicação das categorias traz imperfeições à administração, quanto a ausência destas mesmas categorias pode conduzir a situações anárquicas. Esta, em essência, é a crítica de MERTON (1957), quando fala da disfuncionalidade da burocracia, ao examinar as suas conseqüências imprevistas. Já AMITAI ETZIONI (1967) considera exagerada a distinção entre as três formas de autoridade e de estrutura social: a tradicional, justificada pelo conformismo, a carismática, baseada no personalismo do líder e a burocrática (a legítima), fundamentada nas categorias da organização racional-legal antes mencionadas. Segundo ele, existem tipos mistos dependendo das circunstâncias e características do momento vivido pela organização, além do que pode-se passar de uma estrutura mais burocrática para uma mais carismática e depois voltar a ela. Por fim, THOMPSON (1967), ao se referir à buropatologia, insinua que um apego quase cerimonial à rotina e aos métodos habituais contribui para a resistência à mudança.

Estas referências históricas foram recuperadas com o intuito de introduzir uma nova dimensão à crítica ao modelo burocrático, dada por uma drástica transformação de contexto. Durante muito tempo, vivemos num ambiente caracterizado por poucas mudanças ou por mudanças razoavelmente estruturadas e previsíveis. Nesse contexto, dominado por certo determinismo e linearidade, a premissa que condicionou a gestão, tanto pública quanto privada, se caracterizava pela lógica em que o futuro era uma mera extensão do passado, ou o passado explicava o futuro. Nesse sentido, o problema da gestão reduzia-se a, simplesmente, olhar para trás, descobrir as leis de formação das variáveis relevantes da organização, construir um modelo explicativo para as mesmas e projetar o futuro. Vale destacar que esta ainda é a lógica determinante dos processos de orçamentação de boa parte das instituições públicas. Nesta situação, baseada numa razoável estabilidade, o modelo burocrático atendia

às necessidades, já que seus princípios eram compatíveis com o contexto.

Entretanto, esta não é a situação atual. Vivemos hoje num ambiente caracterizado por um ritmo acelerado de transformações (a mudança é a norma) e, além disto, pela imprevisibilidade com relação às mudanças. Nesta perspectiva, o rigor no cumprimento do ritual burocrático dificulta o alcance dos objetivos institucionais. A velha lógica perde suficiência como embasamento dos processos de gestão: o sucesso no passado não garante o êxito no futuro. O novo recurso estratégico, diferenciador das organizações de sucesso, é a capacidade de reação veloz frente à mudança. As organizações, para sobreviver nesse contexto, precisam desenvolver a capacidade de antevisão e, além disto, necessitam de agilidade e flexibilidade para adaptar-se às novas condições e demandas externas.

3. A experiência internacional recente

3.1. O modelo gerencial

A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado, com vistas ao atendimento dos requerimentos atuais, vem motivando o debate acerca das reformas no cenário internacional. Os desafios de implementar programas voltados para o aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços parecem ser a tendência dominante, ganhando a denominação genérica de gerencialismo na administração pública.

Conforme ABRUCIO (1996), observa-se uma invasão desses conceitos no setor público dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, a partir da eleição dos governos conservadores, tendo como ênfase inicial programas de redução de custos. Abrucio também apresenta uma classificação do modelo gerencial, a partir dos seus principais objetivos, relação com a sociedade e segundo a ordem cronológica de criação. Assim, o primeiro movimento, que foi denominado gerencialismo puro, tinha como objetivo básico a preocupação com a eficiência, economia e produtividade, pretendendo sensibilizar, desta forma, os contribuintes de impostos. Em seguida, surge o movimento do *New Public Management*, que incorpora a idéia da efetividade e da busca da melhoria da qualidade dos serviços, na perspectiva dos clientes/usuários destes serviços. Finalmente, o modelo evolui para a visão do *Public Service Oriented*, baseado na noção de equidade, resgate do conceito de esfera pública e

ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*). Essa nova visão, ainda que não completamente delimitada conceitualmente, introduz duas importantes inovações: uma no campo da descentralização, valorizando-a como meio de implementação de políticas públicas, e outra, a partir da mudança do conceito de cidadão, que evolui — de uma referência individual de mero consumidor de serviços no segundo modelo — para uma conotação mais coletiva, incluindo seus deveres e direitos.

3.2. O caso norte-americano

A experiência recente norte-americana ganhou espaço na bibliografia técnica internacional, a partir do livro de OSBORNE & GAEBLER, *Reinventando o Governo* (1994). Nele, os autores exploram a idéia do governo empreendedor, inspirados na formulação original do economista francês Jean Baptiste Say: “empreendedor é aquele que transfere recursos de setores menos produtivos para setores mais produtivos”. Assim, reinventar significa adequação à era da informação, desenvolvimento da capacidade criativa e inovadora para enfrentar as limitações impostas pela forte cultura burocrática dominante. Este novo modelo, denominado governo empresarial/empreendedor, se fundamenta em um conjunto de dez princípios voltados para a viabilização de um novo paradigma para a administração pública. Os principais são os seguintes:

- *Governo catalisador*, a partir da redefinição do papel do governo, de provedor direto para promotor (...navegar, não remar);
- *Governo competitivo*, que destaca as vantagens da competição (a questão não é público versus privado, mas competição versus monopólio);
- *Governo da comunidade*, que transfere responsabilidades da burocracia para o cidadão;
- *Governo orientado por missões e resultados*, que muda o enfoque em regras e procedimentos para missões e resultados;
- *Governo voltado para clientes*, que destaca o papel preponderante do governo de servir aos cidadãos com qualidade e enfatizando o controle social.

Osborne transformou-se em importante assessor do vice-presidente Al Gore na condução da reestruturação da administração pública norte-americana, que teve como objetivos a melhoria da qualidade e a racionalização dos gastos. O registro mais significativo desta experiência está num relatório apresentado por Al Gore ao Presidente Clinton, em setembro de 1993: o *The National Performance Review*. Neste documento são identificados

os principais obstáculos à implementação dos princípios do *Reinventando o Governo*, com destaque para o excessivo monopólio estatal, alto grau de burocratização, a falta de incentivos para o sucesso e a impunidade nos casos de fracasso, além da ausência de mecanismos que encorajem processos criativos voltados para a inovação. Toda a máquina está concentrada nos controles burocráticos: “No mundo altamente politizado de Washington, o maior risco não é que um programa tenha um baixo desempenho, mas que surja um escândalo”. Finalmente, o Relatório aponta para algumas soluções, enfatizando a necessidade de estudar os casos de sucesso. Por anos, o governo tem estudado os fracassos e os fracassos têm persistido. No Relatório são propostas: a redução significativa da burocratização, liberando as organizações para cumprir as suas missões; a focalização no consumidor; a delegação de poder aos empregados; e a racionalização.

3.3. O caso inglês

A marca registrada da administração pública inglesa é dada pela nítida separação entre administração e política, que tem como objetivo garantir a neutralidade e proteção contra as alternâncias de poder. Esta separação garante, em tese, duas impossibilidades: de funcionários participarem da vida política e de políticos tirarem proveito dos cargos administrativos, com exceção dos cargos diplomáticos, alta direção e direção de estatais. A progressão funcional dentro da carreira decorre, fundamentalmente, do tempo de serviço e de processos sistemáticos de avaliação, realizados pelos superiores hierárquicos.

O processo de renovação da administração pública inglesa tem como marco o relatório Fulton, elaborado em 1968. PLOWDEN (1984), destaca o ataque ao culto do funcionário generalista: “o administrador capaz de cobrir todas as áreas, cuja capacidade era mais política do que técnica, e cuja falta de interesse na gerência constituía importante fator do fraco desempenho do governo central (e, assim, conseqüentemente, do país)”. A recomendação organizacional básica do relatório era a criação de um novo Departamento de Serviço Civil, retirando do Tesouro a responsabilidade de administrar o serviço civil. Esta medida simbolizava a nova importância dada ao Departamento e sinalizava um novo estilo de administração. Outras recomendações foram a de criação de uma nova Escola Superior de Administração Civil, completa e independente, e a eliminação de divisões existentes dentro do Serviço.

Esse período, final dos anos 60, início dos 70, foi marcado por significativas reestruturações, baseadas nos princípios de eficiência (criação de unidades maiores, capazes de desenvolver e manter aperfeiçoadas as estruturas gerenciais), abrangência (a ordenação da miscelânea confusa e desnorteante de jurisdições divididas e superpostas, que haviam crescido no decorrer dos anos), e autonomia municipal (criando maiores e mais eficientes unidades locais, reduzindo a intervenção central).

Entretanto, é no período Thatcher que ocorre a mais profunda reforma da administração inglesa, num contexto caracterizado pelo alto custo da máquina pública e pela baixa eficiência na qualidade dos serviços prestados.

O processo de mudança foi, inicialmente, implementado sem muita preocupação com formulações estratégicas; havia muita determinação e vontade política para a ação de transformação. O primeiro movimento foi o de reduzir os quadros e extinguir o tradicional Ministério da Função Pública. A orientação geral era ter definição clara da finalidade de cada órgão e seu custo. O segundo movimento foi o da privatização, algo ainda pouco experimentado internacionalmente, naquele momento. O terceiro, foi o da busca da melhoria da qualidade no serviço público e aumento da eficiência (fazer mais com menos). Foi criada uma pequena unidade central de coordenação (*Efficiency Unit*), com os objetivos de desenvolver a consciência de custos (*value for money*) e incentivar a competitividade. A metodologia empregada foi a da avaliação (*scrutiny*), que consistia no exame rigoroso de funções, processos e atividades, a partir da identificação de problemas, e na implementação de um plano de ação de curto prazo, em áreas-piloto pré-selecionadas. No período de 1979 a 1992, foram realizadas mais de 300 avaliações, gerando uma redução de custos de, aproximadamente, dois bilhões de libras. O quarto movimento foi o do *Next Step Program*, que deu origem ao processo de criação das Agências Executivas. A idéia central consistia em separar as funções de formulação das de execução das políticas públicas. Os Ministérios são responsáveis pela formulação das políticas, ficando a implementação a cargo das Agências, que, a partir dos compromissos de resultados assumidos, passam a gozar de flexibilidade administrativa, principalmente nas áreas de gestão de pessoal e gestão financeira. O *Next Step Program* estabelece as regras do jogo e orienta o processo. A relação do Ministério com a Agência está baseada na figura de um contrato, denominado *Framework Document*, que tem a seguinte estrutura:

Apresentação, normalmente assinada pelo Ministro, contendo uma visão global da instituição.

Introdução, contendo dados básicos de identificação da Agência, como ano de criação, finalidade e recursos globais.

Planejamento Estratégico, com a definição de missão, visão, valores, metas e indicadores de desempenho.

Responsabilização (accountability), contendo as definições de responsabilidade e grau de prestação de contas de cada nível envolvido no processo (Ministro, Secretário Permanente, Diretor Geral, Membros do Parlamento etc).

Planejamento, finanças e serviços de suporte, com a descrição e detalhamento do plano, atribuições e delegações para o cumprimento dos resultados.

Pessoal, contendo definições relativas à gerência e pagamentos.

Revisão, com as regras de ajustes e variações do contrato.

Delegação financeira, contendo limites de delegação por rubrica (grandes números) para o Diretor Geral.

Finalmente, merece destaque a implementação do programa de melhoria dos padrões de prestação dos serviços públicos, denominado *Citizen's Charter*, baseado no incentivo à competitividade, com remuneração atrelada ao desempenho. O programa pressupõe a elaboração de um estatuto, onde se estabelecem padrões básicos de desempenho na prestação de serviços públicos (por exemplo, nos centros de saúde, os horários são marcados com antecedência e padrões de atendimento são estabelecidos). Além disso, os resultados alcançados têm ampla divulgação e são realizadas auditorias para avaliar a “performance” na prestação dos serviços.

3.4. O caso francês

O princípio fundamental que orienta o serviço público francês é o de assegurar o *interesse geral*, garantindo aos cidadãos condições de igualdade, adotando, para essa finalidade, um modelo que enfatiza o caráter estatizante e centralizador.

CROZIER (1989) comenta o salto fantástico dado pela sociedade francesa, a partir de 1945, assinalando o papel de contrapeso exercido pelo Estado visando a “assegurar a estabilidade de um veleiro que anda muito rápido. Hoje, com a modernidade que a sociedade obteve (triplicação do nível de vida, duplicação da produção industrial) esta armadura se rompe por todo lado, e é o Estado que cada vez mais bloqueia o desenvolvimento”. Em seguida, CROZIER (1989: 55-61) analisa o significado do “Estado à francesa”, destacando o papel das relações humanas como expressão das

práticas administrativas como determinante desta filosofia estatizante: “ ele está por toda parte, intervém em tudo, invade a sociedade em todos os seus aspectos”. Como consequência desse enfoque de “manter o interesse geral a qualquer preço”, o Estado à francesa fortalece a lógica burocrática, privilegiando os controles, mais particularmente os controles de conformidade: “isso não é muito grave em um mundo que se transforma lentamente, mas se torna insuportável em um mundo que se transforma rapidamente, onde a inovação desempenha um papel cada vez mais decisivo”. Num tom mais otimista, Crozier conclui essa reflexão apontando um cenário favorável à mudança, a partir das seguintes tendências: a) a evolução da cultura francesa conduz a maiores exigências de simplicidade nas relações sociais, encontros mais diretos, livres das barreiras do formalismo; b) renasce o espírito empreendedor, baseado na idéia de autonomia e menor dependência de ajudas ou autorizações externas para a realização das atividades; c) a força do movimento da qualidade e sua real possibilidade de utilização na função pública francesa; e d) a irreversibilidade dos processos de abertura para o exterior e aumento de competitividade.

Nesse contexto de transição em direção a um modelo menos estatizante e centralizador, a experiência francesa recente apresenta uma evolução bastante peculiar, que merece ser apreciada. O documento base da reforma do Estado do atual governo (Nota técnica — MARE/cooperação francesa 1996), definiu os seguintes objetivos prioritários:

— Definir o papel do Estado, focalizando os aspectos de possibilidades de parceria com o setor privado, adaptação à modernidade e à concorrência, descentralização de competências para as administrações territoriais e integração com a União Européia;

— Focalizar o cidadão, enfatizando os novos princípios de simplicidade, qualidade, acessibilidade, rapidez, transparência, mediação, participação e responsabilidade, a serem acrescentados aos princípios clássicos da neutralidade, igualdade e continuidade;

— Reformar o Estado central, a quem devem caber as funções de regulação entendidas como: previsão, análise, formulação de políticas, legislação e avaliação;

— Delegar responsabilidades, racionalizar o aparelho do Estado, renovando as relações entre o Estado central e os executores;

— Renovar a gestão dos recursos humanos, reduzindo o número de carreiras, aperfeiçoando a avaliação individual e os

critérios de remuneração, dotando o funcionário de polivalência e capacidade de adaptação profissional;

— Renovar a gestão orçamentária, por intermédio da fixação de prioridades, melhoria dos sistemas de informação, discussão dos orçamentos futuros com base nos resultados de exercícios findos, criação de quadro orçamentário plurianual, controle e gestão orçamentários.

O processo de modernização tem enfatizado a transferência de atividades para os níveis locais, mediante *desconcentração*, que significa repassar a prestação de serviços para as projeções regionais da administração central, e da *descentralização*, que transfere funções do poder central para os departamentos ou governos locais. A descentralização, além de territorial, pode ser também funcional, por meio da transferência de atividades aos estabelecimentos públicos (algo similar às nossas autarquias), ou mesmo pela concessão ao setor privado. Estes movimentos visam a reduzir o nível central, delegando a prestação dos serviços aos níveis locais e fortalecendo o papel regulador. Outra tendência é a da *contratualização* das atividades dos órgãos públicos (projetos de serviço/centro de responsabilidade), apoiadas por um sistema de informações e de avaliação. A desconcentração e a descentralização visam aproximar do usuário a execução ou centro de decisão, enquanto que os projetos de serviço/centro de responsabilidade visam dotar a administração pública de maior eficiência e eficácia nos serviços e melhor atendimento ao usuário. Os centros de responsabilidade são órgãos vinculados a ministérios, geralmente “direções”, que têm por competência a execução de determinados serviços - diretamente ao público ou a outros órgãos da administração, caracterizando-se pela associação do pessoal envolvido na busca da eficiência e eficácia, pela gestão rigorosa e pela determinação de resultados mensuráveis e qualificáveis, dentro de um padrão de desempenho, segundo as especificações dos projetos de serviço. Para tanto, os órgãos passam a gozar de algumas flexibilidades regulamentares e o desempenho pode ser premiado com bonificações aos funcionários. Os resultados têm sido positivos e há um interesse crescente em aumentar a experiência. A adoção dos centros de responsabilidade em um dado ministério é formalizada por uma convenção firmada entre os ministros da Economia e Orçamento, da Função Pública e do ministério interessado. A constituição de um centro se dá quando se atribui tal condição a um órgão subordinado ao ministério em questão, mediante a assinatura de um contrato, normalmente de três anos, estabelecendo compromissos e flexibilidades.

4. A experiência brasileira

4.1. Antecedentes

A primeira experiência concreta de reforma administrativa no Brasil ocorre na década de 30, no governo de Getúlio Vargas. A preocupação central era a da introdução do modelo burocrático, de corte weberiano, na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente. L. MARTINS (1995) analisa esse período, comentando as três diretrizes propostas por Maurício Nabuco, importante diplomata brasileiro, encarregado de estudar o assunto, junto com Luis Simões Lopes: definição de critérios profissionais para ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e estabelecimento de regras de promoção baseadas no mérito. Dentro deste espírito é criado o DASP — Departamento de Administração do Serviço Público, que assume as funções de implementar essas diretrizes, de supervisionar a administração pública e de formar os administradores públicos do primeiro escalão, além de fixar o orçamento nacional. O resultado objetivo, ainda segundo Martins, foi o estabelecimento de um duplo padrão: os altos administradores seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo os órgãos da área social) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento e à manipulação populista dos recursos públicos. Com o tempo, o DASP cristaliza sua atuação, tomando ares de super-instituição, afirmando os princípios de centralização e hierarquia.

Embora continue cumprindo o seu papel de profissionalização do serviço público, o Departamento começa a apresentar os primeiros sinais de disfuncionalidade. Surge a famosa expressão: é necessário fugir das “raias” do DASP. BRESSER PEREIRA (1996) observa que, “já em 1938, temos um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia, a partir da idéia de descentralização na prestação de serviços públicos para a administração indireta, que estaria liberada de obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta”. Entretanto, continua Bresser, a primeira tentativa real de reforma gerencial na administração pública brasileira irá ocorrer em 1967, com o Decreto-Lei 200, sob o comando de Amaral Peixoto e inspiração de Hélio Beltrão, com o nítido objetivo de enfrentar as limitações do modelo burocrático. O referido instrumento legal, que continha aspirações descentralizadoras bastante significativas, preconizava o

fortalecimento da administração indireta por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais, como forma de agilizar a atuação do Estado. Entretanto, cometeu o equívoco de não repensar os mecanismos de controle, enfraquecendo, desta forma, o núcleo central do aparelho estatal responsável pela formulação das políticas públicas. Isto permitiu tanto a realização de experiências exitosas no campo da gestão pública, quanto usos indevidos das flexibilidades e autonomias, desvirtuando o objetivo proposto. Tanto assim que, em 1988, quando da promulgação da nova Constituição brasileira, que, sem dúvida, representou um avanço significativo no campo da participação popular e incorporação do valor da cidadania, houve um importante retrocesso no capítulo da administração pública, de tal sorte que, hoje, não há rigorosamente diferença significativa entre as administrações direta e indireta do ponto de vista dos graus de liberdade. Além disto, o que é mais grave, perdeu-se a cultura de gerenciamento por resultados, talvez pela ausência destas flexibilidades a partir do argumento da inviabilidade de realizar os objetivos por falta de autonomia para gerir os meios e recursos necessários. A lógica prevalecente, infelizmente, é baseada numa certa impunidade, já que fazer tudo, ou seja cumprir com os objetivos, dá no mesmo que fazer nada.

4.2. A reforma de 1995

4.2.1. Preâmbulo

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso estabelece uma nova estratégia para a reforma da administração pública brasileira integrada a um processo mais abrangente de reforma do Estado. A sinalização evidente desta prioridade é dada quando da transformação da então SAF — Secretaria da Administração Federal num novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assume o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Este novo ministério, denominado MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado passa a funcionar desde o primeiro momento de instalação deste governo, a partir de janeiro de 1995. Também é instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, além de um Conselho da Reforma do Estado, integrado

por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria.

O primeiro semestre de 1995 foi dedicado ao desenho da estratégia, a partir da elaboração da versão preliminar do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que foi submetido à apreciação da Câmara quando da reunião de sua instauração, em junho, em sessão coordenada pelo Presidente da República. Em seguida, iniciou-se um processo de discussão do referido documento visando ao seu aperfeiçoamento, sendo o mesmo aprovado pela Câmara em meados de outubro.

4.2.2. O plano diretor e a administração pública gerencial

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), representa, na verdade, um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto que é determinado, por um lado, pela presença de uma forte cultura burocrática e, por outro, pela existência de práticas ainda patrimonialistas. Essa estratégia visa, ao mesmo tempo, criar condições para a superação desses problemas, assegurando ganhos de eficiência no aparelho do Estado e aumentos na qualidade dos serviços prestados à sociedade. Em síntese, o que se pretende é implantar o modelo de administração pública gerencial, baseado na adoção dos seguintes princípios:

— *Focalização da ação do Estado no cidadão*, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. O Estado deve ser entendido como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania, portanto todo e qualquer esforço de reforma deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania;

— *Reorientação dos mecanismos de controle para resultados*, o que significa evoluir de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos. Os mecanismos de controle, na perspectiva burocrática atual representam um entrave à ação eficiente e inovadora, ao invés de ajudar representam um obstáculo à ação. Na medida do possível deverá acontecer uma evolução natural dos controles *a priori* para controles *a posteriori* baseados em indicadores de resultados;

— *Flexibilidade administrativa*, que permita a instituições e pessoas alcançarem seus objetivos. Não se trata de outorgar

autonomia pela autonomia, mas sim a necessária para o alcance dos resultados. Isto exigirá a delimitação dos espaços de atuação da máquina pública, a partir do fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação, gerando, como conseqüência, um tratamento sob medida da questão, já que o grau de flexibilidade depende da natureza da atividade a ser exercida. Hoje, notadamente na administração indireta, ocorre uma realidade no mínimo curiosa, a da autonomia invertida: as instituições são bastante autônomas para decidirem sobre os seus fins, mas quase nada no que diz respeito aos meios;

— *Controle social*, o que quer dizer desenhar mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação. Se o objetivo é o resgate da cidadania e a reorientação para resultados, este controle não pode se limitar apenas à dimensão interna, com base em quem presta o serviço. Tem que ser na perspectiva de quem usa ou se beneficia da prestação dos serviços públicos;

— *Valorização do servidor*, que representa, na verdade, a âncora do processo de construção coletiva do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto dos servidores de forma participativa. Implantar o modelo de administração pública gerencial não significa mudar sistemas, organizações e legislação; muito mais do que isso, significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas. Nesse sentido, valorizar o servidor quer dizer estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético visando o resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Não se trata simplesmente da aplicação direta de princípios da administração de empresas na gestão pública; nem tampouco de abandonar as categorias da burocracia clássica por completo. O importante é fazer as apropriações e adaptações necessárias no sentido de dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, a ajude cumprir com suas finalidades. Em complemento, o plano diretor aprofunda, na conceituação do modelo proposto:

“A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a

administração das empresas, a sociedade — por meios políticos eleitos — controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando o interesse público com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995).

4.2.3. O redesenho institucional proposto

Para implementar a administração pública gerencial foi necessária a proposição de um modelo conceitual que melhor explicasse o funcionamento do aparelho do Estado. Obviamente, a opção de construção de um modelo traz implicitamente o inconveniente da imperfeição: um modelo é sempre uma simplificação da realidade, mas a alternativa à não utilização do modelo induziria a optar-se por uma estratégia com um grau de generalidade tal que, certamente, não geraria contestações mas, também não atacaria os problemas com a especificidade requerida. Assim, a proposta de reforma do aparelho do Estado supõe os seguintes quatro setores:

— *Núcleo estratégico*, entendido como o setor do Estado que edita leis, formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento. É representado pelo Legislativo, Judiciário e, no Executivo, pela cúpula que decide sobre a formulação de políticas;

— *Atividades exclusivas*, que são aquelas atividades indelegáveis e para o seu exercício é necessário o uso do poder de Estado, como por exemplo, a polícia, as forças armadas, a fiscalização, a regulamentação, o fomento;

— *Serviços não-exclusivos*, que são aqueles relativos normalmente à prestação de serviços de alta relevância ou os que envolvem economias externas e não podem ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Além disto, a prestação desses serviços não implica a utilização do poder de Estado, e são, por exemplo as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas, os museus;

— *Produção de bens e serviços para o mercado*, representado pelo setor de infra-estrutura, onde atuam as estatais, e que apresenta tendência de privatização.

Esta classificação permite a reflexão sobre três aspectos fundamentais relacionados à necessidade de reforma do aparelho do Estado.

A primeira diz respeito à *forma de administração* mais adequada para cada um dos setores antes mencionados. Para o núcleo estratégico, por suas características mais estáveis ligadas às condições adequadas para a formulação de políticas, o modelo burocrático com avanços na direção do modelo gerencial parece ser a forma mais recomendada. A idéia de carreiras, concursos públicos mais rígidos e estabilidade do servidor parece adequada à realidade e dinâmica do setor. Já para os demais, recomenda-se a utilização do modelo de administração pública gerencial.

A segunda reflexão está relacionada à forma de propriedade mais adequada para a realização eficaz dos objetivos de cada setor. Esta, certamente, é uma discussão polêmica, interessante e pouco aprofundada na realidade brasileira. Normalmente, quando se discute sobre formas de propriedade, a discussão se limita aos dois extremos da questão: privada ou estatal. Quanto ao núcleo estratégico e o setor de atividades exclusivas, a propriedade deve ser estatal, enquanto que, para o setor de produção para o mercado, a tendência natural é a da propriedade privada. Já no setor de serviços não-exclusivos a história é diferente. Há um terceiro setor pouco considerado quando desta discussão: a esfera pública não-estatal, que se apresenta como uma alternativa bastante viável para este setor. Ela é composta de organizações voltadas para a prestação do serviço público, portanto organizações sem fins lucrativos, mas que não pertencem ao aparelho do Estado. BRESSER PERREIRA (1996: 27-28) explora este conceito a partir da divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado, onde o Direito Público foi identificado com o Direto Estatal e o Privado foi entendido como

englobando as instituições não-estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas. Observa que:

“O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que se aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-Sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou poder facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”.

Finalmente, a terceira reflexão está orientada para o escopo institucional mais adequado, tendo em vista o modelo conceitual proposto. Assim, para o núcleo estratégico mantém-se a estrutura similar ao que hoje se denomina administração direta. Para o setor de atividades exclusivas, o modelo institucional proposto é o de agências executivas, que representam um esforço de recuperação do conceito original de autarquia e fundação, perdido com a Constituição de 1988, naturalmente ajustado à nova realidade do controle por resultado. Para o setor de serviços não-exclusivos o modelo é o das organizações sociais, que são entidades públicas não-estatais que têm autorização do parlamento para participar do orçamento público. Finalmente, para o setor de produção para o mercado a alternativa institucional mais adequada é a de empresa, pública, estatal ou privada. Vale ressaltar, que em todos os casos, Agências, Organizações Sociais ou Empresas, a relação com o núcleo estratégico será formalizada por meio de contratos de gestão a partir do estabelecimento de compromissos de resultados e a contrapartida de recursos e autonomias necessários.

4.2.4. A estratégia

A reforma do Estado, mais do que um conjunto de intenções, é um processo complexo e permanente, que requer, para o seu pleno desenvolvimento, objetividade, persistência e construção de uma estratégia que permita enfrentar conflitos e ambigüidades. Num contexto determinado por profundas transformações, nem sempre

previsíveis, torna-se fundamental criar as condições que garantam a irreversibilidade dos processos de mudança.

Assim, realizar a reforma do aparelho do Estado, implica, na verdade, em realizar três grandes reformas, ou, em outras palavras, realizar a reforma a partir de três dimensões estratégicas básicas:

A dimensão *institucional-legal*, que tem por objetivo o aperfeiçoamento de todo o sistema jurídico-legal vigente que represente obstáculos à implementação do modelo de administração pública gerencial. Isto implica a necessidade de operacionalizar alterações de ordem constitucional na legislação corrente, nas normas e procedimentos em geral.

A segunda diz respeito à dimensão *cultural*, que visa substituir a cultura burocrática dominante pela gerencial. O Plano Diretor assinala: “os indivíduos são vistos como essencialmente egoístas e aéticos, de forma que só o controle *a priori*, passo a passo, dos processos administrativos permitirá a proteção da coisa pública. A mudança para uma cultura gerencial é uma mudança de qualidade. Não se parte para o oposto, para uma confiança ingênua na humanidade. O que se pretende é apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados”.

A terceira dimensão, muito próxima da segunda, é a da *gestão*, onde efetivamente se processa e se implementa a reforma. Consiste basicamente da introdução de novos princípios e técnicas de administração voltados para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Isto pressupõe dois movimentos centrais de modernização: o primeiro, numa perspectiva global, a partir da implementação de um programa de qualidade e participação, que inclui a reestruturação estratégica, estabelecimento de compromissos de resultados e desenvolvimento de recursos humanos; e o segundo, numa perspectiva mais localizada, a partir da seleção de unidades-piloto de experimentação, que tem por objetivo transformar as atuais organizações dos setores de atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado respectivamente em Agências Executivas e Organizações Sociais, incluindo a reestruturação e capacitação necessárias para a assinatura de contratos de gestão.

Estas dimensões, embora guardem certa independência, no limite se complementam. Naturalmente é possível avançar na direção das mudanças cultural e de gestão, ainda que mantido o status atual da legislação vigente. Mas até certo ponto: a verdadeira reforma implica a realização integral das três dimensões enunciadas, ou seja, não se realiza a reforma do aparelho do Estado a partir de uma só perspectiva do problema. Em outras palavras, e tendo outra vez CROZIER (1989: 62-63) como referência, não se faz reforma por decreto: “as medidas legislativas e executivas têm

sua importância, às vezes decisiva, mas não é dessa maneira que se transforma um conjunto institucional. A diferença estará nos homens e na organização feita por eles. Convém, portanto, influir sobre os homens e sobre o conjunto institucional que eles constituem”.

5. O futuro da gestão pública: impactos do modelo da administração pública gerencial

5.1. Mudando através das pessoas

Antes de discutir os impactos do modelo da administração pública gerencial nos sistemas básicos de gestão, é necessário discutir, ainda que simplificada, as tendências de transformação dos papéis e formas de atuação do Estado a partir das experiências nacionais e internacionais recentes.

Uma primeira tendência parece ser a de concentração das ações do Estado naquelas funções típicas, visando suprir com qualidade as demandas sociais básicas. Outra, diz respeito a sua maneira tradicional de atuação, onde parece irreversível a tendência de evolução de um papel meramente executor do atendimento das demandas sociais para o de promotor. Parece existir uma certa confusão quando se trata do verdadeiro papel do Estado no campo da prestação dos serviços sociais. Uma coisa é imaginar que seu papel é o de atender a estas demandas, outra é entender que seu papel é o de garantir que estas demandas sejam atendidas. O exame da experiência recente parece indicar que as reformas empreendidas, tanto no contexto nacional, quanto no internacional, não são reformas voltadas simplesmente para a melhoria da capacidade de execução do Estado; elas têm como objetivo central ampliar as capacidades de garantia da prestação dos serviços. Em tese, para o cidadão deveria ser transparente esta questão, que é de arranjo interno do aparato estatal. Fazer diretamente, no âmbito central ou local, ou fazer indiretamente através de parcerias com organizações não-governamentais, ou ainda através do setor privado não é a questão central. O importante é fazer, e fazer garantindo qualidade, quantidade e equidade na prestação destes serviços. Esta discussão indica uma expansão do espaço público não-estatal e fortalecimento do aparelho do Estado como formulador e regulador das políticas públicas. Na prática, entretanto, a indefinição institucional, típica desse momento de transição, leva o Estado a

assumir papéis e funções nem sempre compatíveis com as características desejáveis, da mesma forma que induz a superposição de atuação ou, ainda, omissão em áreas estratégicas. O ideal seria concluir a discussão sobre os papéis e funções do Estado que a sociedade deseja para, em seguida, iniciar o movimento de mudança, promovendo os ajustes necessários. Entretanto, nem sempre é possível seguir esse caminho, porque a discussão sobre papéis é uma discussão sem fim e porque a emergência da crise exige ação. Assim, a realidade impõe uma estratégia onde, simultaneamente, se pensa sobre o futuro e se age sobre o dia-a-dia. Como consequência, surgem ambigüidades e conflitos que precisam ser administrados.

Nesse sentido, torna-se necessário traduzir os impactos dessa nova abordagem aos sistemas de apoio à gestão pública, como o planejamento governamental, o orçamento, a gestão financeira, a modernização administrativa e a gestão de pessoal. Hoje, predomina uma lógica bastante centralizadora e rígida nesse campo, como resposta à crise fiscal do Estado e à incapacidade real de estabelecimento de prioridades, dada a ausência de políticas públicas consistentes. Como estão cada vez mais escassos os recursos, administra-se ‘na boca do caixa’ a partir do contingenciamento e de cortes lineares, atendendo somente o emergencial. Essa prática, ainda que compreendida situacionalmente, não se sustenta, porque retira do administrador a responsabilidade do resultado final. Como não há minimamente autonomia sobre os meios (não se pode contratar, promover, demitir, comprar, gerir as finanças), não se responsabiliza pelos resultados. Reverter essa situação significa reconstruir a capacidade analítica do Estado a partir da delimitação clara e objetiva de seus novos papéis e do redesenho de sistemas de apoio compatíveis com esse cenário. É preciso:

- resgatar, em outras bases, a cultura de planejamento perdida;
- evoluir de um orçamento, hoje considerado como peça de ficção, para: a) um instrumento gerencial, vinculado ao planejamento e flexível, e b) um instrumento de viabilização do controle social (o orçamento participativo);
- conceber uma nova sistemática de gestão financeira que assegure a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos de resultados;
- construir uma consciência de custos na administração pública que permita avançar na busca da eficiência;

- modernizar as estruturas organizacionais, que devem ser leves, flexíveis, descentralizadas, horizontais, reduzindo níveis hierárquicos;
- repensar o controle;
- e, fundamentalmente, construir uma política de recursos humanos que assegure e delimite o espaço do novo servidor do público.

Implementar processos de transformação organizacional tem, no desenvolvimento das pessoas seu fator chave de sucesso, representa a âncora deste processo: *eu não mudo as organizações, mudo as pessoas, que promovem processos de mudança organizacional*. Neste sentido, dois aspectos são fundamentais. O primeiro, já discutido anteriormente, trata da organização orientada por missões. Se não houver uma clara e objetiva declaração de missão, e um alto grau de compartilhamento junto às pessoas, não haverá condições favoráveis para implementar a mudança. Outro aspecto relevante é o da delegação de poderes e competência para implementá-las (*empowerment*). É necessário aumentar o poder de decisão das equipes e indivíduos no sentido de viabilizar a ação, naturalmente tendo como contrapartida a responsabilização por resultados. Como consequência, será necessário realizar um amplo programa de sensibilização, buscando assegurar o comprometimento das pessoas, além da capacitação dos quadros para a nova realidade da administração pública.

Essa nova realidade exigirá uma nova gerência. Mais do que gerência, liderança, pois o novo contexto caracterizado por profundas transformações, vai demandar habilidades de negociação e administração de conflitos. SENGE (1990), discutindo a nova visão de liderança nas organizações, destaca três funções básicas do dirigente: a) o dirigente como projetista, enfatizando que para o exercício de seu papel de liderança é fundamental sua atuação desde a etapa de projeto da organização; b) o dirigente como guia, rompendo com a visão tradicional que separa, nas organizações, os pensadores dos executores, transformando o dirigente no orientador dos diversos objetivos da sua equipe; c) o dirigente como professor, responsável pela promoção das condições de aprendizagem, ajudando as pessoas no desenvolvimento de suas habilidades.

Finalmente, no campo da avaliação do desempenho dos recursos humanos, será fundamental proceder a modificações significativas. Não faz mais sentido aquela avaliação tradicional focada no desempenho individual. Esta postura induz à competição selvagem que em nada ajuda o desenvolvimento das organizações. Neste campo a tendência tem sido a de vincular o desempenho

mais às equipes que ao indivíduo, num espírito muito mais de cooperação que de competição.

5.2. Uma nova visão do planejamento

Num ambiente caracterizado por profundas transformações e pela imprevisibilidade das mudanças, o planejamento assume papel determinante. Mas certamente não se trata do planejamento que estamos acostumados a fazer. Muda o conceito e muda o método. Aquela velha lógica determinista e linear, coerente com um contexto de estabilidade, quase imutável, dá lugar a um processo mais dinâmico e ágil baseado na adoção de uma postura estratégica ao invés do simples cumprimento de ritos metodológicos. Antes era possível imaginar processos, quase rituais, em que as organizações, diante de um problema, idealizavam a solução em dois momentos: um do planejamento e outro da operação. Para isto, isolavam-se da sua realidade, desligavam o mundo real por algum tempo e produziam um belo documento com missões, análises de ambiente, objetivos, metas, indicadores, programações, orçamentos e, depois de alguns meses, religavam o mundo para implementar o plano salvador. Certamente este plano enfrentaria uma realidade completamente distinta da imaginada na etapa de formulação. Hoje, mais do que preciosismos metodológicos, a organização moderna necessita de prontidão. Perde o sentido a eterna discussão se o processo deve orientar-se de cima para baixo ou de baixo para cima, o relevante está em conseguir fazê-lo de fora para dentro. O método, se preciso, é o “planefazendo”, e para isto é fundamental desenvolver duas capacidades: a de antevisão e de adaptação, simultaneamente! Neste contexto, as organizações orientadas por visões fazem a diferença. Ter uma bela e inspiradora visão e compartilhá-la dentro da organização, não significa adivinhar o futuro, significa sim, construí-lo. Uma visão tem força, mais do que isto tem poder, pode substituir o líder nos seus impedimentos, funcionando como orientadora das ações institucionais.

Sobre os enfoques alternativos ao planejamento convencional, voltados para a realidade do setor público, convém examinar a importante contribuição do economista chileno Carlos Matus contida no livro *Política, Planejamento e Governo* e o artigo do indiano Ravi Ramamurti, *Planejamento Estratégico em Empresas Dependentes de Governo*.

5.3. Repensando o controle

A implementação do modelo de administração pública gerencial induz a duas importantes reorientações nos sistemas tradicionais de controle: uma de foco, outra de forma. Algumas iniciativas já apontam nesta direção, mas outras precisam ser rapidamente realizadas.

A primeira das reorientações trata especificamente da necessidade de fazer evoluir o controle voltado ao cumprimento do rito burocrático, na direção do controle por resultados. Hoje, sem risco de cometer exageros, pode-se afirmar que o controle, quando existe, está preocupado, tão somente, com a legalidade da ação administrativa: o bom administrador é o que cumpre o rito, o manual, o que segue a cartilha, e não o que atinge os objetivos. Recentemente a imprensa noticiou que um prefeito recebeu recursos para construir duas escolas e fez três e por isto está sendo questionado. Se tivesse feito uma , mas seguido rigorosamente o rito, nada aconteceria. Claro que não se está propondo o descumprimento dos dispositivos legais vigentes, mas, certamente, algo precisa ser feito, incluindo aí revisões na legislação, no sentido de garantir um controle mais efetivo dos resultados. Além disto, é necessário recuperar a cultura perdida de planejamento, desenvolver novos métodos e introduzir novos valores voltados para o controle de resultados. Neste sentido, a utilização de instrumentos, como o contrato de gestão, por exemplo, pode ajudar a realizar este importante desafio. Vale destacar que a questão não se limita a simplesmente introduzir este instrumento, mais do que isto o objetivo é o de implementar uma nova filosofia de controle baseada na avaliação dos resultados.

A segunda reorientação está voltada para os meios de realização do controle, se interno ou externo. Quando se aborda esta questão, duas dimensões do problema vêm à tona: o controle da eficiência e o da efetividade. O primeiro está centrado na análise da relação insumo/produto: quão eficiente é a organização na alocação dos insumos para a obtenção dos produtos? Outra questão é saber qual o verdadeiro impacto dos produtos junto aos usuários dos serviços prestados pela organização? O que mudou, na realidade com os produtos gerados? Esta segunda dimensão coloca a necessidade de encontrar caminhos que viabilizem o controle social, aproximando, cada vez mais, a prestação dos serviços aos níveis locais de governo e explorando o espaço público não-estatal, o que permite uma realização mais direta do controle por parte dos cidadãos-usuários dos serviços prestados.

Algumas experiências apontam a tendência nessa direção. No Brasil, a experiência do SUS — Sistema Único de Saúde, baseado na integração de esforços das esferas de governo na prestação de serviços na área de saúde pública, sob a supervisão de conselhos comunitários; a proposta de fortalecimento do espaço público não-estatal por intermédio da implantação das organizações sociais cujo conselho de administração contará com a participação majoritária de representantes da sociedade civil que usam os serviços da organização; a experiência da adoção do orçamento participativo por parte de algumas administrações locais brasileiras, como Porto Alegre e Brasília; a experiência de atendimento ao cidadão — SAC, realizado pelo governo do estado da Bahia a partir da integração da prestação do serviço ao público envolvendo as diversas esferas de governo em locais de grande concentração populacional com elevado padrão de atendimento e avaliação permanente por parte dos usuários. Em Portugal, o INFOCID, experiência baseada na disponibilização de informações ao cidadão em quiosques, a partir de um sistema global e integrado, utilizando tecnologia multimídia. Na Grã-Bretanha, o programa de melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos (*Citizen's Charter*), onde são estabelecidos padrões de atendimento e mecanismos de avaliação sobre a performance dos serviços prestados à população. Nos EUA, a experiência realizada por algumas administrações locais, de distribuição de vales educacionais para a comunidade, transferindo para o cidadão a decisão sobre a escolha da escola mais adequada para matricular seus dependentes.

Assim, repensar o controle é uma responsabilidade coletiva. Envolve a sociedade a partir do desenvolvimento permanente do conceito de cidadania. Envolve, também, toda a administração pública que precisa se preparar para essa nova realidade. Nesse sentido torna-se fundamental construir uma nova visão do controle a partir da capacitação dos quadros técnicos e gerenciais, tanto no núcleo estratégico quanto nas instituições executoras das políticas públicas visando a adequação aos novos requerimentos. No caso brasileiro vale destacar os esforços pioneiros de antecipação que vêm sendo promovidos pela Secretaria Federal de Controle, órgão do Ministério da Fazenda, e pelo Tribunal de Contas da União no sentido de acompanhar as tendências e implementar programas de aperfeiçoamento contínuo de métodos e sistemática de atuação, além dos investimentos realizados no campo do desenvolvimento dos seus recursos humanos.

6. Construindo a aliança estratégica necessária: à guisa de conclusão

Realizar um processo de transformação, que envolva mudança de cultura e atitudes não é tarefa trivial. Ao contrário, requer habilidade e liderança para a condução do processo, que certamente acontecerá num contexto caracterizado por resistências e ambigüidades. Toda mudança cria um clima de instabilidade, o que é natural, diante do novo, que supõe um custo inicial de aprendizado. Também, inevitavelmente associada a um processo de transformação, está a possibilidade de ganhos e perdas, na perspectiva dos atores envolvidos no processo.

No sentido de enfrentar os obstáculos naturais, nesse contexto de mudança, torna-se fundamental estabelecer uma estratégia que viabilize o processo, por intermédio de mecanismos que neutralizem as ameaças e potencializem as oportunidades. Peter Senge, em *A Quinta Disciplina*, enfatiza que o sucesso de uma organização está diretamente relacionado à sua capacidade de *aprender*: “as melhores organizações do futuro serão aquelas que descobrirão como despertar o empenho e a capacidade de aprender das pessoas em todos os níveis da organização.” Isso significa muito mais do que obter informação. Em palestra para o programa *Leadership and Mastery*, compilada por RAY e RINZLER (1993), Senge afirma: “aprender tem muito pouco a ver com informar-se. Em essência, aprender consiste em melhorar a capacidade. Aprender é criar e construir a possibilidade para fazermos aquilo que antes não podíamos. O aprendizado está intimamente relacionado com a ação, o que não acontece com a absorção de informação. Uma das razões pelas quais o aprendizado tradicional é tão aborrecido é esta: a absorção de informações é aborrecidíssima, passiva demais. Já o verdadeiro aprendizado está sempre no corpo, liga-se à ação.”

Assim, é fundamental explicitar com bastante objetividade os resultados pretendidos com a mudança e as conseqüências positivas e negativas, visando a ampliar o espaço de adesão. Normalmente associa-se risco à mudança, mas, muitas vezes o risco maior está em não mudar!

Nos processos de transformação organizacional, tanto no âmbito da administração de empresas, quanto no da administração pública, dois são os elementos-chave, que funcionam como sujeito e objeto da mudança: quem presta o serviço e quem dele se beneficia. A mudança será sempre conduzida pelas pessoas que prestam o serviço para as pessoas que usam o serviço. No caso da administração pública,

essa abordagem motiva a discussão da necessidade de construção de uma importante aliança estratégica entre servidores e cidadãos na direção de um objetivo comum, qual seja, o de (re)construir um Estado que permita ao cidadão o exercício pleno da cidadania, por intermédio de servidores do público. O que nos remete à origem deste artigo, já que a *governabilidade* necessária para garantir a legitimidade é dada pelo cidadão, que elege seus representantes, e a *governança*, que significa a construção das capacidades de governar, é dada pelos servidores, que prestam o serviço ao público.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F., "O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente", Projeto Resenhas Bibliográficas, ENAP, Brasília 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C., "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial", *Revista do Serviço Público*, ENAP, volume 120, n.1 jan/abr-1996.
- CROZIER, M., *Estado modesto, Estado moderno* — FUNCEP Brasília, 1989.
- ETIZIONI, A., *Organizações Modernas*, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, São Paulo 1967.
- GORE, A., *The National Performance Review* tradução e adaptação de Helena Pinheiro, MARE 1996.
- GUERREIRO RAMOS, A., *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 1966.
- KLIKSBERG, B., "Nuevas fronteras tecnológicas en matéria de gerencia en América Latina", *Revista de la Cepal* abril 1987.
- MARTINS, L., "Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral", *Cadernos ENAP* No 8, Brasília 1995.
- MATUS, C., *Política, Planejamento e governo*, Editora Ipea 1995.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" — Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, novembro, 1995.
- _____. "Nota técnica sobre missão de cooperação técnica do governo francês" — Elaborada por Ciro Penafort, MARE 1996.
- MERTON, R., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe III The free prees 1957.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T., *Reinventando o governo- Como o espírito empreendedor está transformando o governo*, Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PLOWDEN W., "A Reforma Administrativa na Grã-Bretanha (1965-1982)" – *Revista de Administração Pública* jan/março 1984.
- RAY, M. e RINZLER, A., *O novo paradigma nos negócios — estratégias emergentes para a liderança e mudança organizacional*, São Paulo: Cultrix — Amaná 1993.

RAMAMURTI, R., "Planejamento Estratégico em empresas dependentes de governo", *Journal Range Planning* vol 19 junho 1986.

SENGE, P., *A quinta disciplina — arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*, São Paulo: Editora Best Seller 1990.

THOMPSON, V., *Moderna Organização*, Rio de Janeiro: Programa de Publicações Didáticas USAID, 1967.

Resumo

Resumen

Abstract

Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor

Caio Márcio Marini Ferreira

O artigo discute a evolução recente da problemática da crise do Estado a partir dos três movimentos voltados para a sua superação: a busca da eficiência, a melhoria da qualidade e o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania. Em seguida são analisadas as limitações impostas pelo modelo burocrático de administração pública e apresentadas as experiências recentes de reforma nos EUA, Grã-Bretanha, França e Brasil. São também avaliados os impactos do novo modelo de gestão pública nas áreas de planejamento, controle e desenvolvimento de pessoal. Finalmente o artigo discute o contexto de mudança e transformação do Estado destacando a necessidade de vincular os conceitos de governabilidade e governança aos de cidadania e valorização do servidor público.

Crisis y reforma del Estado: Una cuestión de ciudadanía y valorización del funcionario público

Caio Márcio Marini Ferreira

El artículo debate la evolución reciente de la problemática de la crisis del Estado a partir de los tres movimientos dirigidos hacia su superación: la búsqueda de la eficiencia, la mejoría de la calidad y el rescate de la esfera pública como instrumento de ejercicio de la ciudadanía. A continuación, se analizan las limitaciones impuestas por el estándar burocrático de administración pública y se presentan los experimentos recientes de reforma en los EE.UU., Gran Bretaña, Francia y Brasil. También se evalúan los impactos del nuevo modelo de gestión pública en las áreas de planificación, control y desarrollo de personal. Finalmente, el artículo trata del contexto de cambio y transformación del Estado resaltando la necesidad de vincular a los conceptos de gobernabilidad y Gobierno a los de ciudadanía y valorización del funcionario público.

State crisis and reform: a question of citizenship and civil servant merit recognition.

Caio Márcio Marini Ferreira

A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público

Jacques Chevallier

Gostaríamos de tentar avaliar, nesta oportunidade, os efeitos da reforma do Estado e dos serviços públicos — divulgada pela circular do dia 26 de julho de 1995 — sobre a concepção tradicional do serviço público.

1) Esta confrontação é, à primeira vista, problemática. Porque foi contruída no curso da evolução histórica, a “concepção francesa do serviço público” repousa, na realidade, sobre a combinação e a fusão de três dimensões: funcional, axiológica e jurídica:¹ ela se caracteriza pela extensão da esfera da gestão pública, pela especificidade dos valores que governam seu funcionamento e pela particularidade das regras jurídicas que a ela se aplicam; ora, a reforma do Estado não atinge nenhum destes aspectos. Ela não visa resolver o sensível problema da delimitação da área de ação dos serviços públicos. É verdade que a circular do dia 26 de julho de 1995² fizera desta delimitação seu primeiro “objeto prioritário”. Tratava-se de tornar claras as funções do Estado e a área de ação dos serviços públicos”, notadamente definindo, “domínio por domínio, a fronteira entre as funções que pertencem às pessoas públicas e aquelas que podem remontar a protagonistas privados”; mas este objetivo desapareceu do documento de trabalho,³ cujas diretrizes determinaram a abertura, em março de 1996, de uma extensa composição entre as diferentes pessoas envolvidas nesta supressão que, sem dúvida, resultou dos movimentos sociais que agitaram o setor público, em dezembro de 1995. A reforma do Estado não tem

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

Jacques Chevallier
é professor da
Universidade de
Paris II,
Panthéon —
Assas.

mais a ambição de promover uma nova axiologia aplicável ao público, mas antes pretende aprofundar e ampliar as referências tradicionais; também não modifica a própria essência do regime administrativo, mesmo se ela pretende inverter a regra segundo a qual o silêncio da administração provoca uma decisão implícita de recusa.

Ainda mais explicitamente, o documento de trabalho indica que não se trata “nem de modificar o estatuto da função pública”, “nem de atacar os princípios do serviço público”. A reforma do Estado pretende, ao contrário, ser “fiel aos princípios fundamentais da nossa tradição republicana”: na França, o Estado identificar-se-ia, com efeito, à República, e este “Estado Republicano”, “responsável pela coesão social da nação, pela igualdade de acesso de todos aos grandes serviços públicos, pelo respeito ao direito, pela defesa dos interesses da França no mundo”, não poderia ser posto em causa; tratar-se-ia apenas, então, “de adaptar os serviços públicos às exigências do mundo moderno.” A continuidade em relação à circular Rocard de 23 de fevereiro de 1989,⁴ segundo a qual os serviços públicos deveriam ser capazes de assegurar o cumprimento “das funções primordiais do Estado, ou seja, a defesa dos valores republicanos, a defesa do interesse geral e a promoção do progresso econômico e social”, é, neste aspecto, surpreendente.

2) Convém, no entanto, ir além desta primeira apreciação. Por um lado porque a reforma do Estado não pode ser dissociada dos movimentos paralelos de reforma que afetam alguns serviços públicos, particularmente sob a pressão das diretrizes europeias: a reforma das telecomunicações que foi adotada em junho de 1996 é um bom exemplo disto; a reforma do Estado intervém num contexto no qual os serviços públicos são constringidos a um processo de redefinição que destrói seus modos de organização e de funcionamento, o que não deixa de lhe conferir um colorido singular. Por outro lado, porque ela mesma atinge alguns aspectos – talvez menos visíveis mas não menos essenciais – da “concepção francesa do serviço público”: afora os elementos anteriormente evocados, esta concepção implica, com efeito, em uma certa visão da relação entre a administração e a sociedade, do exercício do poder no interior do Estado (hierarquia) e da arquitetura administrativa (unidade), que é precisamente a meta da reforma do Estado; também o impacto do movimento em curso sobre o serviço público não poderia ser subestimado.

a) Sob este aspecto, a reforma do Estado apresenta-se, aparentemente, como representante da política de modernização administrativa que foi desenvolvida na França, como em outros países ocidentais, a partir do início dos anos oitenta.⁵ Pondo em questão as estruturas axiológicas e práticas sobre as quais repousava a ação

pública, a crise do Estado-provedor provocou, com efeito, a retomada do reformismo administrativo: esta retomada foi expressa de início pelo surgimento de novas temáticas (produtividade, avaliação, novas tecnologias, inovação, transparência...); em seguida, estas diversas dimensões foram integradas a uma problemática global de reforma sustentada pela idéia de modernização. Diversas variantes desta política foram sucessivamente elaboradas: o caminho da “qualidade”, asseverado pelo governo Chirac em 1986, visava melhorar as performances dos serviços públicos, inspirando-se acentuadamente em métodos de gestão privada; a “renovação do serviço público”, expedida pelo governo Rocard em 1989, apoiava-se em funcionários instituídos como motores de mudança e sobre o desenvolvimento do diálogo social nos serviços; quanto à reforma do Estado, conduzida pelo governo Juppé em 1995, ela coloca em primeiro plano o administrado — “melhor servir os cidadãos” aparece como o objetivo primeiro de uma reforma que visa “situar o usuário no centro da administração”, “o cidadão no coração do serviço público”. A ordem das prioridades é, então, evolutiva; mas, além destas diferenças, perfilam-se fortes elementos de continuidade: trata-se ainda de buscar uma maior eficácia administrativa, atenuando-se a rigidez interna e externa inerente à concepção tradicional do serviço público, fortemente marcada pela racionalidade burocrática.

Este reformismo não é exclusivo da França: em toda parte as administrações públicas confrontaram-se com os mesmos desafios e foram forçadas a adaptar seus modos de organização e de ação;⁶ se estas políticas variam em função dos contextos nacionais e dos equilíbrios partidários, elas se caracterizam por uma convergência evidente de inspiração e envolvem implicações idênticas (abrandamento dos métodos de gestão, responsabilização dos dirigentes, melhoria do serviço prestado aos usuários).

b) Não deveríamos, todavia, ir tão longe nesta via, sob o risco de resvalar num esquema determinista (haveria uma única trajetória de reforma) e um pouco fatalista (a sucessão dos rumos das reformas testemunharia, ao mesmo tempo, a amplitude das resistências e a dificuldade de fazer as coisas evoluírem). As políticas de modernização administrativa não são uma simples repetição literal de um processo recorrente: cada uma delas deve ser considerada na sua singularidade: ademais, elas contribuem para a reformulação do problema da reforma administrativa, uma vez que o conduzem em novas direções. Se, então, a reforma do Estado se situa no prolongamento das políticas precedentes de modernização, em especial da “renovação do serviço público”, isto

não significa que ela não apresente elementos próprios, que devem ser postos em evidência.

Uma das dificuldades da análise provém do carácter bastante heterogêneo de uma reforma cujos objetivos se situam em níveis muito diferentes, mais do que da necessidade de se detalhar as múltiplas medidas pontuais,⁷ relativas, por exemplo, à simplificação e à qualidade, ou de se interessar pelas reformas setoriais, visando melhor organizar a ação pública numa série de áreas como a saúde, a cultura, o ensino superior ou a pesquisa; nós nos deteremos às orientações de conjunto, que testemunham inflexões não negligenciáveis no que concerne à condução da mudança (I), à relação administrativa (II), ao estatuto dos agentes (III) e à arquitetura administrativa (IV). Uma questão permanece colocada, questão que constitui, sem dúvida, o ponto cego da reforma, a saber, qual vem a ser o lugar do serviço público na economia e na sociedade, o que será conveniente evocar na conclusão.

I – A condução da mudança

A maneira de se conduzir o processo de mudança administrativa não constitui um simples problema de método ou de estratégia de reforma: ela constitui, na realidade, o revelador da lógica que preside a construção do serviço público. É por este motivo que o estilo autoritário, que por muito tempo prevaleceu na França em matéria de reforma administrativa, era indissociável da concepção tradicional do estatuto dos funcionários: os funcionários eram tidos como sujeitados, não dispendo, enquanto tal, de um direito de consideração, fiscalização e controle das regras que comandam o funcionamento administrativo;⁸ e, desde então, sofrem o impacto das reformas decididas sem sua participação — e na verdade contra eles — na medida em que a problemática clássica da reforma administrativa era, durante a terceira República, do tipo deflacionista. Desde os anos oitenta, uma nova visão da modernização administrativa foi apresentada: é claro que esta modernização não pode ser levada a cabo sem a adesão e a participação ativa dos agentes; ela deve ocorrer com, e mesmo pelos agentes. Este novo estilo consensual de reforma mostra que os funcionários perderam a condição de sujeitados para tornar-se protagonistas, devendo estar totalmente envolvidos nas grandes decisões concernentes ao serviço público. Há, assim, congruência entre o estilo de reforma adotado (autoritário/consensual) e a própria concepção do que é o serviço público.

O processo em curso é caracterizado por alguns elementos significativos.

1) De início, a existência de uma vigorosa força política. Isto é, a bem dizer, uma característica geral das políticas de modernização administrativa que surgiram a partir dos anos oitenta no mundo ocidental (por exemplo, o programa *Next Steps* no Reino Unido em 1988, o programa *Reform 88* nos Estados Unidos no governo Reagan, ou ainda o projeto “Reinventar o Estado” no governo Clinton): em todos estes casos, o que se elaborou foi um programa global de reforma, resultado do trabalho de especialistas, elevado à condição de prioridade da ação governamental. Do mesmo modo, na França, a política da “renovação do serviço público”, fortemente inspirada pelos trabalhos da associação “Serviços públicos” e concebida em estreita relação com os trabalhos da comissão “Eficácia do Estado”, foi promovida pelo governo Rocard à condição de “grande canteiro de obras da ação governamental; e sua aplicação concreta foi garantida pela organização de um trabalho interministerial contínuo e de uma condução administrativa assegurada pela Direção Geral da Administração e da Função Pública (DGAFP).

A reforma do Estado foi ainda mais longe no sentido de um voluntarismo, em função da definição de um calendário e do estabelecimento de estruturas *ad hoc* encarregadas de assegurar o acompanhamento. Um calendário: a circular do primeiro-ministro de 26 de julho de 1995, definindo as orientações de conjunto foi seguida, no dia 14 de setembro, de um seminário governamental, durante o qual foram examinadas as “notas estratégicas” que os ministros haviam sido encarregados de redigir e determinar os principais eixos de um “plano trienal” de reforma; após a elaboração, em março de 1996, do documento de trabalho preparatório colocado em discussão, a versão definitiva foi concluída no fim de junho.⁹ Estruturas *ad hoc*: um decreto de 13 de setembro de 1995¹⁰ criou, com duração de três anos, um “comitê interministerial” e também uma comissão encarregada de elaborar todas as propostas de reforma, coordenar a preparação das decisões governamentais e zelar por sua execução. A criação destas estruturas especializadas encarregadas de conduzir a reforma cria, evidentemente, problemas de distribuição das atribuições com as estruturas existentes, em especial com a DGAFP.

Este voluntarismo faz lembrar a abordagem *top-down* clássica que, por muito tempo, dominou, em se tratando de reforma administrativa; ele também evoca a configuração tradicional das relações entre o poder político e a administração, na qual a

administração é transformada em “bode expiatório” e alvo das reformas determinadas pelos governantes; esta configuração esteve muito presente no Reino Unido e nos Estados Unidos, onde a política de modernização foi incluída no rol das ofensivas contra a administração, tendo surgido de uma verdadeira campanha de difamação dos funcionários. As condições nas quais a reforma do Estado foi anunciada (em julho), e a insistência do novo Presidente da República em asseverar a necessidade do restabelecimento do *leadership* político¹¹ sobre a administração, prenunciava uma reativação do estilo autoritário de reforma; mas o movimento social de dezembro de 1995 produziu um reajuste e o retorno a um modelo mais consensual, ao preço de se ultrapassar os prazos fixados no início para a elaboração da reforma.¹²

2) Seguindo esta reorientação, um processo de concertação desenvolveu-se em torno dos eixos da reforma: o documento de trabalho elaborado em março serviu de base a um vasto debate nas repartições, mas também com os sindicatos e, mais amplamente com os eleitos, associações e especialistas; o objetivo desta concertação era permitir “validar e tornar mais pontuais os diagnósticos, enriquecer as proposições, escolher soluções mais adequadas, refletir a respeito dos meios de executá-las.”¹³

Por este viés, os sindicatos de funcionários foram reintegrados, *in extremis*, em um processo de reforma do qual haviam sido, ao contrário do que tinha se passado na “renovação do serviço público”,¹⁴ excluídos no início; e a negociação com eles deve continuar no plano da execução. Estas flutuações mostram que a posição dos sindicatos de funcionários das estruturas administrativas continua ambígua e que o problema de seu envolvimento no processo de modernização em curso permanece. Pelo menos quatro posições são possíveis a este respeito: ou a modernização se efetua contra os sindicatos, cuja influência se pretende diminuir, utilizando-se especificamente todos os recursos do gerenciamento participativo;¹⁵ ou ela é decidida sem eles, partindo do postulado de que são, por essência, hostis à mudança; ou, ainda, ela é conduzida com a participação deles, buscando integrá-los ao movimento; inversamente, a idéia de uma modernização conduzida pelos sindicatos de funcionários corresponde a uma visão ultrapassada do sindicalismo que figurava, no início do século, no centro da doutrina dita “sindicalismo integral”. A oscilação da reforma do Estado entre a exclusão e o envolvimento dos sindicatos testemunha uma dificuldade persistente em avaliar corretamente o fato sindical na função pública; e, neste caso, para que os sindicatos fossem integrados ao processo em curso, tornou-se necessário manifestar sua existência por meio de ações diretas nas ruas.

Inversamente, e mesmo que a circular de 26 de julho de 1995 advertisse ser “a força ativa” dos agentes públicos no empreendimento da reforma “uma condição indispensável para o sucesso”, os próprios funcionários foram, neste momento, muito pouco envolvidos na reforma do Estado, enquanto que a “renovação do serviço público” havia feito deles “os personagens principais das evoluções a serem executadas”. Sem dúvida a “recusa” e a “execução” da reforma do Estado devem, segundo o documento de trabalho, ser “assunto da competência de todos”, um chamamento feito à “mobilização” dos agentes: trata-se de “fazer com que cada funcionário assuma o risco da responsabilidade”; mas este anseio permanece, presentemente, como mera “boa intenção”, enquanto não se definem as condições e o modo de se efetuar este envolvimento.

3) Um interesse em racionalizar o processo de mudança aparece, enfim, através de duas novas idéias.

A primeira é a avaliação. Esta via se aplica, de imediato, ao passado: a primeira ambição do documento de trabalho era avaliar as ações de modernização introduzidas ao longo dos últimos anos — providência que já fora adotada após o ano de 1993, com a instalação da comissão Sérieyx encarregada de realizar um balanço dos projetos de serviço na administração;¹⁶ não se trata mais de pretender fazer do passado uma *tabula rasa*, mas de partir do que já foi feito. A generalização à totalidade dos serviços descentralizados dos modos de gestão dos créditos de funcionamento, experimentados nos quadros dos centros de responsabilidade, é a tradução concreta deste método. Mas a idéia de avaliação diz respeito também às novas ações que serão lançadas, função que adquire, deste então, apoio na comissão para a reforma do Estado.

A segunda é a experimentação. Não há dúvidas de que a reforma do Estado privilegia a *via top-down* em relação à *bottom-up*, muito apreciada nos anos oitenta, momento em que as políticas de modernização apoiavam-se freqüentemente sobre as iniciativas tomadas, quer na periferia do aparelho (especialmente nos serviços descentralizados), quer por administrações inovadoras (equipamento, telecomunicações), num esforço de extensão e generalização:¹⁷ todavia, no plano da execução, busca-se modificar pouco a pouco os métodos de trabalho, os procedimentos, as organizações, justamente através da experimentação; e os fundos para a reforma do Estado são chamados a contribuir no financiamento destas inovações.

A condução do processo de mudança confirma, então, a evolução que ocorreu, desde os anos oitenta, nas representações do ser-

viço público e na definição dos protagonistas envolvidos na modernização administrativa. A inflexão estratégica que se produziu após dezembro demonstra claramente que os funcionários e suas organizações tornaram-se os personagens principais deste processo, sem a adesão e o envolvimento dos quais toda reforma corre o risco de fracassar.

II – A relação administrativa

Com a relação administrativa nós nos encontramos no ponto central daquilo que constitui a especificidade do serviço público: enquanto as organizações privadas são “introvertidas”, quer dizer, constituem o seu próprio fim, as organizações públicas são, por sua parte, “extrovertidas”, isto é, colocadas a serviço de interesses que as ultrapassam, de modo que toda reforma administrativa visa, desta forma, a uma melhor satisfação do “administrado”, restando, porém, um equívoco quanto a se saber se o “administrado” se refere aos usuários ou ao público em geral.¹⁸

Este objetivo estava presente em diversos programas de modernização executados desde os anos oitenta, porém de maneira variável. A política da qualidade visava muito claramente melhorar a prestação dos serviços públicos. A “renovação do serviço público” recorreu a um caminho um pouco mais complexo: sendo o objetivo melhorar o funcionamento dos serviços públicos em geral, tratava-se de responder às aspirações dos funcionários tanto quanto “satisfazer os usuários”, e a transformação das relações de trabalho (o primeiro ponto e o mais desenvolvido da circular de 23 de fevereiro de 1989) era claramente transformado em objetivo prioritário e em ferramenta da mudança; inversamente, a parte concernente aos usuários era muito mais decepcionante, a “política de acolhimento e de serviço” preconizada pela dependência do desenvolvimento da informação do público, da personalização das relações, da simplificação das formalidades e trâmites, da associação dos usuários, às tarefas.

A reforma do Estado modifica a ordem das prioridades, conforme uma orientação esboçada após o ano de 1993:¹⁹ “levar mais em conta as necessidades e as expectativas dos cidadãos” figura como segundo item (logo após a clarificação das funções do Estado) na circular de 26 de julho de 1995; e o documento de trabalho insiste em sua ambição de “recolocar o usuário no centro da administração” ou ainda “situar o cidadão no coração do serviço

público”. Antes de examinar as expressões concretas desta ambição, deve-se investigar se a concepção mesma do administrado se encontra modificada.

1) A reforma administrativa está à procura de um novo perfil do administrado sobre o qual se apoiar, representação necessária à administração levando-se em conta a lógica de extroversão que domina seu funcionamento. Este perfil não pode mais ser o do submisso, que evoca o modelo clássico de relações fundadas sobre a unilateralidade, nem mesmo o do simples usuário, na medida em que o usuário pode ser um “usuário cativo”,²⁰ o que nos remete ao modelo precedente. Viu-se, desta forma, emergir vários novos perfis do usuário que implicam representações diferentes do administrado e desembocam em diferentes perspectivas de reformas: o usuário protagonista, dotado de um poder de intervenção no andamento dos serviços (de onde decorre o tema da participação); o usuário parceiro, capaz de se colocar como um interlocutor de serviços (daí o tema da transparência); o usuário cliente, cujas aspirações devem ser satisfeitas pelos serviços públicos (donde o tema da qualidade). Todos estes perfis permanecem, todavia, equívocos, na medida em que a participação pode ser ilusória, a parceria uma aparência enganosa e a clientela manipulada.

Um novo personagem tende a emergir a partir do início dos anos noventa, o do cidadão: figura sintetizante, cuja tendência é absorver e ultrapassar os aspectos precedentes; figura que implica o reconhecimento dos direitos (fenômeno de “juridicização” concomitante ao movimento mais geral de retorno ao direito); figura, enfim, que faz surgir uma dimensão suplementar na relação administrativa, a dimensão propriamente cívica, que vai além da simples imposição de obrigações ou concessão de prestações. Não obstante, esta figura, também, não escapa aos equívocos: na França, a cidadania esteve tradicionalmente ligada à nacionalidade e situada na ordem política; sua promoção no terreno administrativo traz o risco de alimentar uma certa “politização” do ato administrativo. Sua utilização supõe, portanto, não apenas uma disjunção entre cidadania e nacionalidade, mas ainda uma considerável ampliação de uma noção que não caracterizaria apenas uma relação do tipo político, mas repercutiria também nos processos mais gerais de integração “social”. Mais do que pretender condensar a relação administrativa numa figura única, convém sublinhar a existência de figuras múltiplas, que apontam para uma diversidade de modos de relações possíveis com os serviços públicos, frente aos quais nós somos ora submissos, ora devedores, ora usuários, ora clientes, ou ainda cidadãos...

A reforma do Estado tende a assimilar e a fundir as figuras do usuário e do cidadão: o documento de trabalho fala, com simplicidade, na mesma página,²¹ em “recolocar o usuário no centro da administração” e “ situar o cidadão no coração do serviço público” (se esperaria antes o contrário); as categorias de usuário e de cidadão definem-se, portanto, mutuamente numa relação paradigmática de substituição, como se pudéssemos recorrer indiferentemente a uma ou outra. A idéia, bem francesa, de codificar a totalidade dos direitos dos usuários cidadãos num documento único — que figurou na circular de 26 de julho de 1995 (item 2.1) — foi, no entanto, abandonada: tal documento, em relação ao qual o documento de 1992 constituiu uma prefiguração, corria o risco de ser muito geral, muito abstrato e, no limite, pouco operante; de todo modo, este documento teria sido meramente uma reprodução do “código da administração”, cuja elaboração figura no programa geral de codificação anunciado pela circular de 30 de maio de 1996.²²

2) O arsenal de reformas pretendidas se inspira numa vontade de ampliação do serviço público. A circular de 26 de julho de 1995 desejava acrescentar aos três princípios tradicionais de “neutralidade” (curiosamente substituto do princípio de “mutabilidade” que era, no entanto, a terceira “lei de Rolland”), “igualdade, continuidade”, não menos do que oito novos princípios: “qualidade, acessibilidade, simplicidade, rapidez, transparência, mediação, participação, responsabilidade”; deste modo, ela sobrecarregou excessivamente, de uma só vez, — e não sem redundância (todos estes princípios originavam-se de um modo ou de outro da idéia de qualidade) e contradição — a barca do serviço público, correndo o risco de diluir a especificidade de seu regime.²³ O documento de trabalho é menos ambicioso e menos loquaz: coloca em primeiro plano apenas os novos princípios de “qualidade, acessibilidade, simplicidade”,²⁴ sendo a reforma do Estado inspirada, de modo geral, em “princípios de simplicidade, de responsabilidade e de eficácia”,²⁵ para finalmente deter-se no capítulo 1 nos princípios de “simplicidade” (que englobam a “acessibilidade”) e de “qualidade”.

Acham-se, assim, senão esquecidos ao menos diminuídos, os temas da participação e da transparência que haviam sido privilegiados (o primeiro nos anos sessenta, o segundo nos anos setenta) como pontas de lança e vetores da transformação das relações com o público: nenhuma nova medida foi considerada com respeito à participação, tendo, ademais, a Força Operária se declarado, em 9 de abril de 1996, diante da comissão de modernização dos serviços públicos, hostil a qualquer forma de “co-gestão”, tanto quanto à presença de usuários nas instâncias administrativas de

decisão; e, com relação à transparência, é apenas previsto que o acesso aos documentos administrativos será melhorado e clarificado, os poderes do mediador achando-se, por outro lado, reforçados — estando estas medidas significativamente ligadas ao tema da qualidade. A passagem destes temas ao segundo plano revela uma percepção nova dos presumidos anseios do público.

Os dois objetivos de simplicidade e de qualidade aparecem indissociáveis desde que adotemos uma acepção ampla de qualidade: uma administração de qualidade é, de início, uma administração simples e acessível; é, portanto, como consequência de uma definição restrita da qualidade (a saber, a qualidade das próprias prestações) que esta distinção é feita aqui.

a) A simplicidade é um tema enganosamente simples, na medida em que procedimentos e formalidades são indispensáveis para assegurar a proteção dos direitos dos administrados.²⁶ Muitas medidas essenciais são previstas nesta direção. A primeira é a extensão das decisões implícitas de aceitação. Sabemos que a regra estabelecida em 1864, segundo a qual o silêncio mantido pela administração faz surgir uma decisão implícita de recusa ao final de um prazo de quatro meses, foi elevada à condição de regra geral do direito administrativo: apenas uma lei poderia derogá-la; e o desenvolvimento progressivo, especialmente a partir dos anos cinquenta, de textos prevendo decisões implícitas de aceitação,²⁷ suscitou inflamadas reações tanto da administração como do juiz administrativo, em nome da proteção do direito de terceiros, do imperativo da seguridade jurídica e da defesa do interesse geral. O seminário de 14 de setembro de 1995 decidiu, sem contrariar a regra precedente, desenvolver amplamente o número de casos nos quais “o silêncio mantido pela administração valerá como aceitação”,²⁸ notadamente a cada vez que há um regime prévio de autorização administrativa. Na realidade, o objetivo essencial desta medida é obrigar a administração a responder às demandas que lhe são endereçadas: a circular de 9 de fevereiro de 1995, relativa ao tratamento das reclamações endereçadas à administração, já ressaltava, com veemência, que uma “resposta explícita é sempre preferível à ausência de reação”, a fim de prevenir o recurso à via de contenda; a fórmula é aplicada a todas as situações nas quais a administração é envolvida por demandas da parte dos administrados. Em seguida, aparece a redução do número de autorizações prévias. Também aqui, o princípio foi decidido pelo seminário governamental de 14 de setembro de 1995, tendo uma circular de 15 de maio de 1996²⁹ convidado os ministros a preparar o inventário dos regimes aplicáveis nos seus setores e a fornecer propostas de supressão. A

circular de 15 de maio de 1996 relativa à execução do plano de reforma do Estado julgou as proposições insuficientes para que os objetivos fixados fossem atingidos: proposições complementares são requisitadas aos ministros, e o princípio de “séries sucessivas de supressões e transformações” de agora até o fim de 1997 foi conservado, com o objetivo de “suprimir o maior número possível de regimes,”³⁰ e simplificar aqueles que forem mantidos, particularmente através da extensão do princípio do acordo implícito e da descentralização do poder de decisão. Enfim, a vontade de conter a proliferação de textos e de aumentar sua legibilidade conduziu, por um lado, à imposição de que, ao menos experimentalmente,³¹ os novos textos fossem acompanhados de um “estudo de impacto” dotados de uma análise precisa das vantagens visadas e das múltiplas incidências do texto (circular de 21 de novembro de 1995)³² e, por outro lado, levou à elaboração de um programa geral de codificação do conjunto das leis e regulamentações num prazo de cinco anos (circular de 30 de maio de 1996). O documento de trabalho prevê, mais amplamente, para assegurar uma maior proximidade com o público, a introdução de uma nova função, a de “facilitador administrativo”, assim como a polivalência dos serviços públicos, tema presente desde os anos setenta.

b) Quanto à qualidade, o documento de trabalho prevê, além de medidas pontuais, a elaboração, conforme o modelo dos *Citizen's Charters* britânicos, “cartas de qualidade em cada administração” que comportem objetivos numéricos de qualidade e instrumentos de medida da satisfação dos usuários. A influência do modelo britânico faz vir à tona equívocos nascidos de um tema que pode significar, quer, na versão dura, identificação com o privado e o tratamento do administrado como “cliente”, quer, na versão suave, melhoramento da prestação de serviços, de modo que o problema reside na possibilidade de se definir normas ou padrões de qualidade e indicadores de realização.

A reforma do Estado não acarreta, portanto, uma transformação profunda da relação administrativa como demonstra o refluxo dos temas da participação e da transparência, cujas potencialidades eram muito mais promissoras: fora de uma catalogação de medidas pontuais úteis, ela pretende apenas prolongar e ampliar as políticas em curso (simplificação, qualidade), buscando elevar o nível de satisfação do público.

III – O estatuto dos agentes

A reforma do Estado se curva, por sua vez, ao tema da “gestão de recursos humanos” (GRH) que se impôs desde os anos oitenta como um tema consensual por excelência e como um dos objetivos privilegiados da reforma administrativa. A administração pública não extrairia todo o partido possível do excepcional potencial humano que possui:³³ ela deveria renovar profundamente suas relações com os seus agentes, passando de uma “administração de pessoal” baseada exclusivamente em preocupações jurídicas e orçamentárias, a uma autêntica “gestão de recursos humanos”, levando em conta os aspectos organizacionais e pessoais. Na mesma linha da “renovação do serviço público” que preconizava uma “gestão mais dinâmica de pessoal”, o documento de trabalho estabelece como segundo objetivo a “renovação da gestão de recursos humanos.”

1) Confrontada com o problema da possibilidade de uma gestão de recursos humanos no setor público, a reforma do Estado não consegue dissipar as grandes incertezas que pesam sobre este ponto. A gestão de recursos humanos foi, com efeito, introduzida em empresas privadas como um dos instrumentos de seu gerenciamento; trata-se de saber se a sua transposição aos serviços públicos é possível, especialmente tendo em conta a existência de um estatuto da função pública, comandado por uma lógica diferente. Como foi notado com precisão,³⁴ uma autêntica gestão de recursos humanos suporia a reunião de duas condições. Por um lado, uma diferenciação das carreiras segundo as performances dos interessados, pela recompensa do mérito e pela sanção de carências, o que exigiria não apenas a implantação de um sistema de avaliação real destas performances, como também a possibilidade de se extrair conclusões concretas: ora, esta diferenciação é incompatível tanto com o estatuto da função pública, baseado na idéia de igualdade, como com a existência de instâncias (as comissões administrativas paritárias) que lutam por uma homogeneização cada vez maior das carreiras. Por outro lado, é necessária uma responsabilização dos quadros de funcionários, que lhes permita gerir as carreiras dos empregados sob sua autoridade, mas que também os exponha a recompensas ou sanções segundo os resultados obtidos; ora, os interessados não estão prontos a assumir as conseqüências de tal responsabilização. Sem estas duas condições, a gestão de recursos humanos na administração corre o risco de se encerrar num plano quase que exclusivamente retórico, ou então limitar-se a ser mero coadjuvante, não tocando o essencial.

A reforma do Estado visa renovar a função pública, porém “sem pôr em questão os princípios fundadores, particularmente o estatuto geral da função pública”, e sem ameaçar a existência de instâncias paritárias, que são uma das aquisições essenciais do estatuto de 1946, cuja discussão seria pouco recomendável; ela visa, no entanto, no plano da afirmação da gestão descentralizada de pessoal, desenvolver comissões administrativas paritárias locais. Não há dúvidas de que as comissões nacionais serão mantidas, com uma função de harmonização; mas vemos aparecer aí uma brecha no sistema de gestão de carreiras e um esboço de diferenciação que os sindicatos de funcionários se empenharão, sem sombra de dúvidas, em reabsorver. A descentralização de uma série de decisões relativas aos agentes, e a experimentação de um novo espaço de trabalho nos quadros dos “contratos de serviço” chamados a tomar o lugar dos centros de responsabilidade, é claramente o elemento mais apto a produzir mudanças, rompendo com um igualitarismo estrito.

2) As modalidades de gestão de recursos humanos não apresentam qualquer aspecto realmente original: elas se situam em continuidade direta com as reformas anteriormente empreendidas.

A gestão preventiva de empregos, que visa adaptar a estrutura dos empregos à evolução das funções e assegurar a alocação ótima dos empregos em função das necessidades, deve ser “melhor organizada e generalizada” a partir de uma melhor previsão das necessidades do Estado: a esse respeito, um documento metódico deve ser elaborado no segundo semestre de 1996, seguido de um esquema diretor por ministério em 1997. Seria isto suficiente para assegurar, no futuro, a alocação ótima dos empregos, imposta pela rarefação dos recursos orçamentários? Podemos duvidar disto: há mais de quinze anos ³⁵ que se fala em gestão preventiva dos empregos, e a administração sempre foi incapaz de prever a evolução das funções administrativas e organizar os remanejamentos necessários de um setor a outro, que não fosse sempre à última hora, sob o império da necessidade; a France Télécom encontra-se frente a um grave problema de inadaptação da estrutura dos empregos, que não foi capaz de prever nem de gerir de maneira satisfatória.

A ênfase na formação contínua não é nova: o novo acordo assinado em 22 de fevereiro de 1996 se situa na mesma linha dos acordos anteriores de 29 de junho de 1989 e 10 de julho de 1992: ele simplesmente se restringe a aumentar os recursos financeiros consagrados à formação contínua (3,8 % da massa salarial em 31 de dezembro de 1998), aumentar a duração mínima de formação reconhecida a cada funcionário (cinco dias para as categorias A e

B, seis dias para a categoria C), reforçar o aspecto avaliativo (ficha individual de formação para cada agente, curso anual de formação, balanço profissional a pedido de agentes que totalizam mais de dez anos de serviços efetivos...), assim como assegurar a gestão descentralizada dos créditos de formação. Este acordo constitui o plano de ação do Estado neste domínio, para os próximos três anos.

A renovação dos procedimentos anunciados de notação e de entrevista individual foi largamente estimulada ao longo dos últimos anos, sem que os resultados tivessem sido tão convincentes. Toda alteração do sistema de notação, quaisquer que sejam os defeitos freqüentemente apresentados,³⁶ choca-se com a hostilidade dos sindicatos, na medida em que isto é percebido por eles como uma tentativa de reduzir a co-gestão das carreiras, de restaurar a autoridade hierárquica e de recriar perfis de carreira diferenciados através do questionamento do sistema de repartição e, portanto, de comprometer o poder sindical.³⁷ Quanto à fórmula de entrevista de avaliação, cujo estatuto permanece equívoco (é paralela ou articulada aos procedimentos de notação?), ela não poderia tomar o seu lugar; a personalização da relação hierárquica que ela envolve é, além disto, excessivamente subordinada às tradições burocráticas para que não suscite resistências.

A idéia de favorecer a mobilidade e a polivalência profissionais através do reagrupamento em fileiras, também não é nova: há muito tempo denuncia-se a atomização como um fator de rigidez e de esclerose da função pública. Aí estaria situado o elemento indiscutivelmente mais suscetível de abalar as estruturas do edifício: o exemplo dos PTT mostra que a resistência que uma tal medida suscita pode ser superada, mas ao preço de um constante diálogo social, e somente se esta medida é percebida como favorável pelos interessados, ou seja, ligada a uma reforma de qualificações, a uma reordenação da pirâmide” e ao aumento das remunerações;³⁸ ora, se o documento de trabalho fala sobre “renovar o regime das remunerações”, os contornos desta renovação não se desenham com clareza e o contexto de rarefação de recursos acaba por reduzir as conseqüências positivas para os interessados.

A reforma do Estado pretende flexibilizar e fornecer maior espaço de trabalho em matéria de gestão de pessoal, suprimindo certas intransigências presentes na aplicação do estatuto; a gestão descentralizada dos recursos humanos aparece como um meio privilegiado para a realização deste objetivo. No entanto, as prováveis resistências que os sindicatos oporão a medidas que coloquem em

questão o poder por eles adquirido provavelmente atenuarão o impacto das medidas pretendidas. Reencontramos, assim, o último aspecto.

IV – A arquitetura administrativa

A idéia central da reforma do Estado a respeito da arquitetura administrativa é distinguir claramente as funções ditas “estratégicas”, pertencentes ao Estado central, e as funções “operacionais” de execução, que devem se originar de estruturas periféricas (serviços descentralizados, estabelecimentos públicos, e mesmo parceiros privados): como indica o documento de trabalho, “não pertencem ao Estado central, de maneira genérica, tarefas relativas a assuntos de gestão ou de prestação de serviços. Estas devem ser de responsabilidade dos serviços operadores, serviços descentralizados de competência nacional ou territorial ou estabelecimentos públicos.”³⁹ Esta orientação compartilha da mesma orientação das reformas que, em inúmeros países ocidentais⁴⁰ levou a distinguir, conforme o modelo aplicado no Reino Unido após o relatório *Next Steps* de 1988,⁴¹ as responsabilidades de elaboração de políticas, distribuídas pelos departamentos ministeriais, das tarefas de gestão, confiadas a “agências” autônomas: a França permaneceu à margem deste movimento, ainda que “centros de responsabilidade” tenham sido instituídos em caráter experimental, no âmbito da “renovação dos serviços públicos — mas sua fonte de inspiração foi totalmente diferente daquela ⁴² — e que estruturas explicitamente qualificadas de “agências” tenham sido criadas, particularmente no domínio social e em questões do meio ambiente;⁴³ mas uma série de relatórios havia preconizado recentemente que o recurso a esta fórmula constituía um meio de transformação das estruturas administrativas.⁴⁴

Além das críticas suscitadas pelas condições nas quais estas operações de reestruturação foram conduzidas,⁴⁵ e pelos efeitos perversos que freqüentemente produziram,⁴⁶ convém notar que o postulado segundo o qual a distinção entre funções estratégicas e operacionais garantiria uma boa gestão é cada vez mais contestado nos países que o puseram em ação: a idéia de que seria possível estabelecer uma linha de demarcação clara entre a elaboração e a execução, ou ainda entre política (encarregada de definir as orientações) e a administração (encarregada de executá-las) parece não apenas irrealista mas também custosa e, no limite, contrária ao imperativo de eficácia; ela privaria a política dos meios de ação necessários, implantando uma forma de “governo à distância”, e

impossibilitaria um controle real sobre os serviços que se tornaram autônomos. Também o modelo das agências autônomas foi parcialmente questionado em certos países que o haviam executado:⁴⁷ em última instância, a gestão dos assuntos públicos seria mais eficaz quando da responsabilidade dos ministérios integrados, nos quais se articula a orientação política e a execução, e não repartidos em departamentos centrais e agências executivas. Podemos, então, perguntar pelo fundamento da concepção da arquitetura administrativa sobre a qual se assenta a reforma do Estado.

Este postulado determina um conjunto de mudanças que visam consolidar cada um destes níveis ou pólos da ação pública.

1) Do lado das funções operacionais, a reforma do Estado preconiza “um poderoso movimento de delegação de responsabilidades”;⁴⁸ ela se situa, neste ponto, no centro da política de “renovação do serviço público” que elevou a descentralização à condição de “regra geral da repartição de atribuições e de meios” nos serviços do Estado (art. 1 da carta da descentralização de 1 de julho de 1992⁴⁹) e conferiu aos serviços descentralizados uma maior liberdade de gestão (especialmente pela utilização em seu benefício da fórmula dos centros de responsabilidade). Trata-se, segundo o documento de trabalho, de “concluir, garantir e comandar a descentralização”, particularmente através de novas transferências de responsabilidade na direção dos serviços descentralizados, e da afirmação de sua autonomia de gestão: é previsto que o modo de gestão dos créditos de funcionamento presentemente utilizados pelos centros de responsabilidade será estendido à totalidade dos serviços descentralizados e que, mais além, serão experimentadas novas flexibilizações no âmbito dos “contratos de serviço”. Por outro lado, e sobretudo, medidas de simplificação da organização territorial, já projetadas, serão implantadas; uma tal simplificação é evidentemente indispensável tendo-se em conta a complexidade do sistema francês de organização territorial. Para além destas medidas, convém assinalar que a unidade dos processos de descentralização (territorial ou funcional), assim como sua freqüente superposição, são, deste momento em diante, percebidas claramente; passamos, assim, para uma visão global da descentralização, inserida numa problemática centro/periferia.

As funções operacionais podem ainda ser confiadas a estruturas personalizadas (estabelecimentos públicos), mesmo a outros personagens (coletividades territoriais, organizações profissionais): o Estado adentra, então, a lógica de uma parceria que, nos termos do documento de trabalho, constituiria, em inúmeros domínios, “o meio

mais eficaz de mobilizar as vontades e os meios”. Em se tratando da gestão personalizada, o desenvolvimento atual da fórmula das agências demonstra a preocupação em extrair todas as conseqüências da lógica da personalização inerente ao estatuto do estabelecimento público, através da atribuição de uma autonomia de gestão aumentada. Quanto à atração de parceiros de fora, evoca-se irresistivelmente a lógica da privatização: o Estado deve em realidade procurar “confiar a terceiros o cuidado com funções das quais ele não seria necessariamente o melhor executor”; e esta lógica esteve efetivamente presente, especialmente no Reino Unido, através da fórmula do *market testing*, toda vez que se pretendia distinguir funções estratégicas de funções operacionais. Reencontramos, por este viés, o item 1 da circular de 26 de julho de 1995, a respeito da clarificação do campo do serviço público; mas nenhum elemento de clarificação incidiu sobre os critérios de avaliação da oportunidade de evocar a iniciativa privada.

2) Do lado das funções estratégicas (o documento de trabalho fala, aliás, explicitamente de um “Estado estrategista”), encontramos um conjunto de medidas que visam tornar o Estado central mais eficaz. Esta abertura é nova em relação à “renovação do serviço público” que apresentava somente a idéia de avaliação das políticas públicas, mas também em relação ao reformismo administrativo tradicional, que, afinal, pouco se ocupava com a parte mais sedimentada do Estado central; isto é, incontestavelmente, um dos pontos centrais da reforma. Convém, todavia, não exagerar a respeito de sua novidade, uma vez que se trata, antes de mais nada, de uma síntese de elementos que até o momento se encontravam dispersos, por exemplo, no que se refere às condições dos recursos ao direito,⁵⁰ aos procedimentos de preparação orçamentária, à elaboração e avaliação de políticas públicas, à tutela de empresas públicas, ao “enxugamento” das estruturas ou, ainda, à renovação da gestão pública; a ênfase colocada sobre a política patrimonial do Estado é, inversamente, específica.

O elemento mais interessante, que não deixa de nos espantar, é a ênfase dada ao reforço das capacidades de elaboração das políticas públicas, que conduz à reativação da concepção, tradicional na França, de um Estado “cérebro da sociedade”: o Estado encontra-se, com efeito, referendado no seu papel de previsão — a função “estatística e estudos econômicos” deve ser racionalizada — prospectiva, mas também de planificação, através da reforma pretendida do Comissão Geral do Plano: o Estado “estrategista” não é, portanto, de modo algum, um “Estado modesto”, mas, como dizia o presidente da República,⁵¹ um Estado “forte”, capaz de construir um projeto

de desenvolvimento e de manter a coesão social. Podemos nos perguntar se esta visão, tão gaulliana, é ainda compatível com o processo de internacionalização em curso.

A reforma do Estado impele o movimento de fragmentação do Estado, perceptível a partir dos anos oitenta, ainda antes, pela delegação sistemática de responsabilidades de gestão e de autonomização dos serviços gestionários; ela pretende, no entanto, paralelamente, preservar a coerência das políticas públicas através de um reforço da capacidade estratégica do Estado central: uma tensão existe, assim, entre dois movimentos contraditórios, fundados na aposta gerencial da dissociação entre o operacional e o estratégico.

Por todos estes aspectos, a reforma do Estado atinge, verdadeiramente, a concepção tradicional do serviço público:

- a condução da mudança tende a promover um estilo consensual de gestão no interior das estruturas administrativas;
- a relação administrativa é modificada pela promoção da figura do usuário cidadão;
- a função dos agentes é flexibilizada pela introdução da gestão descentralizada de recursos humanos;
- por fim, a arquitetura administrativa deve ser reordenada em torno dos pólos estratégico/operacional.

O ponto cego continua sendo, todavia, o problema da posição do serviço público na economia e na sociedade. A reforma do Estado não dá, com efeito, respostas claras a este problema, a despeito das afirmações teóricas sobre a importância dos serviços públicos e o apego à “concepção francesa do serviço público”.

No que concerne à posição dos serviços públicos com relação ao mercado, convém lembrar que uma ligação estreita foi estabelecida na França entre serviço público e monopólio: consideramos por muito tempo que o serviço público implicava o monopólio; supunha-se que os interesses coletivos, que justificaram sua instituição, não poderiam ser protegidos senão na ausência de concorrência. A regressão dos monopólios públicos, ao menos no domínio econômico, sob a pressão europeia, coloca a questão de se saber como garantir a realização das finalidades do serviço público num contexto de concorrência. Segundo o documento de trabalho, o Estado deve “zelar ao mesmo tempo pelo cumprimento dos objetivos do serviço público e pelo respeito a regras leais de concorrência”; é um pouco como a quadratura do círculo, ainda que a “função de regulação” seja “organizada com cautela”; o dispositivo previsto pela lei das telecomunicações servirá, evidentemente, sobre este ponto, como referência.

Quanto ao lugar dos serviços públicos na sociedade, um conjunto de questões permanece referentes ao grau de especificidade dos serviços com relação às outras atividades sociais,⁵² às finalidades que lhes são destinadas, à esfera a eles destinada. Ainda sobre todos estes pontos, a reforma do Estado não traz elementos de resposta: mas poderia fazê-lo, uma vez que estas questões são, por essência, abertas, e dependem, antes de mais nada, de uma dinâmica social e política.

Notas

- 1 CHEVALLIER, J., *Le service public*, 3ª ed. Paris: PUF, 1994, Col. "Que sais-je?"
- 2 Circular de 26 de julho de 1995 relativa à preparação e à execução da reforma do Estado e dos serviços públicos, JO de 28 julho de 1995, p. 11217.
- 3 "Réflexion préparatoire à la reforme de l'Etat", Documento de trabalho publicado em 8 de março de 1996, 81p.
- 4 Circular de 23 de fevereiro de 1989 relativa à renovação do serviço público, JO de 24 de fevereiro de 1989, p. 2526.
- 5 CHEVALLIER, J., "A política francesa de modernização administrativa", In *L'État de droit-Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris: Dalloz, 1996, pp. 69-87.
- 6 Ver "Les administrations en Europe: d'une modernisation à l'autre", *RFAP*, nº 75 julho setembro de 1995.
- 7 THOENIG, J., C. fala a respeito destas "medidas muito heteróclitas" relativas a um verdadeiro "inventário à Prevert" (Reforma da administração e reforma do Estado, In *Revue politique et parlementaire*, n. 982, março/abril 1996, p.56).
- 8 CHEVALLIER, J., "Os funcionários e a modernização administrativa", *Revue administrative*, n. 271, janeiro de 1993, pp. 5 e seguintes.
- 9 Esta versão permanece fiel às orientações definidas no documento de trabalho de março (ver a apresentação feita pelo primeiro-ministro na *Ouest France*, no dia primeiro de julho, e a entrevista do Ministro da Função Pública do mesmo dia): ele prevê tornar a administração "mais simples", particularmente pela supressão de um certo número de autorizações administrativas e da multiplicação de casos nos quais a não resposta da administração vale como um acordo tácito, "mais próximo" dos cidadãos, pela reafirmação da desconcentração, "mais moderna e mais responsável, por uma série de medidas destinadas a favorecer uma maior eficácia de ação pública: no que concerne aos agentes, o ponto essencial reside na elaboração de uma "nova forma de avaliação individual".
- 10 Decreto n. 95 1007 de 13 de setembro de 1995, relativo ao comitê interministerial para a reforma do Estado e à comissão para a reforma do Estado, JO de 14 de setembro de 1995, p. 13558.
- 11 Trata-se, segundo J. Chirac (*Le Monde*, 6 de maio de 1995) de "reencontrar o equilíbrio dos poderes que o general de Gaulle havia desejado": "pouco a pouco o poder político diluiu-se em favor da administração que é, por natureza,

- conservadora e reticente a mudanças"; "é necessário restabelecer a primazia do poder político, ficando a administração destinada às funções de proposição e execução que lhe são próprias".
- 12 Na origem, o plano trienal deveria ser publicado no final de dezembro; após a etapa intermediária e nova do documento de trabalho submetido à consulta dos interesses, os prazos foram ampliados, primeiro para abril, depois para junho, e, por fim, o excesso de formalismo acabou sendo abandonado.
- 13 *Réflexion préparatoire*, p. 5.
- 14 A circular de 23 de fevereiro de 1989 insistia sobre a necessidade da "proteção do pessoal e de suas organizações sindicais" para a estratégia da reforma; de fato, as posições dos sindicatos relativas à "renovação do serviço público" foram elencadas a partir da adesão à desconfiança.
- 15 Os ciclos de qualidade vieram, assim, abalar as estruturas oficiais de participação, sobre as quais se apóia o poder sindical na função pública.
- 16 *L'État dans tous ses projets – un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris: A documentação francesa, 1994.
- 17 Isto foi visto com os ciclos de qualidade (CHEVALLIER, J., "Le discours de la qualité administrative", *RFAP* n. 46, 1988, pp. 21 e segs.) ou ainda com as novas práticas de descentralização da gestão de créditos ou da avaliação de agentes (CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris: PUF, 1993). Como assinala justamente J. C. THOENIG (op. cit. p. 57), a reforma administrativa é antes de tudo "um assunto de dinâmica de terreno, ou seja, de confrontação entre experimentações e situações diversificadas": trata-se de "impelir o terreno a tomar iniciativas, fornecer-lhe autonomia e avaliar os resultados deste modo obtidos", mais do que lhe dizer, "em seu lugar, o que se deve fazer" ou de enunciar "medidas que ele já utiliza".
- 18 A nuance é importante na medida que os serviços públicos podem ser levados, em nome de um "interesse geral" do qual o Estado é o único juiz, a tomar medidas eventualmente contrárias aos interesses específicos e categorias dos seus usuários – o que leva a legitimar a primazia da oferta (administrativo) sobre a demanda (social).
- 19 O relatório Picq (*L'Etat en France: Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris: A documentação francesa, 1995, col. "Rapports officiels") pretendia, também ele, "situar os cidadãos no centro da administração".
- 20 CHEVALLIER, J., "Figures de l'usager", In *Psychologie et science administrative*, Paris: PUF, 1985, pp. 44 e segs.
- 21 *Réflexion préparatoire*, p. 5.
- 22 Circular de 30 de maio de 1996, relativa à codificação dos textos legislativos e regulamentares, JO de 5 de junho de 1996, p. 8263.
- 23 O documento dos serviços públicos de 1992 acrescentara: transparência, participação, simplificação.
- 24 *Réflexion préparatoire*, p. 4.
- 25 *Réflexion préparatoire*, p. 4.
- 26 Ver BULLINGER, M., ed., "Von der bürokratischen Verwaltung Smanagement zum" ("De l'administration bureaucratique au management administratif") – Colóquio franco-alemão, Friburgo 26-27, junho 1992, Verwaltung 2000 1993 (ver especialmente as contribuições de R. Drago, M. Le Clainche, J., Chevallier, M. Fromont, D. Truchet).
- 27 Ver MONNIET, M., *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, Paris: LGDJ 1992, e também Fromont, M., op cit.

- ²⁸ COLLIN DEMUMIEUX, M., “Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation”, *Les Petites affiches*, 1996.
- ²⁹ Circular de 15 de maio de 1996, relativa à execução do plano de reforma do Estado: redução do número de autorizações e declarações administrativas prévias, JO de 27,28,29 de maio de 1996, p. 7922.
- ³⁰ Só devem ser mantidos regimes fundados no interesse público indiscutível e atual, justificando uma intervenção administrativa prévia.
- ³¹ A experimentação iniciou em 1º de janeiro de 1996 para a totalidade dos projetos de lei (exceto as leis de finanças), devendo ser feito um balanço ao final do primeiro semestre; após o dia 1º de julho de 1996, ela foi estendida para a totalidade dos decretos regulamentares no Conselho de Estado, e uma avaliação global deve ocorrer no fim de 1996.
- ³² Circular de 21 de novembro de 1995, relativa à experimentação de um estudo de impacto acompanhando os projetos de lei e de decreto no Conselho de Estado, JO de 1º de dezembro de 1995, p. 17566.
- ³³ Segundo o documento de trabalho, “Os funcionários são a principal riqueza do Estado” p. 4.
- ³⁴ VERRIER, P. E., “Les spécificités du management public: le cas de la gestion des ressources humaines”, *Politiques et management public* n.º. 4, 1989, pp. 47 e segs.
- ³⁵ Sobretudo com o modelo CHEOPS: ver Badeyan G. “Un nouvel instrument pour la politique de l'emploi dans la fonction publique”: CHEOPS, *Bulletin RCB*, n.º 50, setembro 1982, p.15 e segs., e também: “Notion et connaissance des effectifs dans la fonction publique: la diversité des points de vue” In *Revue administrative*, n.º 232, 1986, p. 393 e segs. Ver o suplemento “La gestion prévisionnelle des personnels”, In *Cahiers français*, n.º 197, julho-setembro 1980, sobre a função pública.
- ³⁶ Ver por exemplo VERRIER, P. E., “Y a-t-il de mauvais fonctionnaires? Remarques sur l'inaffabilité administrative et la notation”, *Politiques et management public*, 1989, n.º. 2, pp. 81 e segs., GONZALES, J., “En finir avec la notation des fonctionnaires”, *Regards sur l'actualité*, setembro/outubro de 1989, pp. 23 e segs.
- ³⁷ RANGEO, F., “La notation des fonctionnaires en question”, *Politiques et management public* n.º. 2, 1992, pp. 193 e segs.
- ³⁸ Mesmo neste contexto, as oposições podem ressurgir na fase de aplicação; é por isto que a despeito das vantagens concedidas, o procedimento de reclassificação suscitou o descontentamento social da PTT (BARREAU, J., *La réforme des PTT – quel avenir pour le service public?* Paris: La Découverte, 1995).
- ³⁹ *Réflexion préparatoire*, p. 31.
- ⁴⁰ Ver “La réforme de gestion: agences gouvernementales et administrations centrales”, *Revue internationale des sciences administratives* n.º. 4, 1995.
- ⁴¹ O relatório preconizava a transformação dos serviços prestadores de serviços e cuja atividade pudesse ser individualizada em “agências de execução” (*Executive Agencies*), dispondo de maior autonomia de gestão, e dirigidas por um *Chief Executive*, nomeado por um período de cinco anos e pessoalmente responsável por seu desempenho (ver particularmente STEVENS, A., “Les agences d'exécution et leur impact sur le *Civil Service*”, in *RFAP*, n.º. 55, 1990, pp. 485 e segs.): em 1992, 75 agências deste tipo já haviam sido criadas, 300 000 agentes, praticamente a metade do *Civil Service* nelas trabalhava; quando a aplicação do programa estiver concluída, 79% dos funcionários estarão vinculados a 173 agências.

- ⁴² Não apenas os centros de responsabilidades instalados em caráter experimental (209 em 1º de janeiro de 1994) beneficiam-se de uma flexibilização orçamentária, mas, sobretudo, a fórmula beneficia quase que exclusivamente os serviços descentralizados.
- ⁴³ BRAUD, C., “La notion d’agence en France: réalité juridique ou mode administrative?”. *Les Petites affiches* n. 104, 30 agosto de 1995, pp. 4 e segs. Do modo como é atualmente concebida na França, a agência é simplesmente uma variante do estabelecimento público que se caracteriza pela injeção de competências técnicas, pela introdução de dispositivos de avaliação e sanção dos resultados, enfim, por uma autonomia de gestão nos aspectos financeiro e de pessoal.
- ⁴⁴ O relatório Blanc do XI plano (1993) faz dela uma meio privilegiado de descentralização funcional: o Conselho invoca a si mesmo no relatório de 1993 para “aprofundar uma reflexão sobre as agências”; enfim, o relatório Picq incita a “criar novas agências para gerir de outro modo o serviço público”.
- ⁴⁵ Para B. HOGWOOD (“Les familles de Whitehall: les administrations centrales et les types d’agences en Grande-Bretagne”, *RISA*, op. cit. pp. 587 e segs.), “a iniciativa *Next Steps* não foi bem definida, nem executada”.
- ⁴⁶ Ver por exemplo HOOD, C., “L’évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique”, *RFAP* n. 70, 1994, pp. 295 e segs.
- ⁴⁷ Particularmente na Dinamarca (T.B. Jorgensen e C. A. Hansen) e nos Países Baixos (W. Kickert e F. Verhaak) *RISA*, op. cit.
- ⁴⁸ *Réflexion préparatoire*, p. 31.
- ⁴⁹ Decreto n. 92.601 de 1º de julho de 1992, sobre o protocolo de descentralização, JO de 4 de julho de 1992, p. 8898.
- ⁵⁰ Os termos da circular Juppé de 26 de julho de 1995 se aproximam, neste ponto, dos da circular Rocard de 25 de maio de 1988.
- ⁵¹ No seu discurso de 3 de fevereiro de 1996, J. Chirac insistia na idéia de que o “Estado não deve ser modesto. São seus servidores que possuem o dever da modéstia. Já o Estado, ele deve ser grande.
- ⁵² A confrontação com a noção européia de “serviço universal” contribuiu para melhor esclarecer suas implicações. Ver, por exemplo, Debene, M., “Sur le service universel: renouveau du service public ou nouvelle mystification?”, In *Actualité juridique Droit administratif*, março de 1996, pp. 183 e segs. e também “Le service public et la construction communautaire”, *Revue française de droit administratif*, 1995, n.3.

A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público

Jacques Chevallier

O artigo pretende avaliar os efeitos da reforma do Estado sobre a concepção francesa tradicional do serviço público, a qual repousaria sobre três dimensões: a funcional, relativa à extensão da esfera da gestão pública, a axiológica, pertinente aos valores que governam seu funcionamento e a jurídica, associada ao conjunto de leis que a ela se aplicam. O autor sustenta que a iniciativa de reforma do Estado teve repercussão nos seguintes aspectos: a condução da mudança, pela promoção de um estilo consensual de gestão no interior das estruturas administrativas; a relação administrativa, modificada pela promoção da figura do *usuário-cidadão*; o estatuto dos agentes, flexibilizado pela introdução da gestão descentralizada de recursos humanos e a arquitetura administrativa, reordenada em torno dos pólos estratégico e operacional. O autor afirma que a reforma do Estado não contempla um ponto fundamental, qual seja, o problema da posição do serviço público em relação à economia e à sociedade.

La reforma del Estado y la concepción francesa de los servicios públicos

Jacques Chevallier

El artículo pretende evaluar los efectos de la reforma del Estado desde el punto de vista de la concepción francesa tradicional del servicio público, la cual estaría basada en tres puntos: la funcional, que se refiere al alcance de la gestión pública, la axiológica, pertinente a los valores que gobiernan su funcionamiento y la jurídica, asociada al conjunto de leyes a las cuales se aplica. El autor sostiene que la iniciativa de la reforma del Estado repercutió en los siguientes aspectos: la conducción al cambio, tras la promoción de un estilo consensual de gestión en el interior de las estructuras administrativas; la relación administrativa, modificada por la promoción de la figura del *usuario-ciudadano*; el estatuto de los agentes, flexibilizado por la introducción de una gestión descentralizada de recursos humanos y la arquitectura administrativa, reordenada alrededor del polo estratégico y del operacional. El autor sostiene que la reforma del estado no contempla un punto fundamental que es el problema de la posición del servicio público con relación a la economía y a la sociedad.

The reform of the State and the French concept of public service.

Jacques Chevallier

The article aims at the evaluation of the effects of the reform of the State on the traditional French concept of public service, which is based on three aspects: the functional aspect, relating to the size of the public management domain; the axiological aspect, which has to do with the values that govern its operation; and the legal aspect, associated with the set of laws that are applicable to it. The author argues that the State reform initiative made an impact in the following aspects: the management of the change, by promoting a management style, within

Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?

Lívia Barbosa

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

I. Introdução

Quando políticos, intelectuais, imprensa e classe média em geral discutem a administração pública no Brasil falam, quase sempre, da necessidade imperiosa de se implantar uma meritocracia no país. Afirmam que falta um sistema que privilegie o mérito e as pessoas que efetivamente trabalham. Os critérios utilizados na avaliação dos funcionários e na concessão das promoções são sempre criticados e vistos como fundamentados em interesses políticos, nepóticos e fisiológicos, que excluem qualquer mensuração de desempenho, eficiência e produtividade.¹ O preparo dos avaliadores bem como as metodologias utilizadas também não escapam às críticas.

O interessante acerca desta discussão é o tom de excepcionalidade e novidade em que ela vem envolta, sempre que vem à tona, como se o Brasil fosse um caso especial e a adoção da meritocracia nos colocasse no primeiro mundo. Duas perguntas cabem, de imediato. Primeiro: será que se justifica o caráter de novidade e modernidade, que quase sempre acompanha as discussões sobre o estabelecimento de uma meritocracia no serviço público federal brasileiro? Segundo: será que cabe o tom de excepcionalidade, no nosso caso?

A resposta à primeira pergunta é não, se considerarmos a evidência histórica, tanto geral como específica. Sistemas meritocráticos não são uma invenção da modernidade e, no Brasil,

Lívia Barbosa é
professora do
Departamento
de Antropologia
da Universidade
Federal
Fluminense e
doutora em
Antropologia
Social

desde 1824, é possível registrar a presença de um sistema meritocrático, em termos de formulação jurídica. Portanto, se há mais de um século e meio já existia a iniciativa de se estabelecer entre nós um sistema deste tipo, a questão que me parece mais relevante é: por que essa forma de hierarquização não consegue se reproduzir e, principalmente, encontrar legitimidade na nossa sociedade, considerando-se que, depois daquela data, foram formulados e postos em prática vários planos que procuravam estabelecer uma meritocracia no serviço público brasileiro?²

A resposta à segunda questão também é não. Qualquer revisão da bibliografia especializada indicará que a questão da meritocracia e da sua avaliação é polêmica para toda a teoria da administração moderna e envolve uma dimensão política não só no Brasil como em outros países também. A partir dessas constatações, cabe perguntar em que medida um novo plano de avaliação de desempenho — que hoje aparece atrelado à reforma do Estado — poderá atingir os resultados almejados? Ou melhor, será que desta vez vamos? Não acredito.

Por que não acredito? Porque estaremos, mais uma vez, tentando resolver por decreto, ou seja, por mecanismos jurídicos e formais, uma problemática que não pode ser resolvida dessa maneira. A questão não é a existência de um sistema de meritocracia no serviço público brasileiro, mas sim a sua legitimidade na prática social. Ou melhor, a transformação deste sistema meritocrático existente no plano formal e no plano do discurso, em uma prática social meritocrática.

Esta transformação, contudo, não surgirá como uma conseqüência natural de bons e modernos planos de avaliação de desempenho, porque, na realidade, já tivemos vários deles. Não virá nem de avaliadores treinados e preparados para executá-los, nem da vontade política de um único governo. A questão é, a meu ver, muito mais ampla e não será resolvida, automaticamente, apenas com a reforma do Estado, nem com a introdução de uma nova metodologia de aferição de desempenho. Não creio que avançaremos muito mais para além de onde já nos encontramos, se não for entendida a raiz da diferença entre a existência de sistemas meritocráticos formais e sua legitimidade prática; o que é desempenho e mérito para diferentes grupos da sociedade brasileira; como as diferentes percepções destas categorias culturais se relacionam com outros valores centrais na nossa dinâmica social — como senioridade, lealdade, dedicação e relações pessoais; o que significa, do ponto de vista sociológico, no Brasil, excluir por falta de desempenho e, finalmente, como esses temas se relacionam

com fluxos culturais mais amplos — estou me referindo às teorias da moderna administração de recursos humanos e às mudanças nas relações de trabalho em curso no mundo capitalista. Em suma, não creio que avançaremos muito mais se não entendermos o que realmente está sendo dito neste debate cultural pelos diferentes grupos que dele participam.

A partir do que foi dito, creio que a melhor maneira de enriquecermos nossa compreensão sobre este tema é olharmos a questão da meritocracia em um contexto mais amplo, começando por seu tratamento no interior da teoria da administração, passando em seguida a analisá-la em uma perspectiva intercultural e, posteriormente, sob uma ótica histórico-sociológica, no interior da sociedade brasileira. Desta forma, talvez possamos nos confrontar com velhos mitos a seu respeito e vê-la não como mais um fracasso da sociedade brasileira, mas como uma leitura específica de um determinado conjunto de valores que engendra uma dinâmica social que coloca em confronto uma prática não meritocrática e uma representação social da realidade que privilegia princípios de uma sociedade moderna e igualitária.

2. Meritocracia, avaliação de desempenho e teoria de administração

Embora o discurso político e o da teoria de administração não deixem transparecer a complexidade do tema, é bom ter-se claro que meritocracia e avaliação de desempenho são temas extremamente polêmicos, não só no Brasil como em outros países, além de serem questões controversas para a teoria de administração moderna, tanto no âmbito do serviço público como no das empresas privadas.

Do ponto de vista histórico, a política de avaliar as pessoas e suas respectivas produções como um procedimento administrativo regular no interior das organizações começa mais ou menos junto com a revolução nas relações de trabalho trazida por Frederik Taylor. Quando, no início da revolução da produtividade trazida pela administração científica, Taylor sugeriu a aplicação de seu método de eficiência à administração de pessoal, ninguém imaginou na época a grande quantidade de problemas que estava surgindo. Uma coisa é medir a eficiência de máquinas e linhas de produção, que podem ser objetivamente medidas. Outra, é julgar, comparar, avaliar e medir

as produções humanas, que possuem características difíceis de serem objetivamente avaliadas.

Mesmo assim, durante um longo período e ainda hoje em alguns lugares, desempenho ficou associado só à produtividade, à quantidade de trabalho. A filosofia por trás desse tipo de política de avaliação estava assentada em uma visão de mundo estritamente industrial e empresarial que visava identificar quem trabalhava e quem não trabalhava, melhor dizendo, quem produzia e quem não produzia. A partir da década de vinte, com a escola das Relações Humanas e sua ênfase eminentemente humanista, a visão da avaliação de desempenho, como um artifício punitivo e controlador da produção, começa a ser nuançada. A visão do *homo economicus*, respondendo apenas aos planos de incentivos salariais foi substituída pelo *homo socialis*, que responde melhor a incentivos sociais e simbólicos. Entretanto, é em um período bem mais recente que a avaliação de desempenho, como uma política importante de recursos humanos, foi incorporada à administração moderna. Ela perde o caráter subjacente punitivo, de identificar quem trabalha e quem não trabalha, e adquire o *status* de termômetro das necessidades e das realizações das organizações e dos indivíduos.³

Segundo esta perspectiva, através da avaliação de desempenho dos funcionários de uma instituição, podemos identificar as áreas nas quais o treinamento se faz necessário, se os critérios de seleção utilizados estão realmente adequados, se estão selecionando as pessoas certas para os lugares certos, que funcionários devem ser remanejados para serem melhor aproveitados etc.

Embora a filosofia sobre a avaliação de desempenho tenha mudado e, na época atual, ela seja concebida como um poderoso instrumento para a orientação e promoção do crescimento pessoal e profissional das pessoas e das empresas, na prática, contudo, ela é uma fonte de atritos, insatisfações e frustrações para aqueles que a concebem e aplicam, bem como para aqueles que são alvo de sua aplicação. E esta constatação é comum e antiga não só no Brasil, como também em outros países, como os Estados Unidos.

As insatisfações e polêmicas atreladas à avaliação de desempenho existem desde a primeira metade deste século. Em 1938, John M. Pfiffner escreveu:

“Não há, provalvemente, campo que ofereça conflito mais agudo entre a teoria e a prática do que o que diz respeito à apuração do merecimento. A teoria diz que seria excelente apurar o merecimento dos empregados de acordo com o seu valor e desempenho das funções. Com isso concorda a administração, assim como os empregados. Mal, porém, se

tenta pôr a idéia em execução, é ela bloqueada ou a sua eficácia é reduzida por obstáculos quase insuperáveis.”⁴

Em 1937, outro especialista norte-americano em recursos humanos, Harvey Walker, afirmava:

“Os sistemas menos eficientes são olhados com desconfiança pelos empregados e, provavelmente, é melhor não ter sistema algum do que ter um que produza resultados nos quais a maioria dos empregados não deposita confiança.”⁵

Entretanto, o ataque mais famoso de toda a teoria da administração contra a avaliação de desempenho dos assalariados partiu de Edward Deming, guru norte-americano dos programas de qualidade no Japão, que considera esse processo uma das cinco doenças fatais que atingem a administração. Segundo Deming, o sistema anual de avaliação de desempenho dos assalariados é negativo porque é um sistema arbitrário e injusto, que desmoraliza os empregados, alimenta o desempenho imediatista, aniquila o trabalho em equipe, estimula o medo e a mobilidade administrativa, já que as pessoas mal avaliadas tendem a procurar outros empregos.⁶

Outros teóricos modernos, como Juran e Ishikawa, ligados também aos programas de qualidade, afirmam que se 80 a 85% dos problemas das empresas são de origem sistêmica e não da responsabilidade individual dos funcionários, como avaliá-los devidamente? Como será possível discernir, em um mau desempenho, a parcela de culpa do sistema e a da responsabilidade do indivíduo?⁷

Entretanto, paralela à visão anterior encontra-se outra, tão antiga quanto a primeira, que vê na avaliação de desempenho uma necessidade fundamental para qualquer administração moderna. Em 1937, Mosher, Kingsley e Stahl afirmavam acerca do assunto:

“Em conclusão, é francamente reconhecido que os sistemas de apuração ou avaliação do merecimento revelaram-se, no passado, acima de tudo, rudimentares e imperfeitos processos de apreciação e registro de aptidões e hábitos de trabalho. Desde, porém, que eles são preferíveis a julgamentos não escritos formulados individualmente pelos administradores, a administração de pessoal deve aceitar o desafio da situação e fazer por desenvolver instrumentos mais adequados e úteis.”⁸

Outra citação de um gerente da mesma época é uma verdadeira profissão de fé acerca da necessidade da avaliação de desempenho:

“Acredito que, praticamente, experimentamos todos os tipos de sistemas de apuração de merecimento que apareceram. Nem um deles se revelou inteiramente satisfatório e qualquer um é, sem sombra de dúvida, melhor do que nada.”⁹

Se quisermos desconsiderar esta questão, afirmando que a bibliografia é muito antiga, basta verificar que a consideração de novas técnicas de seleção, de avaliação, de treinamento e acompanhamento continua sendo um dos temas mais presentes nos seminários e congressos de administradores, nos artigos de periódicos especializados e nas discussões diárias das organizações.¹⁰

Para aqueles que defendem a avaliação de desempenho, a questão se reduz a encontrar o melhor método de avaliação. Nesta perspectiva, toda a discussão sobre o assunto torna-se uma discussão formal, de como fazer, e não uma discussão substantiva, sobre se desempenho e mérito podem e devem ser medidos e avaliados e em que consistem. As afirmações de J.B. Probst, embora datadas de 1938, sintetizam todo o dilema que perpassa a administração moderna ainda hoje.¹¹

“Apurar ou não o merecimento não é mais a questão. O essencial é como apurar o merecimento — como apurá-lo meticulosamente, facilmente, sem preconceitos e sem levantar antagonismo.”

Os argumentos a favor da avaliação de desempenho fundamentam-se em dois tipos de causas: uma de natureza pragmática e outra de cunho psicológico. A primeira afirma que vários outros subsistemas da área de recursos humanos — e não só a avaliação de desempenho — ensejam também distorções como o recrutamento, a seleção, a demissão e a movimentação das pessoas no interior da empresa e nem por isso deixam de ser realizados. E a razão para isso é muito óbvia: toda e qualquer empresa tem que selecionar, encarregar e excluir pessoas, pois os quadros de uma empresa não são ilimitados nem a inserção é uma decisão voluntária e unilateral. Portanto, a avaliação, como a seleção de pessoas, é uma exigência lógica do próprio sistema econômico administrativo.

A segunda se baseia em uma visão acerca da constituição da natureza humana, que é bem sintetizada pelas teorias de motivação produzidas nos Estados Unidos por David McClelland, Abraham Maslow, Frederick Herzberg e Victor Vroom. Não cabe resenhá-las aqui uma a uma, mas, de modo geral, estas teorias afirmam que os atos humanos são movidos por ações racionais, motivadas ou impulsionadas por forças interiores, que visam satisfazer alguma necessidade humana básica do tipo: *achievement*, *power*, expectativa etc. Negar reconhecimento e espaço para esses impulsos humanos universais é o caminho mais rápido para o desestímulo, a baixa produtividade e a estagnação, pois tira do homem a vontade de crescer e progredir.¹²

Neste contexto, a avaliação de desempenho, e o resultado que dela advém em termos de mobilidade vertical interna nas empresas, funciona como um instrumento fundamental para a satisfação de algumas dessas necessidades, induzindo as pessoas a tentarem obter resultados melhores com vistas a obterem recompensas maiores.

Na prática, os dilemas criados pelos sistemas de avaliação de desempenho têm sido desde o início resolvidos pela teoria de administração e pelos administradores através da atribuição de culpa aos instrumentos utilizados para a avaliação. Ou os sistemas utilizados são vistos como inadequados ou os avaliadores são considerados mal preparados.¹³

O objetivo, então, é encontrar um sistema de avaliação ideal e uma metodologia que consiga, de alguma maneira, neutralizar ou controlar a subjetividade do avaliador. O que se observa, então, é uma crítica permanente ao sistema em uso e a proposta de novos planos que terminam sempre tendo o mesmo destino do que o precedeu.

Essa visão das raízes dos males da avaliação de desempenho baseia-se na suposição da existência de uma realidade concreta e objetiva que pode ser captada em sua dimensão concreta, fotográfica, nos seus mínimos detalhes, e livre da subjetividade do observador, desde que se usem os meios científicos adequados. O objetivo final é a criação de uma engenharia social que consiga mapear e controlar a realidade tão exatamente como se imagina que ainda possa ocorrer no mundo físico. Embora este seja um pressuposto geral da teoria de administração, existem diferenças (e veremos isso posteriormente) na maneira como as sociedades lidam com essa suposição, que refletem o que elas pensam sobre o que é meritocracia e quais os problemas que surgem no momento da sua implementação prática. É nesta dimensão que residem as especificidades dos diversos universos sociais a esse respeito.

O que é realmente importante para os nossos propósitos é enfatizar que meritocracia e a sua aferição não são uma questão tranqüila para a teoria da administração. Portanto, os descompassos existentes entre nós não são fruto de nenhuma incapacidade nativa de implementação.

3. Ideologia meritocrática e sistemas meritocráticos

Seguindo a nossa proposta de analisar as questões da meritocracia e da avaliação de desempenho num contexto mais amplo, é importante perceber que, do ponto de vista intercultural, a polêmica em torno desses temas configura-se hoje em um debate cultural que já extravasou as fronteiras da administração e, junto com a idéia de cultura, é utilizado para explicar ritmos e estilos de desenvolvimento. Por exemplo, o tradicional sistema japonês de senioridade, no qual a posição e o salário de uma pessoa são determinados pelo seu tempo em uma organização — o mérito dos anos — é visto como estando com os dias contados.¹⁴ Segundo a discussão corrente hoje entre intelectuais, empresários e administradores na sociedade japonesa, para o Japão continuar crescendo, a mobilidade vertical das pessoas no interior das empresas deve ser determinada pelo desempenho delas e não mais pelo tempo de serviço de cada uma.¹⁵ Pergunta-se: que tensões nascerão deste movimento de um sistema que privilegia a antigüidade para outro que enfatiza o mérito, e como isso será feito em uma sociedade que sempre trabalhou em grupo e capitalizou o mérito individual para o grupo?

Por outro lado, nos Estados Unidos — uma sociedade que, via de regra, sempre funcionou considerando o desempenho e o mérito individual das pessoas como o principal ordenador das hierarquias, mensurando-o da forma a mais objetiva possível — discute-se hoje, na era do trabalho em equipe, como estimular essa nova forma de relações de trabalho e, ao mesmo tempo, continuar a reconhecer a contribuição individual.¹⁶ Portanto, esse não é um dilema tipicamente brasileiro como muitas vezes se faz crer. Além do mais, a sociedade brasileira opera no seu interior com vários e diferentes sistemas meritocráticos. Os concursos públicos, o vestibular, as entrevistas e a avaliação de *curriculum* utilizados pelas

grandes empresas privadas e os seus sistemas de promoção estão todos calcados em uma visão meritocrática.

Um outro aspecto central desta discussão, sistematicamente ignorado, mas que nos permite enfocá-la em uma outra perspectiva, é a evidência histórico-sociológica do dilema que as sociedades complexas, de forma geral, sempre enfrentaram entre escolher o mérito, a antigüidade e o *status* hereditário na hora de se organizarem social e administrativamente. Mais ainda, o reconhecimento secular de que a capacidade individual é aleatoriamente distribuída entre os diferentes segmentos, sem que isso implique uma concepção igualitária de sociedade.

No Japão Tokugawa este debate é claro. Nishikawa Joken, no início do século XVIII, sugeria que o Japão deveria seguir o exemplo da Índia, onde grande parte das pessoas, com exceção de alguns poucos funcionários designados hereditariamente, permanecia analfabeta e ignorante de qualquer coisa que não fosse a lei a que tinha que obedecer, ao contrário da China, onde os postos na administração pública eram ocupados por funcionários concursados, escolhidos por competência e independentemente da posição social. Aliás, a China Imperial, um antigo modelo para o Japão, em termos culturais, durante séculos,¹⁷ era uma fonte permanente de referência para esse debate. Ogyu Sorai, um intelectual da época Tokugawa, contrastava o sistema feudal hereditário com o governo centralizado, administrado por funcionários escolhidos por mérito, e afirmava que apenas na China antiga e feudal e no Japão da época em que ele escrevia, podiam ser encontrados governos estáveis e bons. Seus argumentos vão todos na direção de mostrar que o sistema meritocrático ameaçava a ordem social e estimulava a deslealdade dos funcionários, na medida em que, primeiro, o sistema de exames podia fazer com que um homem de posição inferior se saísse melhor do que um superior e, segundo, estimulasse a deslealdade, pois funcionários que se movem de um posto para outro não estão ligados por nenhum laço emocional, nem aos seus superiores, nem aos inferiores. O resultado disso, segundo Sorai, era a necessidade de um rígido sistema de controle e punição para vigiar o comportamento desses funcionários e o estado de suspeição e rebelião que se estabelecia entre eles.

Um século mais tarde, um outro intelectual japonês, Hirose Tanso, alinhavava um argumento dentro dos mesmos parâmetros. Segundo ele, como os funcionários chineses não possuíam nenhuma segurança de serem mantidos no emprego, podendo ser dispensados a qualquer momento e nada sendo garantido a seus filhos, eles se

preocupavam apenas em usufruir de seus momentos de poder sem nenhuma preocupação com as gerações futuras.

Essas posições não eram unânimes e eram frontalmente contestadas por outros intelectuais da mesma época. Ise Sadatake afirmava que nomear funcionários por nascimento e *status* é como “botar gatos para amedrontar ladrões e cachorros para caçar ratos”. Um outro afirmava que o *daimyo* (senhor feudal) tendia a escolher como seus subordinados pessoas que lhe eram semelhantes em temperamento e habilidades, aumentando, desmesuradamente, as suas próprias deficiências de caráter. Kamei Nammei assinala, na mesma época, que funcionários apontados por favoritismo não são confiáveis aos olhos de seus superiores. Conseqüentemente, esses superiores interferem constantemente no trabalho dessas pessoas, de forma que os subordinados perdem tanto a autoridade como o incentivo para trabalharem bem.

Mesmo comungando dessas idéias, nenhum dos intelectuais japoneses do período Tokugawa tinha ilusão quanto à possibilidade de o sistema hereditário ser abolido. Por outro lado, os que defendiam o sistema hierárquico de privilégios compartilhavam com os seus oponentes a idéia de que, pelo menos em determinado grau, o princípio básico de um bom governo era promover o mais capaz em detrimento do incapaz. O consenso terminava exatamente onde começava a questão de até quanto se deveria permitir que o mérito suplantasse a hereditariedade e a posição social.¹⁸

Como podemos ver, tanto a China quanto o Japão são exemplos claros da antigüidade e da natureza estrutural do debate acerca de que critério uma sociedade deve adotar para preencher os seus cargos administrativos e políticos. Ele não veio com a modernidade nem com o sistema econômico capitalista. Mas, podemos perguntar, esta sua natureza estrutural adquire alguma especificidade na época contemporânea e nas sociedades industriais modernas? Certamente que sim. E esta especificidade é dada por uma distinção básica, mas raramente feita entre sistemas meritocráticos e ideologia de meritocracia.

Meritocracia enquanto, critério de ordenação social, é diferente de meritocracia enquanto ideologia. No primeiro caso, o mérito — a capacidade de cada um realizar determinada coisa ou se posicionar em uma determinada hierarquia, baseado nos seus talentos ou esforço pessoal — é invocado como critério de ordenação dos membros de uma sociedade apenas em determinadas circunstâncias. No segundo, ele é o valor globalizante, o critério fundamental e considerado moralmente correto para toda e qualquer

ordenação social, principalmente no que diz respeito à posição sócio-econômica das pessoas. Ou seja, num universo social fundado em uma ideologia meritocrática, as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores. Existe, portanto, uma grande diferença entre sistemas sociais meritocráticos apenas para determinados fins e sociedades organizadas a partir de uma ideologia de meritocracia, onde quase toda e qualquer posição social deve ser ocupada pelos melhores com base no desempenho individual.

Desta distinção anterior derivam várias proposições. A primeira é que toda e qualquer sociedade reconhece que seus membros individuais (sujeitos empíricos) diferem entre si em termos dos resultados que apresentam no desempenho de determinadas funções. Esse reconhecimento, contudo, pode ser socialmente legitimado ou não, através do estabelecimento de hierarquias formais específicas, que apenas possuem valor num certo contexto social. Isso significa que o mérito é o valor globalizante apenas para determinados fins, por exemplo para a admissão no serviço público (como era o caso dos mandarins da China Imperial), não implicando a sua utilização para outros domínios, para os quais esses universos sociais lançam mão de atributos pessoais adquiridos por nascimento ou casamento.

A segunda proposição é de que não existe ligação necessária entre sistemas meritocráticos e sociedades complexas e, conseqüentemente, não há relação excludente entre sistemas meritocráticos e sociedades tradicionais e hierárquicas. Os exemplos da China e do Japão falam por si mesmos.

A terceira proposição, derivada da distinção entre sistema meritocrático e ideologia meritocrática, é de que existe uma relação clara entre sociedades modernas, complexas e igualitárias e a vigência de uma ideologia meritocrática. Explico melhor. O fato de uma sociedade hierarquizar seus membros para determinados fins, tomando como base os seus atributos e talentos pessoais, não faz dessa sociedade uma sociedade igualitária. Ou seja, ela não vai considerar sempre os indivíduos como *tabula rasa* e os diferenciar entre si apenas através dos seus respectivos desempenhos, desconhecendo os atributos adquiridos ou por nascimento ou por *status*. Em muitas circunstâncias, essas sociedades vão ordenar seus membros justamente por esses atributos, que nada têm a ver com o mérito ou o esforço de cada um. As sociedades hierárquicas podem funcionar como meritocráticas em determinadas circunstâncias, embora não seja essa sua ideologia globalizante. Elas partem do pressuposto de que as pessoas não são iguais em relação

a um determinado valor que elas tomam como central e globalizante para a ordenação geral da sociedade.

Por outro lado, as sociedades igualitárias têm como princípio básico o fato de que os indivíduos são iguais e que a única coisa a diferenciá-los, para fins de ordenação social, em termos de *status*, poder econômico e político, é o desempenho de cada um. De acordo com a ideologia prevalecente no interior das sociedades individualistas e modernas, a posição de cada pessoa no interior da estrutura social deve ser determinada pela capacidade individual, por aquilo que cada um é capaz de realizar. Em outros termos, neste tipo de sociedade, o único tipo de hierarquia desejável e legítima é a que classifica as pessoas exclusivamente por seus talentos e capacidades individuais demonstrados no desempenho de determinadas tarefas e funções. Isso significa que as pessoas são comparadas e classificadas tomando-se como base o desempenho relativo de cada uma, e que nenhum outro fator (relações pessoais e consangüíneas, poder econômico e político) pode ser levado em conta nesse processo classificatório, sob pena de invalidar a filosofia central de todo o sistema. A estes são atribuídos reconhecimento público e formal sob a forma de cargos, salários, privilégios, *status* e prestígio. Além disso, o sistema meritocrático é uma exigência de uma sociedade democrática, que, do ponto de vista dos princípios, garante a igualdade de oportunidades para todos. Na medida em que as nomeações e promoções recaem em indivíduos capazes, de competência reconhecida e comprovada, esse princípio é concretizado, pois as oportunidades estão abertas a todos os que demonstram ter competência e não estão circunscritas às pessoas dotadas de relações pessoais e de parentesco. Em suma, nesta perspectiva, a meritocracia alia igualdade de oportunidades com eficiência.

Se este é o valor central que norteia o processo de estratificação e mobilidade social desses universos sociais, nada mais lógico, portanto, do que se estabelecer processos de avaliação que permitam a formação de hierarquias de desempenho, nas quais as posições mais elevadas devem ser ocupadas por aqueles que, comprovadamente, se desincumbiram de forma melhor de um trabalho ou se sobressaíram em um determinado domínio. Neste sentido, as hierarquias construídas pelas meritocracias são excludentes, pois elas almejam a seleção do melhor ou melhores. Mais ainda, são duplamente excludentes porque, dentre os selecionados como os melhores, escolhem novamente os melhores para liderar os processos e ocupar os lugares no topo da hierarquia. As sociedades individualistas modernas são simultaneamente

sociedades que operam através de sistemas meritocráticos e têm uma ideologia de meritocracia.

Conseqüentemente, no contexto destas sociedades, a questão central do debate não é mais qual o critério que deve servir de parâmetro para as hierarquias sociais, pois este já está dado — mérito/desempenho —, mas sim uma questão de ordem prática: se todos nós queremos os melhores, como selecioná-los e que instrumentos utilizar para realizar esta seleção?

Tudo que foi dito acima pode parecer muito óbvio e muito simples quando explicitado teoricamente, mas quando nos voltamos para a prática tudo se complica, já que as definições e os critérios sobre o que é desempenho e os fatores que entram na sua contabilização não são unívocos. Lingüisticamente, as categorias mérito e desempenho são as mesmas; entretanto, o conteúdo cultural pode divergir de sociedade para sociedade e no interior da mesma sociedade, gerando interpretações divergentes.

A polêmica em torno da questão da meritocracia e da avaliação de desempenho no Brasil origina-se, justamente, dessa atribuição de conteúdos distintos para uma mesma categoria lingüística por diferentes segmentos sociais e pelo exercício de um discurso que valoriza a meritocracia como critério básico de ordenação social, mas que contrasta, fortemente, com a prática social de todos os segmentos da sociedade brasileira. Ela se encontra permeada por uma total falta de entendimento sobre o que está sendo dito pelos diferentes grupos envolvidos e pela confusão entre sistema meritocrático e ideologia da meritocracia.

Do ponto de vista formal e jurídico, a sociedade brasileira, de um modo geral, e o serviço público, de forma particular, encontram-se, sem dúvida alguma, organizados como um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade no seu interior. Entretanto, a leitura da “realidade empírica” pelos diferentes segmentos sociais envolvidos nesse debate — elites políticas, intelectuais e servidores públicos — não ratificam o Brasil como uma sociedade ideologicamente meritocrática. Primeiro, porque outros critérios, como relações pessoais, de parentesco, de posição social e de antigüidade são utilizados, lado a lado com princípios meritocráticos, na colocação das pessoas no interior da nossa estrutura social. E, segundo, porque o significado do que é desempenho e a sua importância relativa aos valores anteriores não é a mesma para todos os grupos. A história da implantação de um sistema meritocrático no serviço público brasileiro é um exemplo do que falei. Além de nos demonstrar a existência desses múltiplos critérios na classificação das pessoas no interior das hierarquias

administrativas, ela nos sugere, também, os diferentes conteúdos culturais correntes na sociedade do que é mérito e desempenho e que levam pessoas de diferentes segmentos a valorizarem vínculos de natureza diversa — morais e profissionais — com as suas respectivas organizações.

4. Sistema meritocrático e administração pública brasileira

4.1. Ingresso

A idéia de que o serviço público deva ser estruturado como uma meritocracia é, do ponto de vista histórico, bastante antiga no Brasil, embora a impressão do senso comum é de que esta discussão é recente e moderna. A Constituição de 25 de março de 1824 delinea claramente os fundamentos de uma meritocracia. O artigo 179, item XIV, reza:

“Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes.”¹⁹

Este artigo colocava o acesso aos cargos públicos como uma possibilidade aos indivíduos que tivessem “virtudes e talentos”, ou seja, não os tornava bens exclusivos das nomeações nepóticas e políticas. Como o artigo não especificasse o processo de aferição dos referidos “talentos e virtudes”, as nomeações ficavam, na prática, ao sabor de quem tivesse o poder de nomear. Esta Constituição, no que dizia respeito à entrada para o serviço público, estabelecia, pela primeira vez no Brasil, a possibilidade de um critério meritocrático, embora não fornecesse instrumentos para orientar a prática social na mesma direção. Salvo algumas exceções, como é o caso da legislação que organizou o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias — lei de 4 de outubro de 1831 — que, no seu artigo 96, estabelecia alguns critérios para a contratação das pessoas:

“Não se admitirá de ora em diante pessoa alguma, senão por concurso, em que se verifique que o pretendente tem os princípios de gramática da língua nacional e da escrituração por partidas dobradas e cálculo mercantil, unindo a isto boa letra, boa conduta moral e idade de vinte e um anos para

cima. Os casados em igualdade de circunstâncias serão preferidos aos solteiros.”²⁰

É importante observar, conforme assinali anteriormente, quando da distinção entre sistemas e ideologia meritocrática, que essa mesma Constituição de 1824, que colocava o mérito/desempenho individual como uma possibilidade para a admissão ao serviço público, estabelecia distinções entre os indivíduos no momento da concessão do direito ao voto. Este era um direito de apenas algumas categorias.²¹ No seu interior temos, portanto, tendências inteiramente opostas. O artigo 179 apontava o mérito como um critério de acesso ao serviço público, um outro — o 170 — afirmava a igualdade de todos perante a lei e os artigos 92, 93, 94 e 95 estabeleciam os critérios para o direito ao voto, critérios estes que excluíaam do exercício pleno da cidadania pessoas em determinadas posições sociais e níveis de renda. Para alguns fins, essa Constituição apontava para um sistema meritocrático, para outros apontava para uma hierarquização baseada no *status* e posição econômica. Ela mesclava, do ponto de vista formal e jurídico, critérios que hoje se encontram combinados apenas na prática social brasileira.

A primeira Constituição da República — de 24 de fevereiro de 1891 — no seu artigo 73 reafirma o direito de livre acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos civis e militares, observadas as condições de capacidade especial exigidas pela lei sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas. Ficou a cargo da lei ordinária dispor sobre os critérios exigidos para a entrada.²²

A Constituição de 16 de julho de 1934 vai inovar duas vezes. Primeiro, no seu artigo 168, reafirma o direito ao livre acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos e inova ao estabelecer que não haveria mais distinções de sexo e estado civil, existentes na legislações anteriores, que asseguravam aos homens casados prioridade na obtenção de um cargo público em relação aos solteiros. Ou seja, estabelece um critério universalizante para o ingresso. Segundo, no artigo 170, disporá que “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concursos de provas ou títulos.”²³

Com essa disposição, assegura-se o direito universal de acesso ao serviço público a todos os brasileiros, independente de sexo ou estado civil, através de concurso aos seus cargos iniciais, ao mesmo tempo que libera os escalões superiores para as nomeações e influências políticas, tradição que se mantém, em parte, até hoje. Esta tradição, de alocar os cargos mais altos da administração para

as nomeações políticas, deu origem ao conto de Monteiro Lobato, “Luzeiro Agrícola”, de 1928, no qual um poeta fracassado pede emprego público a um chefe político. Este lhe oferece os cargos mais altos e, diante da solicitação do poeta para cargos mais humildes, recebe a resposta: “mas para estes, só com concurso”.²⁴

As demais constituições — 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988 — não fazem referência explícita à capacidade individual. Contudo, ao estabelecerem que o critério de admissão ao serviço público deveria ser o concurso aberto a todos os brasileiros, deixam implícita a idéia de que o anonimato e a impessoalidade que, teoricamente, cercam esse procedimento, selecionam pelo mérito pessoal, por ignorarem atributos sociais como *status*, poder político e econômico, relações consangüíneas e pessoais.²⁵

A presença destes dispositivos em todas as constituições não significa, contudo, a consagração definitiva do mérito como sistema prevalecente na admissão para o serviço público. No período que vai de 1934 até os dias atuais, registram-se avanços e recuos na legislação no que concerne à consagração definitiva do concurso público como o único meio de ingresso. Segundo Couto (1966), de acordo com estatísticas da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, de 1937 a 1962.

“Inscreveram-se em concurso 695.499 candidatos, dos quais compareceram à primeira prova somente 285.852, logrando habilitação, afinal, apenas 75.1555, o que equivale a pouco mais de 10% dos inscritos. Destes, é preciso frisar, alguns não chegaram a ser nomeados e outros, por terem conseguido habilitação em vários concursos, o foram mais de uma vez. Atualmente, o Serviço Público Civil conta com aproximadamente 677.000 funcionários, sendo 312.000 da Administração centralizada e 365.000 da descentralizada, dos quais pouco mais de 100.000 ingressaram através de concursos públicos realizados pelo DASP ou por outros órgãos da administração, que dispunham do seu próprio sistema de mérito. Como facilmente se conclui, as cifras estão a evidenciar que, na batalha das leis, tem saído vencedor o regime do pistolão, com uma diferença superior a 500.000 sobre o seu adversário, o sistema de mérito”.²⁶

Embora, hoje, não tenhamos dados acurados a respeito do serviço público brasileiro que nos permitam fazer cálculo semelhante ao da era do DASP, a evidência empírica sinaliza, contudo, para a manutenção de uma situação semelhante. Se considerarmos que,

até há bem pouco tempo, existiam, no serviço público brasileiro, inúmeras tabelas especiais que permitiam a contratação de pessoas sem concurso e a prática, bastante comum e sustentada politicamente por vários grupos, de se efetivar os contratados e os chamados trens de alegria das vésperas de fim de mandato — a proporção de não concursados para concursados certamente seria bem maior.²⁷

Antes de prosseguirmos, acho importante registrar que, necessariamente, não é a existência ou não de um dispositivo como o concurso que garante que um determinado sistema privilegie o mérito. Existem sistemas meritocráticos que não selecionam os melhores por um concurso e sim pelo desempenho já comprovado em determinadas tarefas ou pela qualificação. Entretanto, no Brasil, e voltarei a esse ponto mais adiante, o concurso é um elemento paradigmático na legitimação de meritocracia. Na realidade, existe no plano das representações na nossa sociedade uma superposição entre instrumentos democráticos, como é o caso do concurso, e sistemas meritocráticos.

4.2. Mobilidade interna

Da mesma forma que o ingresso no serviço público brasileiro esta centrado na idéia do mérito de cada um — seja explicitamente, como na Constituição de 1824, seja implicitamente, como nas demais —, via concurso, a mobilidade vertical ou a promoção também é concebida no interior da nossa administração federal como devendo ser o resultado do desempenho de cada um.²⁸

A partir da chamada “lei do reajustamento” — lei 284 de 28 de outubro de 1936 — que pode ser considerada o início da administração moderna no serviço público brasileiro —, foi institucionalizado o sistema do mérito através do concurso e foram fixadas as diretrizes do primeiro plano de classificação e de avaliação de desempenho e cargos.

Os últimos sistemas colocados em vigor em 1966, 1977 e 1980 reafirmam a meritocracia como o critério absoluto e condicionam a promoção por antigüidade a um bom desempenho. Ou seja, embora esses planos de avaliação contemplem a progressão por antigüidade, a sua concretização depende, pelo menos no papel, da avaliação de desempenho do funcionário. Por exemplo, o plano de 12 de julho de 1960, promulgado pela lei nº 3780, que reestruturava a carreira do servidor público federal, estabelecendo os critérios para a promoção por merecimento e por antigüidade pela metodologia da escala gráfica, estabelece que somente poderá ser promovido por

antigüidade o funcionário que tiver obtido, pelo menos a metade do máximo atribuível ($50 - 2 = 25$).

“De fato, em se tratando de servidor descumpridor de seus deveres funcionais ou inapto para exercer atividades mais relevantes que as atuais, não deve a Administração premiá-lo com promoção mesmo que seja o mais antigo na classe.”^{29(?)}

E continuava :

“... a rigor, não deveria haver promoções por antigüidade, mas exclusivamente por merecimento. A razão óbvia: o funcionário deve estar comprovadamente apto a desempenhar as tarefas específicas da classe para a qual é promovido. E essa condição fundamental não é satisfeita pela simples circunstância de ser o funcionário mais antigo na classe anterior, mas sim através de criteriosa aferição de sua eficiência funcional e das qualificações exigidas para o desempenho daquelas atribuições...”^{30(?)}

O sistema de 24 de outubro de 1977, promulgado pelo decreto nº 80.602, que instituía a avaliação de desempenho no serviço público federal pelo método da distribuição forçada, chegou ao ponto de extinguir a promoção por antigüidade. De acordo com este plano, somente 20% dos funcionários poderiam receber avaliação MB (muito bom), 70% de avaliação B (bom), e 10% de R (regular).

O sistema atual, seguindo o modelo de 1960, submete, também, a promoção por antigüidade, teoricamente, à avaliação de desempenho. Digo teoricamente porque, na prática, as pessoas são automaticamente promovidas. Por exemplo, no caso dos professores universitários, a cada interstício de 24 meses a pessoa pode ser promovida, caso apresente desempenho para isso. De um modo geral, forma-se uma comissão, em cada departamento, que avalia as atividades desenvolvidas e o desempenho do professor candidato à progressão ao longo desse período. O conteúdo desses relatórios é muito significativo. São relatórios basicamente descritivos das atividades corriqueiras do magistério, do tipo de curso dado, orientação de alunos etc. ... nos quais não há parâmetro que meça ou avalie o que foi realizado. O interessante é que são feitos e exigidos como um fator que condiciona a progressão vertical do professor. Na maioria dos casos, eu arriscaria 99,9%, todos

são considerados com um bom desempenho das suas funções, o que transforma esta promoção em um dispositivo automático, e a exigência do relatório, em um dispositivo estritamente burocrático. O resultado desse burocratismo com base na descrição de atividades é que a maioria dos departamentos das universidades federais está congestionada de professores adjuntos IV, encontrando-se nas categorias inferiores apenas os que entraram mais tarde. Depreende-se disso que, para chegar quase ao final da carreira do magistério universitário, basta ficar tempo suficiente no cargo, pois são muito variadas as qualificações dos professores adjuntos IV: professores com mestrado, com doutorado, com especialização ou apenas com graduação e, também, aqueles que fazem pesquisa, escrevem artigos e livros, participam de congressos, orientam alunos e os que só dão aula e escrevem no quadro-negro. É bem verdade que existem experiências particulares e diferenciadas no seio das universidades públicas federais a esse respeito. São experiências que procuram estabelecer critérios que, de alguma forma, avaliem o que os professores fizeram nesse interstício de 24 meses e a qualidade do que fizeram, como por exemplo, a produção acadêmica, a participação em congressos etc. Entretanto, são iniciativas isoladas que não refletem a média do que ocorre no mundo universitário, embora possamos vê-las como expressões concretas de leituras diferenciadas que a questão do desempenho recebe no interior da universidade e a tensão crescente entre elas e o que é normalmente praticado.

Considerando a evidência histórica, apresentada anteriormente, resta-nos perguntar em que medida um novo plano de avaliação dos servidores públicos pode vir a ser, efetivamente, um instrumento poderoso na transformação da meritocracia em uma prática social legítima? Será que alguma coisa mudou no contexto do serviço público brasileiro que indique que este novo plano não sofrerá o mesmo destino dos anteriores? E mais, por que não é difícil estabelecer sistemas meritocráticos formais, embora seja difícil legitimá-los na prática social?

É difícil responder a essas questões de forma cabal. Entretanto, parte das respostas pode ser encontrada nos discursos sobre as razões que levaram às modificações dos diferentes planos de avaliação e nas declarações de funcionários sobre a realidade em que vivem.

Como mencionado, o primeiro plano de estruturação da carreira do servidor público foi promulgado a partir da Constituição de 1934. Em 1960, foi proposto um novo plano de reestruturação da carreira do servidor público, em substituição ao de 1934. Na época, apontava-se como um de seus objetivos diminuir a margem de arbítrio que a legislação precedente (decreto-lei nº 284, de 28 de outubro de 1936) atribuía aos chefes, extinguindo o apadrinhamento de chefes de repartição ou as influências políticas, que acabavam por preferir os funcionários mais qualificados. O critério de classificação dos funcionários por desempenho, adotado pelo boletim de merecimento, descrito como objetivo e impessoal, propunha, também, desafogar os “dirigentes” (Presidente da República, Ministros de Estado e Presidentes de Autarquias), bem como os parlamentares, da avalanche de pedidos que recebiam, nem sempre possíveis de serem atendidos, por se referirem a interesses contraditórios (se atendesse ao A, descontentaria ao B e ao C, e assim por diante).³¹

Em 1977 (decreto-lei nº 80.602), um novo plano é proposto e a argumentação adquire um novo matiz. Ao invés de o objetivo ser apenas neutralizar o apadrinhamento e as relações pessoais, a implantação de um novo sistema de avaliação em substituição ao de 1960 objetivava, segundo o diretor do DASP na época, Darcy Siqueira, forçar os chefes a efetivamente avaliarem os seus subordinados e fazer vigorar na prática uma verdadeira meritocracia. Em declaração ao Jornal do Brasil de 25 de outubro de 1977, Darcy Siqueira afirmava que, no serviço público brasileiro, sempre que se solicita opinião dos chefes sobre os funcionários, 99% deles são considerados acima da média. Para corrigir essa distorção, tinha sido adotada a metodologia da escala de distribuição forçada, que definia, *a priori*, a percentagem máxima de funcionários que poderia ser considerada de desempenho elevado, médio ou baixo. Além dessa inovação, o novo plano tinha como proposta básica enfatizar as promoções por mérito e extinguir as por tempo de serviço. Segundo o diretor do DASP, no serviço público brasileiro “existe o sujeito com 30 anos de serviço que nunca fez nada e aquele com 10 anos de serviços efetivamente prestados. Então, precisamos medir atributo.”

O plano adotado em 1977 durou apenas três anos. Em 1980, ele foi substituído por outro que, ao contrário, voltava a enfatizar a promoção por antigüidade. Desempenho será o critério utilizado apenas para a progressão horizontal (mudança de referência salarial dentro da mesma classe) e a antigüidade para a progressão vertical, independentemente do merecimento do servidor, tendo como requisito

o interstício de doze meses, a escolaridade, a habilitação profissional e a formação especializada, quando necessárias ao exercício da classe a ser provida. Além desses aspectos, era sempre atribuído o conceito 1 (o mais alto existente), independentemente de qualquer avaliação, aos seguintes servidores: ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargos ou funções de direção e assessoramento superior ou intermediário em exercício nos Gabinetes Civil e Militar da Presidência e no Serviço Nacional de Informação; requisitados para o exercício de cargos e funções de direção e assessoramento superior nos Poderes Legislativo e Judiciário da União, do Distrito Federal e Territórios; afastados para cargos de direção superior em empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas pela União e nos serviços dos Estados e Municípios; designados membros de órgãos colegiados federais. Como sabemos que esses cargos são, na sua maioria, ocupados por nomeações e o critério a orientá-las é predominantemente o das relações pessoais, fica claro o peso que ainda hoje é atribuído a essas relações, mesmo que não apareçam como um critério explícito.

O mais interessante acerca dos motivos invocados para as alterações dos diferentes planos é que eles são os mesmos invocados ainda hoje para justificar a falência do sistema atual de avaliação de desempenho, no serviço público. Em pesquisa realizada entre servidores públicos da administração direta e indireta, num total de 432 questionários respondidos como parte de um projeto de análise cultural de uma empresa estatal, verifiquei que os mesmos dilemas que se encontravam na base das alterações dos antigos planos continuam presentes ainda hoje. Primeiro, quase todos concordam, em tese, que o mérito e o desempenho devem ser os principais, senão os únicos, critérios de avaliação dos funcionários. Portanto, do ponto de vista representacional, as pessoas se colocam como adeptas de uma meritocracia. Segundo, todos estão insatisfeitos com o atual sistema, pois, além de não funcionar — em muitos lugares está suspenso —, muitas pessoas nem sabem que um dia existiu alguma forma de avaliação. O tipo de sistema de avaliação, o processo, a forma como é realizado e os avaliadores, todos são criticados. Terceiro, a desconfiança acerca do sistema é total. Ninguém confia nos resultados. Verifiquei que as pessoas normalmente acham os critérios injustos (79.1%), assim também como os avaliadores (50.7%) e, via de regra, os mais bem avaliados são vistos como apadrinhados, “puxa-sacos” dos chefes etc., mesmo que estas pessoas sejam reconhecidas como bons profissionais e de alto desempenho. Ou seja, quem não recebe uma boa avaliação, via de regra, não legitima a boa avaliação alheia. Quarto, descobri que a antiguidade como um critério de

ascensão vertical é vista negativamente por 54.8%, um mal necessário na medida em que corrige as injustiças da avaliação de desempenho e, ao mesmo tempo, um incentivo para a acomodação do funcionário, na medida em que, trabalhando ou não, o indivíduo vai ser promovido de qualquer maneira; os outros 46% consideram que a antigüidade deve ser valorizada. Entretanto, ninguém a quer fora dos sistemas, o que indica, da parte dos 54%, uma desconfiança em relação aos critérios utilizados. E, por fim mas não menos importante, constatei que os chefes não gostam de avaliar porque isso sempre gera insatisfação entre os funcionários. Como forma de evitar tensões dessa natureza, eles tendem a avaliar todos positivamente.

O que se constata na história dos critérios de ingresso, nos diferentes planos de avaliação de desempenho, nas argumentações utilizadas para justificar as alterações e na pesquisa realizada por mim, entre funcionários da administração direta e indireta, é que, embora esta esteja aparelhada há bastante tempo, do ponto de vista formal, para avaliar e medir o desempenho dos funcionários públicos federais, este processo nunca chegou a ser implementado de forma sistemática, ficando alguns períodos, como aconteceu na década de 1960 e acontece hoje, sem qualquer forma de avaliação.

Neste contexto de alteração de planos, observa-se uma inversão hierárquica: o mérito de valor globalizante nas representações simbólicas passa a valor englobado pela senioridade e pela desconfiança acerca do peso das relações pessoais. Por conseguinte, seria interessante indagar a razão de, na nossa cultura administrativa, mérito e desempenho funcionarem, na prática, como fatores secundários à senioridade e relações pessoais.³² Mais ainda, por que num grande número de circunstâncias, quando o mérito é acionado como critério, ele não é legitimado por quem não foi bem avaliado? Como disse uma das minhas entrevistadas, “eu sempre vou achar que é injusta, senão comigo pelo menos com um colega”. O que se constata, aqui, é uma forma de resistência profunda à avaliação, enquanto conceito, princípio, independente dos seus resultados práticos ou possíveis efeitos seletivos, que contrasta fortemente com os discursos sobre a primazia do mérito como valor central das hierarquias administrativas.

A partir do exposto acima, parece-me que a resposta para um melhor entendimento do que está sendo efetivamente dito, nesse debate sobre meritocracia na sociedade brasileira, reside na questão básica: o que as pessoas consideram mérito e desempenho? Qual a explicação dada para as diferenças entre os resultados individuais no desempenho de uma mesma tarefa?

5. Igualdade e desempenho

À primeira vista, pode parecer estranho relacionar a idéia de igualdade à questão da avaliação de desempenho. Igualdade parece ser um valor político mais associado a questões, opiniões e atitudes relativas a eleições, candidatos, governo e ideologias. Na realidade, a idéia de igualdade é muito mais do que um tema político; ela é um valor estrutural nas sociedades modernas, na medida em que se configura como um dos atributos centrais do personagem social característico dessas sociedades — o indivíduo.

Mas, por que igualdade se relaciona com desempenho? Porque, de acordo com a ideologia das sociedades modernas, todos os indivíduos nascem livres e iguais.³³ Além de sujeitos empíricos, eles também são sujeitos morais. Isso significa que nenhum atributo social do tipo ascendência, riqueza, *status*, relações pessoais etc. pode ser levado em conta no tratamento que a sociedade dispensa aos seus membros. Eles não definem o indivíduo. O que define o indivíduo é uma suposta semelhança moral dada pela existência de uma dimensão natural/física idêntica entre todos os seres humanos. Essa semelhança de forma é tomada como base de um sistema de direitos ao qual todos devem ter acesso igual. Neste contexto, o único elemento a diferenciar uma pessoa da outra são as características idiossincráticas de cada uma delas, ou seja, tanto os seus talentos naturais como a sua disposição interior para realizar o que os norte-americanos chamam de *achievement*. E a única hierarquia ideologicamente possível é aquela construída a partir da avaliação dos diferentes desempenhos individuais.

Contudo, para que o desempenho dos indivíduos tenha legitimidade social, ele deve estar inserido num contexto juridicamente igualitário, no qual a igualdade funcione como uma moldura para os acontecimentos e proporcione as condições para que as pessoas sejam avaliadas exclusivamente pelas suas realizações. Ou seja, nenhum outro critério como, por exemplo, poder econômico, *status*, relações familiares e pessoais pode influenciar esta avaliação. É por isso que desempenho e igualdade estão intimamente associados. Esta última fornece as condições necessárias e suficientes para a sua legitimidade.

Em termos de representações simbólicas, as coisas funcionam mais ou menos como o descrito acima. As variações começam a surgir quando saímos deste nível geral da ideologia e passamos à sua implementação prática em universos sociais distintos. Então, é possível observar-se que os conceitos anteriores — igualdade, desempenho e mérito — embora continuem na base da organização

social e administrativa das sociedades complexas, possuem conteúdos sociais distintos, bem como as condições sociais consideradas legítimas para a avaliação das produções individuais.

As implicações dessas variações são básicas para o nosso objetivo pois, se compararmos as concepções sobre igualdade e desempenho desenvolvidas no Brasil e nos Estados Unidos, podemos entender porque, embora possuamos sistemas meritocráticos, estes não possuem legitimidade na nossa prática social. Poderemos constatar, sem muita dificuldade, que o discurso oficial da sociedade norte-americana sobre desempenho e igualdade assemelha-se ao que alguns grupos da sociedade brasileira, particularmente as elites políticas e econômicas e os setores mais individualistas e intelectualizados da população, pensam que deva ser desempenho e igualdade. Esse discurso, contudo, contrasta bastante com a prática social de todos os segmentos da população brasileira que, no momento de aplicar no seu contexto e para si e o seu grupo esses princípios, atribui ao que se entende por desempenho um sentido bastante distinto do norte-americano.

Creio que esses pontos poderão ficar mais claros através de um exercício comparativo entre os significados das categorias igualdade e desempenho para os Estados Unidos e o Brasil.

6. O significado de igualdade e desempenho nos Estados Unidos

A igualdade norte-americana é dada pela lei e a ela circunscrita. Traduz-se como direito de acesso igual ao sistema legal e não como uma garantia de sucesso. Concretamente, a concepção de igualdade como um direito significa garantir a todos os indivíduos, independentemente de suas posições na sociedade, de suas desigualdades naturais (sexo, força física, inteligência, desempenho, talentos específicos etc.), um tratamento igual perante a lei, de forma que ninguém seja privilegiado na consecução de seus objetivos e no exercício de seus demais direitos. Portanto, não é intrínseca à idéia de igualdade norte-americana a busca de um estado substantivamente igualitário. A existência da diferença entre os indivíduos é reconhecida, legitimada e percebida como o resultado do diferencial de talento — aptidão inata — que permite a alguns indivíduos realizarem e praticarem certas ações com muito mais eficiência e eficácia — além de desempenho — que outros resultantes da capacidade e desejo de realização (*achievement*) que cada um possui. Mais ainda, a diferença é positivamente

valorizada, pois exprime a essência de cada um de nós, enaltecendo o elemento central de todo o sistema social moderno, igualitário e individualista — o indivíduo como personalidade única e irrepetível. As diferenças são assim percebidas como inevitáveis e desejáveis. O que deve ser evitado é qualquer tentativa de usar, do ponto de vista social, qualquer diferença de talento — as chamadas desigualdades naturais do liberalismo — e de desempenho para marcar distinções perante a lei.³⁴

A sociedade norte-americana está pronta a admitir a igualdade jurídica — um ideal a ser buscado, de forma permanente, na vida política — e a desigualdade de fato, conseqüência das diferenças entre os desempenhos individuais e das desigualdades naturais. A sociedade não coloca como tarefa anular ou aplainar, nem institucional nem juridicamente, essas diferenças. Assim sendo, a idéia de justiça social se aproxima mais de um conceito de proporcionalidade ou equidade e menos de igualdade, esta última funcionando, basicamente, como um valor-meio e não um valor-fim.³⁵

Neste contexto de igualdade jurídica, o desempenho — como conjunto de aptidões e realizações — funciona como um mecanismo socialmente legítimo, que permite à sociedade diferenciar, avaliar, hierarquizar e premiar os indivíduos entre si. Ele é composto pelo conjunto das realizações objetivas de cada indivíduo, entendidas como o resultado das propriedades idiossincráticas de cada um de nós. Portanto, o desempenho é o resultado de processos e mecanismos intrínsecos ao ser humano, de ordem mais psicológica do que social. Ele é, na perspectiva norte-americana, mais um produto individual do que social. O desempenho é a expressão paradigmática do credo de *self-reliance*. Ou seja, a capacidade que cada indivíduo tem de perseguir seus objetivos e viver a sua vida baseado em seus próprios recursos.

Neste cenário, desempenho configura-se como a medida que diferencia e atribui valor social aos indivíduos. Conseqüentemente, avaliar se faz necessário pois, só a partir da comparação das diferentes realizações, posso e devo estabelecer hierarquias entre os indivíduos que sejam socialmente legítimas na sociedade norte-americana. Entretanto, como o desempenho é percebido como produto de forças intrínsecas ao ser humano, no momento da avaliação, as circunstâncias sociais, no interior das quais foram produzidas as diferentes realizações, devem ser mantidas constantes. Quero que reconheçam as minhas produções como exclusivamente minhas, o que fui capaz de fazer independentemente de meus determinantes sociais. O que você fez e o que eu fui capaz de fazer, independentemente das circunstâncias em que o fizemos. O que

está sendo avaliado é resultado contra resultado, individualidade *versus* individualidade.

Pela lógica do *self-reliance*, as circunstâncias sociais em que as diferentes individualidades operaram quase nunca são explicitadas ou declinadas *a priori* para fins de avaliação. Quando aquelas são trazidas à baila, elas o são para valorizar ainda mais o desempenho individual. São utilizadas para comprovar e reforçar ainda mais o valor das realizações, na medida em que comprovam a superação de condições desfavoráveis, que foram revertidas pela força daquela individualidade. É a prova cabal da superioridade ontológica do indivíduo sobre o grupo social.³⁶ Por isso que a mobilidade social norte-americana é tão grande e pareceu uma coisa inédita para o olhar europeu de um aristocrata francês como Alex de Tocqueville.³⁷ O que parecia impossível em outros universos sociais, parecia factível e comum na sociedade norte-americana. Nela, é possível se ter um *curriculum* escolar ruim, um emprego medíocre com vinte e dois anos e conseguir reverter toda essa situação através de um bom desempenho, de forma que, através de mudanças sucessivas de emprego para emprego, se chegue a diretor de uma empresa aos quarenta anos.³⁸

Não é à toa que o herói norte-americano por excelência é o *self made man*. Aquele indivíduo que se fez sozinho, sem a ajuda de amigos e parentes, que venceu todas as barreiras baseado apenas em seus méritos pessoais. E este personagem aparece no imaginário norte-americano representando os mais diferentes papéis — *cow-boy*, *superman* ou um *ordinary guy* — e nos mais diferentes cenários, mas sempre reproduzindo a mesma história, que é a história da sua luta e quase sempre também da sua vitória. O herói norte-americano é basicamente um sujeito pró-ativo, que age sobre a realidade, transforma-a e molda-a de acordo com a sua visão de mundo. Não tem ajuda de ninguém, a não ser dos inferiores estruturais. Não aceita gratuitamente a realidade ou as imposições do sistema (leia-se sociedade). Por conseguinte, não é à toa, também, que um dos grandes dramas sociais norte-americanos seja a construção de uma identidade social desvinculada de relações pessoais e familiares, baseada apenas na própria trajetória pessoal. Esse drama social se faz presente de várias maneiras nos mais diferentes domínios da vida social norte-americana.

A cinematografia ilustra, com abundância de detalhes, o drama social das pessoas para serem reconhecidas pelos seus próprios méritos, como indivíduos por si mesmos e não como apêndices de outras identidades, como filho de fulano e beltrano.³⁹ A própria maneira da apresentação pessoal nos Estados Unidos, quando

comparada com o mesmo procedimento no Brasil, indica a importância de se ser reconhecido como um indivíduo em si e por si. A pessoa é, via de regra, apresentada pelo seu pré-nome e qualificada pela sua atividade profissional, o que ela faz. Dificilmente há o uso da *teknonymy* — a identificação de uma pessoa por suas relações de parentesco — como um aposto ao nome pessoal, de maneira a localizar melhor o indivíduo na estrutura social, como fazemos comumente aqui no Brasil, sem causar indignação em quem está sendo apresentado. Isso não quer dizer que, na sociedade brasileira, as pessoas não lutem por criar identidades marcadas por opções próprias e desvinculadas do núcleo familiar, a própria expressão “filhinho de papai” nos sinaliza para a existência de um personagem social, negativamente avaliado em seu comportamento, que se caracteriza por trazer as marcas da trajetória paterna. O que estou chamando atenção é que este não é um drama central na sociedade brasileira, sua importância restringe-se a um segmento bem marcado do tipo segmento médio, urbano, intelectual, individualista e analisado.

Voltando à problemática norte-americana, a questão do desempenho também aparece nas relações familiares, via criação de uma cultura de *self-reliance*, na qual, desde a mais tenra infância, as crianças são estimuladas a serem independentes e a marcarem a sua individualidade, através de opções próprias, da independência dos cuidados maternos até a independência econômica e o afastamento físico do núcleo familiar para estudar fora ou trabalhar. No contexto familiar é bem conhecida a comparação entre o comportamento de um pai norte-americano e outro chinês em relação à ajuda recebida do filho na velhice, popularizada por um antropólogo sino-americano, Francis Hsu. Neste exemplo, enquanto um pai norte-americano esconderia esse fato, considerado humilhante por muitos, significando seu fracasso enquanto indivíduo, pois seu desempenho não foi suficientemente bom para provê-lo na velhice, transformando-o em dependente de seu filho, o pai chinês gritaria em altos brados por toda a aldeia a bondade e generosidade de seu filho e a sua sorte de pai.

Uma outra dimensão na qual o significado do desempenho como produto da individualidade aparece com clareza é o permanente debate, nos últimos anos de forma mais candente, sobre o destino da política de cotas nos Estados Unidos. Esta é uma outra instância que ilustra o drama de se legitimar enquanto indivíduo através do desempenho pessoal.

Como é do conhecimento geral, a política de cotas, estabelecida na década de 60 com o objetivo de integrar o negro e

outras minorias à sociedade norte-americana, via mercado de trabalho e de uma política de discriminação positiva, oferecia condições preferenciais a esses grupos no momento da contratação para um emprego. Em virtude de os empregadores terem a necessidade de preencher, em suas empresas e organizações, determinado número de vagas, as chamadas cotas, estabelecidas em lei, de pessoas oriundas de grupos minoritários, negros, pior qualificados e com menos *skills*, eram escolhidos em detrimento dos brancos para ocuparem um número determinado de vagas.

Passados quase 30 anos, grupos negros e brancos requerem uma revisão desta política e o conjunto de argumentos utilizados por ambos os grupos ilustra claramente o significado do que é desempenho na sociedade norte-americana. Os negros, que desejam a revogação da política de cotas, alegam que ela, implicitamente, afirma a inferioridade dos negros, na medida em que lhes fornece condições privilegiadas para a obtenção de emprego. Ou seja, o que está sendo dito, indiretamente, através das cotas é que, em igualdade de condições com os brancos, os negros não obteriam os empregos que hoje possuem. Por outro lado, o que os críticos brancos argumentam é que, nos últimos 30 anos, os negros já tiveram a sua oportunidade e se não conseguiram, enquanto grupo, progredir socialmente, agora, o problema é deles. O que não é possível é a permanência de uma política de discriminação das majorias, no caso o homem branco, um argumento aliás que já foi acolhido em juízo. E o que ambos os grupos estão condenando são as condições privilegiadas dos negros, que colocam o contexto social e histórico no caminho da avaliação, o que impede que a inserção dos negros se dê via desempenho contra desempenho, resultado contra resultado, individualidade contra individualidade.

Mas o que mais exemplifica a concepção do desempenho nos Estados Unidos é o chamado *star system*. O *star system* é, justamente, a premiação dos melhores entre os melhores, a consagração do desempenho individual como resultado das características únicas excepcionais de determinados indivíduos. Significa a concessão de privilégios e benefícios muito acima da média, como forma de reconhecimento de um talento e um desempenho considerados excepcionais. É a exaltação máxima da individualidade. O *star system* aparece com clareza em todos os domínios da vida pública norte-americana: na contratação de professores para as grandes universidades, nas quais ninguém em um mesmo departamento ganha o mesmo salário, pois a remuneração de cada um está ligada às suas publicações e patentes, à capacidade de atrair alunos e investimento para aquela universidade etc.; na

contratação de executivos para as grandes empresas onde existem verdadeiros concursos de vantagens para se contratar uma determinada pessoa. Ele ocorre também nos esportes e nas artes, onde aos grandes ídolos são concedidas vantagens excepcionais.⁴⁰

O *star system* só poderia existir em uma sociedade profundamente impregnada por uma ideologia de meritocracia e por uma concepção de igualdade como um direito e não como um objetivo social. Por outro lado, ele inexistente em uma sociedade como a brasileira, cuja concepção de igualdade dificulta a formação de uma determinada hierarquia meritocrática, neste sentido norte-americano que acabamos de descrever.

7. O significado de igualdade e desempenho na sociedade brasileira

No Brasil, as idéias de igualdade e desempenho são concebidas de forma bastante distinta da norte-americana, impossibilitando o estabelecimento de hierarquias que efetivamente se baseiem nas diferenças dos resultados individuais e inviabilizando qualquer coisa semelhante a um *star system*. Vejamos:

No Brasil, hoje, entendemos igualdade como um conceito duplo.⁴¹ Ela é um direito e, simultaneamente, um fato. A igualdade de direitos é dada pela lei e a ela circunscrita. Ela se define em relação a um sistema legal e funciona como a explicitação da igualdade de todos perante a lei. A igualdade de fato tem como base um sistema moral mais abrangente, que define a igualdade legal como conjuntural e que considera a igualdade mais do que um direito, define-a como a necessidade de ser, um fato, uma realidade indiscutível. Neste sistema moral, mais importante do que a equivalência jurídica entre os indivíduos é a sua equivalência moral perante uma ordem que se sobrepõe à sociedade. Somos todos iguais, não porque um sistema legal assim nos defina, mas porque, num sistema moral globalizante, a equivalência jurídica aparece como um fato conjuntural que em nada afeta ou modifica nossa equivalência moral como membros da espécie humana. Essa concepção de igualdade, como um fato, tem suas raízes na idéia de que uma mesma condição física e um idêntico e inexorável destino final nos confere um valor — a humanidade, que dá a medida de nossa equivalência. Essa concepção é muito interessante porque, embora usando os mesmos argumentos do liberalismo que sustenta a concepção de igualdade norte-americana para fundamentar a idéia de direitos, a sociedade brasileira chega a um resultado bastante diferente.⁴²

O fundamento dos direitos naturais do liberalismo encontra-se na semelhança dos homens entre si, enquanto sujeitos morais, seres racionais e fisicamente iguais. Na sociedade norte-americana, como vimos, essa semelhança, dada na natureza, é tomada como base para um direito. Embora a semelhança seja um fato empírico, ela é vista como estritamente formal. Ela não garante um conteúdo idêntico. As desigualdades naturais e de desempenho, estas sim, são consideradas como substantivas, pois delas resultam produtos individuais diferentes, sendo legítimas essas distinções.

No Brasil, o que ocorre é que a semelhança de forma é tomada como base substantiva e irredutível a qualquer outra coisa. As desigualdades que se estabelecem entre os indivíduos são tidas, exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos e não como conteúdos distintos de uma mesma forma. Portanto, nenhuma legitimidade lhes é atribuída. O esforço de cada um, a vontade de realizar (*achievement*) e as diferenças de talentos naturais são tidos não como vetores que transformam *winner*s em *losers*, como na sociedade norte-americana, mas como resultados inevitáveis e indesejáveis, na medida em que são expressões de processos sobre os quais não temos nenhum controle. O indivíduo, nesta perspectiva, tende a ser percebido como um ser passivo, ao contrário do agente pró-ativo da visão norte-americana, que atua e transforma o ambiente em que vive por força da sua vontade individual.

Devido a essa lógica da igualdade substantiva, o desempenho é entendido mais como o resultado do ambiente e circunstâncias em que os indivíduos operam do que como consequência dos talentos e de forças intrínsecas ao indivíduo, do tipo esforço, vontade de realizar e talento, ou seja, de mecanismos inatos e psicológicos. Ele é o somatório de duas variáveis externas e uma interna a cada um de nós, que se combinam em proporções diferentes nos indivíduos. São elas:

- a posição social de cada indivíduo (pobre, rico, remediado etc.)
- as deficiências estruturais do sistema brasileiro (o governo não dá dinheiro para a educação, portanto, ele não tinha o livro para estudar, ele é carente, mora longe, não teve oportunidades etc.)
- as minhas idiossincrasias pessoais, subjetivas (o meu estado de espírito, meu ritmo pessoal, minhas condições familiares e psicológicas etc.).

Devido a essa concepção de desempenho, na sociedade brasileira esperamos sempre que nossas produções individuais sejam avaliadas no contexto em que foram produzidas e cada um de nós atuou. Isso significa que queremos ser analisados dentro da lógica

do “eu e as minhas circunstâncias”. O que eu fui capaz de fazer dentro do contexto social em que operei. Se, na sociedade norte-americana, as circunstâncias são invocadas apenas para valorizar o desempenho individual, na sociedade brasileira elas são sempre lembradas para justificar a qualidade do que cada um foi e é capaz de produzir. A consequência disso é que as produções individuais se tornam incomparáveis entre si, pois o produto de cada uma é visto como fruto de condições históricas e subjetivas particulares e únicas, não equivalentes a nenhuma outra, na medida em que, dificilmente, o peso de cada uma das variáveis no desempenho de um indivíduo pode ser medido e, portanto, comparado com o de outro, com as mesmas condições. Por isso é que ou todos são avaliados positivamente ou ninguém é avaliado. Pela mesma lógica, explica-se o sentimento de injustiça que permeia todos os avaliados, quando não recebem uma boa avaliação por parte do superior. O que implicitamente está sendo apontado é que as suas condições de realização do trabalho e de vida não foram levadas em consideração.

Para a pessoa que avalia e que tem que enquadrar o desempenho de seus subordinados dentro de categorias preestabelecidas as quais não contemplam as variáveis que perfazem o conteúdo da categoria desempenho na sociedade brasileira, o drama é lidar com essa noção implícita de desempenho e com os critérios exigidos pelas avaliações que, via de regra, estão longe de se conformarem a essa lógica. A melhor forma de sintetizar a concepção do que é desempenho para nós é dizer que, no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica.

Essa ênfase na justificativa do desempenho, fruto de uma ótica igualitária radical, dificulta a construção de hierarquias baseadas no mérito. E a igualdade de atributo do sistema torna-se o objetivo do próprio sistema, ou seja, a igualdade, enquanto um valor, passa a ser equacionada a um outro: o de justiça social. Almejamos não o desenvolvimento e o reconhecimento dos aspectos idiossincráticos de cada um, mas o estabelecimento de um estado igualitário, onde o que é concedido a um deve ser estendido a todos, independente do desempenho individual e das desigualdades naturais. Daí a síndrome de isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais se encontram amarradas umas às outras, de forma que qualquer diferenciação, mesmo baseada na diferença de funções, é vista como concessão de direitos que devem ser estendidos a todos, o que leva ao famoso efeito cascata. Este não deve ser olhado apenas como um dispositivo jurídico, mas como um dispositivo jurídico que expressa uma dificuldade em se explicitar

diferenças ao nível simbólico e, acima de tudo, concretizá-las na prática social.

Na sociedade brasileira, o estabelecimento de graduações ou hierarquias é visto como a introdução de uma desigualdade que vai de encontro ao próprio objetivo do sistema. O único valor com legitimidade a vazar desta perspectiva igualitária radical é a senioridade. E isso faz um extremo sentido. A senioridade está entranhada no código genético e, portanto, é um atributo ao alcance de todos. Já o mérito, resultado do desempenho e das diferenças substantivas individuais, depende do indivíduo e de suas especificidades: nem todos podem tê-lo ou consegui-lo. Por isso, embora os governos, via de regra, suspendam sempre as promoções por mérito a título de economia, mandando uma mensagem clara do *status* dessa categoria no interior da sociedade brasileira, dificilmente se imiscui com a progressão por antigüidade. Por essa mesma lógica, o único plano de avaliação de desempenho do serviço público federal — o de 1977, mencionado anteriormente, que suspendeu as promoções por antigüidade e estabeleceu as por mérito pelo método da distribuição forçada — durou apenas três anos, sendo substituído por outro que privilegia a senioridade e as relações pessoais e políticas.

Do ponto de vista morfológico, a mobilidade social vertical se dá de forma inteiramente diferente do que ocorre na sociedade norte-americana. No Brasil, do ponto de vista individual, todos se diferenciam a partir do critério de antigüidade ou senioridade, que é o único valor a vazar a nossa ótica igualitária e a introduzir graduações, ou ninguém se move isoladamente pelo desempenho pessoal. Quer dizer, os atributos associados à identidade individual, por mais desenvolvidos que sejam, não são fortes o suficiente para puxar o indivíduo acima da condição igualitária final em direção à qual todos se encaminham. Se permitimos que o critério de senioridade seja o único a vazar o nosso igualitarismo, temos a certeza de que o ideal de igualdade será mantido. O critério de antigüidade é algo que está ao alcance de todos e pode ser estendido, indiscriminadamente, a todas as categorias. Já o desempenho (mérito) depende dos indivíduos, de suas especificidades, enquanto personalidades e caracteres, e do contexto histórico onde vivem.

Portanto, o que observamos na prática é o movimento vertical de grandes grupos de *status* e a imobilidade dos indivíduos particulares. Por exemplo, dentro da categoria dos professores universitários temos aqueles que possuem doutorado, mestrado, especialização e graduação. São essas categorias que são diferenciadas entre si e não os indivíduos. No interior delas, vigora a mais radical

das igualdades, sendo que a única coisa que diferencia um doutor de outro, ou um mestre de outro é justamente o tempo que eles estão na universidade, ou seja os seus respectivos tempos de casa.⁴³

Na administração direta, essa visão também aparece com clareza, no próprio sistema de avaliação de desempenho formalmente em vigor. Embora o sistema distinga entre progressão por mérito e por antigüidade, deixando implícito que o servidor poderia ter uma ou outra, o que ocorre na prática é que, embora o governo diga que os servidores precisam ser avaliados, através do argumento de falta de recursos, ele sempre proíbe a progressão por mérito, permitindo apenas a de antigüidade e, de certa forma, enviando uma mensagem clara do *status* da idéia de desempenho na sociedade brasileira.

Em um universo como este, a luta pelo reconhecimento do mérito individual é extremamente difícil e polêmica. Difícil porque o sistema público, por decisão política, nega sistematicamente a sua concretização ao proibir as promoções por mérito, embora exercite um discurso inverso e polêmico porque, socialmente, quem clama explicitamente pelo reconhecimento público de suas produções individuais é visto de forma bastante negativa. O reconhecimento público das produções individuais tem que vir junto com uma boa política de relações pessoais. No Brasil, quem quer fazer carreira, de forma ostensiva pelo seu alto desempenho é, via de regra, hostilizado, porque este agente, através de sua trajetória, impõe a todos, no contexto onde se encontra, a explicitação de uma competição baseada em uma concepção de desempenho por produções objetivamente mensuráveis do tipo "eu fiz, eu vendi, eu realizei etc.", que desconhece as variáveis apontadas anteriormente e que gera um ambiente agressivo devido à hierarquia que irá instituir se tiver seu reconhecimento estabelecido.⁴⁴

Num contexto como esse é impossível o estabelecimento de um *star system* como o norte-americano. A concessão de vantagens e privilégios, como forma de reconhecimento de um desempenho excepcional é bastante conflituosa no interior da sociedade brasileira. O caso de Romário, jogador do Flamengo, é exemplar deste conflito de interpretações sobre o que é desempenho no Brasil. Emprestado pelo Barcelona ao Flamengo por quatro milhões e meio de dólares, no primeiro semestre de 1995, Romário chegou ao Rio nos braços da torcida. Desfilou em carro aberto até a sede do clube e recebeu todos os elogios possíveis e imagináveis da crônica esportiva. Em menos de dois meses, já se havia estabelecido publicamente o debate que nos interessa. Acostumado a ser cobrado pelo seu desempenho individual pelo técnico do Barcelona, Creyfus, ou seja, pelo número de gols e não pelo seu comportamento moral e social,

Romário foi surpreendido pela reação de parte da torcida e da crônica esportiva. Seu estilo de vida e sua arrogância, ao afirmar que queria ser cobrado pelo seu desempenho em campo e não pelo que ele fazia fora dele, deu início a uma polêmica altamente significativa. Ao não aceitar as mesmas regras de treinamento e concentração impostas aos seus colegas de time, ao afirmar a sua superioridade em relação aos outros e marcar publicamente a sua excelência, ele gerou um forte antagonismo. Em pouco tempo, a lua-de-mel havia acabado, tendo se estabelecido entre o jogador, a crônica esportiva e outros jogadores uma troca de insultos e acusações de falta de profissionalismo. O Flamengo havia alugado uma estrela, que queria um tratamento de estrela, à altura dos talentos de que ela se julgava possuidora. Só que, na sociedade brasileira, tratamento de estrela ostensivamente cobrado, em termos de desempenho individual, é difícil de ser aceito, pois ele estabelece uma hierarquia que o sistema simbólico brasileiro não legitima. Roberto Carlos e Pelé, além de serem ou terem sido excepcionais em suas respectivas áreas de atuação, foram, acima de tudo, estrelas que nunca exigiram, ostensivamente, um tratamento de estrela pelo seu diferencial de desempenho. Sempre procuraram não estabelecer, de cara e de pronto, a diferença entre eles e os demais; preenchem com perfeição o papel de bom moço e não de reis, como a própria sociedade os qualifica.

Por essa mesma lógica é que, no âmbito das universidades federais, nunca se conseguiu estabelecer um sistema que avaliasse o desempenho individual dos professores através de suas publicações. As tentativas de se estabelecer um sistema como este sempre encontraram a maior resistência no meio acadêmico. Os argumentos são os mais variados e vão desde a deslegitimação da publicação como uma forma de avaliar desempenho até a qualidade das revistas. Uma das últimas tentativas nessa área foi feita pelo ex-ministro da Educação, José Goldenberg, que tentou estabelecer um sistema através do qual os professores seriam hierarquizados por suas respectivas produções acadêmicas. Resumidamente, o projeto procurava saber o que cada um dos professores teria produzido nos últimos cinco anos e em que tipo de publicação científica tinham sido publicados os seus resultados. Quando o projeto ainda estava em fase de planejamento, foi jogado na imprensa e bombardeado por todos os lados. O interessante é que qualquer professor universitário sabe exatamente quais são as melhores revistas em sua área, quanto tempo é necessário para se publicar resultados iniciais de pesquisa, quais são os professores que, sistematicamente, estão envolvidos em pesquisa etc., da mesma

forma que qualquer funcionário público, quando perguntado, sabe responder quem é ou não competente e quem trabalha ou não na sua repartição. Isso, contudo, não significa concordar com o estabelecimento ou a premiação dessas pessoas. No momento desta hierarquização e, principalmente, na distribuição de qualquer tipo de benefício material, esse reconhecimento é neutralizado por argumentos de ordem moral. O tempo de empresa, a dedicação a ela, os serviços prestados no passado, a pontualidade etc., são invocados para justificar o direito às promoções ou a um bom conceito no momento da avaliação de desempenho. Esse tipo de argumentação é sempre mais comum à medida que se desce na hierarquia administrativa. Para os seus segmentos inferiores, os argumentos a favor de uma boa avaliação são quase invariavelmente centrados em argumentos que devem premiar mais o vínculo moral do que o profissional.

Uma outra instância ilustrativa da dificuldade existente, na sociedade brasileira, de se criar hierarquias baseadas no reconhecimento explícito das diferenças nos desempenhos individuais é a Academia Brasileira de Letras. Instituições deste tipo surgem justamente da intenção de premiar publicamente as excelências da sociedade naquela área. Ou seja, o seu objetivo é premiar os melhores naquele setor, concedendo-lhes o título e as honrarias de um acadêmico. É de se supor, portanto, que ali entrem os melhores selecionados justamente pela sua produção literária. No entanto, o mecanismo não é esse. Na verdade, não se precisa ter nenhum mérito literário para pertencer àquela Casa. Lá se entra por eleição, que é ganha pelo trabalho minucioso feito pelos candidatos de mobilizar, de acordo com a capacidade de cada um, o seu capital de relações pessoais. A eleição funciona como uma forma de neutralizar, do ponto de vista social, o desempenho intelectual e literário dos candidatos, ao colocar em posições substantivamente iguais candidatos com desempenhos altamente diferenciados. Portanto, no interior daquela instituição, encontramos militares, ex-presidentes, religiosos, médicos famosos, todos com obras literárias desconhecidas, e do lado de fora poetas como Mário Quintana, de obra poética conhecida e apreciada, que jamais foi sequer convidado para o famoso chá das cinco das quintas-feiras.

É claro que esta visão de desempenho não é homogênea, no âmbito da sociedade brasileira. Existem segmentos que advogam, ao nível simbólico, um entendimento de desempenho no sentido norte-americano. Quando as pessoas da administração pública federal, no momento atual e, por exemplo, na década de 1970, falam e falavam da necessidade da construção de uma meritocracia entre

nós, a concepção entretida é a do mérito, no sentido de algo relativo às produções individuais. Alguns segmentos, principalmente executivos, administradores do setor privado e alguns intelectuais, procuram exercer, na prática, através dos seus sistemas de avaliação, essa concepção. Por exemplo, grande parte do setor privado, principalmente as empresas multinacionais, avalia o mérito gerencial dentro de uma perspectiva de resultado contra resultado. O interessante é que as frequentes insatisfações são expressas através de argumentos que fazem uso da linguagem e perspectiva da igualdade radical e da justificativa de desempenho porque, embora o discurso seja o de desempenho, que coloca o resultado individual no eixo da responsabilidade de cada um, no momento da aplicação prática a lógica que preside é exatamente a outra.

Mesmo assim, no setor público existem experimentos que procuram fazer avaliações nas quais se contemple o desempenho no sentido de resultados, seja através de sistemas de avaliação cruzada, nos quais uma pessoa é avaliada por várias pessoas diferentes com quem interage profissionalmente, ou através de votação por pontos. Mas o interessante nesses experimentos é que, embora esses sistemas hierarquizem os funcionários entre si em termos da qualidade de seus desempenhos objetivos, no momento da distribuição dos benefícios financeiros, retorna-se à linguagem da igualdade radical. A distribuição se dá igualmente e não através da hierarquia de desempenho estabelecida, seja pela avaliação cruzada, seja pela votação por pontos. O argumento é que, normalmente, como o dinheiro disponível é muito pouco, é melhor “dar um pouquinho para cada um para todos receberem alguma coisa.”

O importante a marcar é que, mesmo não sendo a única leitura sobre o que é desempenho na sociedade brasileira, a visão dele como um somatório de variáveis que acabam por justificar a qualidade das produções individuais, ao invés de avaliá-las, funciona como um pano de fundo contra o qual se trava o debate sobre o que é desempenho e como avaliá-lo em diferentes grupos na sociedade brasileira. Embora os demais segmentos usem os termos desempenho e mérito para se referirem à necessidade de avaliação e premiação de quem trabalha, a concepção que se tem é a da justificativa de desempenho. Critérios como lealdade, dedicação e pontualidade são invocados, principalmente pelas pessoas que não foram bem avaliadas ou as que ficaram de fora dos possíveis benefícios de uma avaliação, para justificarem o seu próprio desempenho. Neste contexto, enquanto não se explicitar o que cada segmento está realmente dizendo neste debate, de pouco adiantará qualquer novo sistema de avaliação.

Conclusão

Procurei demonstrar, nas páginas anteriores, que a questão da meritocracia e da avaliação de desempenho, no setor público brasileiro e na sociedade sob uma perspectiva mais ampla não é uma questão da existência formal de um sistema que avalie o mérito e o desempenho de seus funcionários. Sistemas que preenchem essa função existem desde o século passado. Centrar esforços apenas nessa direção é se condenar ao mesmo fim de todos os planos e gestões anteriores: a inoperância ou esquecimento.

A questão básica para a mudança de rumos é o entendimento, primeiro da diferença entre sistemas meritocráticos e ideologia da meritocracia e, segundo, dos pressupostos culturais que estão informando implicitamente todo este debate.

O serviço público brasileiro, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia, como um valor globalizante e central. Embora, no discurso, todos os segmentos se coloquem como partidários do império do mérito, na prática, qualquer tentativa de implantá-la esbarra em um processo sistemático de desqualificação desse critério, a partir de uma estratégia de acusação que, ora afirma serem o método de avaliação e os avaliadores inaptos para a tarefa, ora terem os escolhidos méritos que, na verdade, não possuem, recebendo uma boa avaliação ou promoção por força de suas relações pessoais.

Sem querer, por um lado, negar a existência de métodos de avaliação anacrônicos, de avaliadores despreparados, do peso das relações pessoais no resultado das avaliações de desempenho, por outro lado, não é possível ignorar concepções culturais básicas que informam, implicitamente, todo esse processo e que, a meu ver, é fundamental serem compreendidas para que seja obtido algum resultado. Refiro-me à existência de uma concepção de igualdade substantiva, que não legitima as diferenças individuais de talento e desempenho como um critério para o estabelecimento de hierarquias, aliada a uma concepção de desempenho que entende os diferentes resultados das produções individuais como oriundos de mecanismos sociais que exigem as suas respectivas contextualizações e explicitações. O resultado disso é um processo que não avalia, no sentido de estabelecer diferenças e hierarquizações, mas que justifica o desempenho.

A modificação de uma situação como essa é extremamente difícil, na medida em que a alteração de concepções culturais é um processo lento. Por outro lado, é inegável que o estabelecimento de um serviço público mais eficiente, eficaz e de qualidade passa por uma reestruturação desse sistema. Como fazer?

Certamente não será seguindo a tradição da cultura administrativa brasileira, profundamente autoritária, na qual quase todo novo plano de avaliação de desempenho é introduzido como uma maneira de punir, de pôr todo mundo para trabalhar, de separar o joio do trigo. A avaliação nunca foi usada no Brasil como instrumento de crescimento e melhoria do serviço, mas como um instrumento de punição de um corpo de funcionários desmotivados e que nunca foi alvo de uma política sistemática de capacitação e melhora de quadros. Analisando-se a história do treinamento e da educação no Brasil, ninguém fica em dúvida de que ambos são vistos como custos e não como investimento. Portanto, neste momento crucial, no qual se propõe uma reforma do Estado e um novo plano de avaliação por objetivos, espero que se olhe criticamente a experiência histórica brasileira e se aprofunde o debate sobre as nossas lógicas culturais, para que o círculo vicioso que se estabeleceu entre projetos novos e velhos não implementados seja, finalmente, rompido.

Notas

¹ Tecnicamente, funcionário público é aquele que é titular de cargo público. Na prática, contudo, costuma-se chamar de funcionário público tanto as pessoas que ingressaram por concurso e, conseqüentemente, são titulares de cargo público, como aquelas que entraram no serviço público sem concurso, através de um processo seletivo simplificado e de apadrinhamento político. Para fins desse trabalho, estou considerando funcionário público todas as pessoas que entraram por concurso ou não e que trabalham como contratadas e temporárias, tanto na administração direta como indireta.

² Um sistema meritocrático, no serviço público brasileiro, estabelece-se, tanto para o ingresso como para a mobilidade interna, ainda no século XIX. Esse sistema meritocrático tem existência formal, ou seja, pode ser percebido através da reconstrução de uma série diacrônica de leis e decretos referentes ao ingresso no serviço público e à promoção interna das pessoas. A pesquisa dessa legislação é difícil de ser realizada, na medida em que nos órgãos federais não se encontram as informações necessárias disponíveis. Os dados aqui apresentados foram

- recuperados através da bibliografia especializada e da consulta a fontes primárias pela própria autora.
- ³ Para um panorama introdutório das diferentes escolas de administração ver CHIAVENATO, I. *Administração, Teoria, Processo e Prática*. São Paulo: McGraw-Hill, 1985.
- ⁴ Citado a partir de PIMENTEL, A. F. "A Apuração do Merecimento no Serviço Federal Brasileiro". *RSP*, ed. DASP, vol. 4, n.2, nov.1953, pp.92-101.
- ⁵ Citado de PIMENTEL A. F. Opus cit.
- ⁶ Ver DEMING, E. *As sete doenças fatais da administração*.
- ⁷ Ver JURAN ET AL. *Quality Control Handbook*. Mc Graw-Hill Book Company, 1974; ISHIKAWA, K. *Controle de Qualidade Total*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.
- ⁸ Citado a partir de PIMENTEL, A. F. Opus cit.
- ⁹ Citado a partir de PIMENTEL, A. F. Opus cit.
- ¹⁰ Ver MC EVOY, G. M. e BEATTY, R. W. "Assesment centers and subordinates appraisals of managers: a seven-year examination of predictive validity". *Personal Psychology*, Houston, 42(1): 37-52, Spring 1989; MALVEZZI, S. "Habilidades e Avaliação de Executivos". *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 31(3): 83-91, jul./set.1991.
- ¹¹ Ver LEGGE, K. HUMAN. *Research Management*. London: Macmillan Press, 1995.
- ¹² A respeito do bias cultural das teorias de motivação, ver o estimulante artigo de HOFSTEDE, G. "Motivation, leadership and organization: do american theories apply abroad?". *Organizational Dynamics*, Ed. Amacom, 1980, pp. 42-63.
- ¹³ Ver essa seleção de artigos para a visão dos problemas da avaliação de desempenho como centrados na metodologia de aferição e no preparo dos avaliadores: BEGAMINI, C. W. "Novo exame preocupado da avaliação de desempenho". *Revista de Administração*, vol 18, n.2, abr./jun. 1983, pp.5-11; CARVALHO, M.S.M.V. "Análise de desempenho: relatório de análise". In: "Painel sobre avaliação de desempenho". *Revista de Administração Pública*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, vol.13, n.1, jan./mar. pp.105-114; WAHRLICH, B. "Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho". In: "Painel sobre a avaliação de desempenho". Opus cit.
- ¹⁴ Para uma descrição detalhada do sistema de avaliação nas empresas japonesas ver OUCHI, W. *Theory Z*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1981; PASCALE, R. E ATHOS, A. G. *The Art of Japanese Management*, Nova York: Simon & Schuster, 1981; HAYASHI, S. *Culture and Management in Japan*. Tokyo: Univ. of Tokyo Press, 1988; MARCH, R. *Working for a Japanese Company: insights into the multicultural workplace*. Tokyo: Kodansha International, 1992.
- ¹⁵ Ver *Japan Times*. Tokyo, março 1996; DORE, R. "The Future of Japan Meritocracy". *Bulletin*, International House of Japan, n.26, 1970, pp.30-50.
- ¹⁶ PARKER, G. M. *O Poder das Equipes*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994; MANZ, C. C. E e SIMS, H. P. *Empresas sem Chefes!* São Paulo: Makron Books, 1996; KATZENBACH, J. R. e SMITH, D. K. *A força e o Poder das Equipes*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- ¹⁷ Ver SANSOM, G. B. *Japan, a short cultural history*. London: Barrie & Jenkins, 1991. Especificamente capítulo XI "The development of chinese institutions on japanese soil".
- Ver GLUCK, C. *Japan's Modern Myths: Ideology in the Late Meiji Period*. New Jersey: Ed. Princeton, 1985.
- ¹⁸ DORE, R. P. *Education in Tokugawa Japan*. Ann Arbor, The Athlone Press, Center for Japanese Studies, The Univeristy of Michigan, 1984.

- ¹⁹ Ver CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1976.
- ²⁰ COUTO, L. C. *A Luta pelo Sistema de Mérito*. Petrópolis: Editora Vozes, 1966, RJ. O decreto-lei nº. 2549 de 14 de março de 1860 regulava o concurso e o provimento dos empregos do Tesouro Nacional e da Tesouraria de Fazenda das Províncias e dispunha que o resultado final do concurso seria dado através da votação de esferas brancas e pretas; o decreto-lei nº. 10 340 de 14 de setembro de 1889 dispunha que o resultado final da prova oral seria dado através da votação por meio de cédulas depositadas em uma urna.
- ²¹ O capítulo IV, artigo 92 e 94 dispunha o seguinte em relação ao direito de voto:
Art.92 São excluídos de votar nas Assembléias Parochiaes:
- I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bacharéis Formados, e clérigos de Ordens Sacras.
 - II. Os filhos famílias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios Públicos.
 - III. Os criados de servir, em cujas classe não entram os Guarda-livros, e primeiros caixeiros das casa de commercio, os Criados da Casa Imperial que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes e fabricas
 - IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Commuidade claustral.
 - V. Os que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou empregos.
- Art.94 Podem ser Eleitores e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se:
- I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis, por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.
 - II. Os Libertos.
 - III. Os criminosos pronunciados em querela ou devassa.
- O artigo 96 também excluía do direito ao voto os que não tivessem quatrocentos mil reis de renda líquida, na forma dos arts 92 e 94, os estrangeiros naturalizados e os que não professassem a Religião do Estado. Para as constituições brasileiras ver CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. Opus cit. pp.532-533.
- ²² Ver CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. Opus cit. p.476.
- ²³ Ver CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. Opus cit. pp.433-434.
- ²⁴ Citado a partir de COUTO, L. C. *A Luta pelo Sistema de Mérito*. Petrópolis: Editora Vozes, 1966.
- ²⁵ Ver CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. Opus cit.
- ²⁶ Ver COUTO, L.C. Opus cit .
- ²⁷ Só a título de enriquecimento do que dissemos acima FRANÇA, Bárbara, no seu livro *O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo: Editora Cortez, 1993, de uma amostra de 50 pessoas utilizadas na sua pesquisa, 60% tinham entrado no serviço público por outros meios que não o concurso como enquadramento, tabela especial, cargo comissionado etc.
- ²⁸ Embora eu tenha pesquisado, não encontrei nenhuma informação acerca da existência de algum sistema de avaliação de desempenho utilizado no período do Brasil monárquico e no início do período republicano.
- ²⁹ Ver MEDEIROS, J. *Estudos de promoção e acesso*. Rio de Janeiro: DASP, 1966. Opus cit., pp.32-33
- ³⁰ *Idem*
- ³¹ Ver MEDEIROS, opus cit.

- ³² Para a idéia de cultura administrativa ver BARBOSA, L. “Cultura administrativa, uma alternativa ao conceito de cultura organizacional”. Rio de Janeiro, 1994, mimeo.
- ³³ Para uma discussão sobre a ideologia moderna ver DUMONT, L. *Homo Hierarchicus*. Paris: Editions Tel, 1967; DUMONT, L. *Homo Aequalis*. Paris: Gallimard, 1977. Para uma discussão sobre modernidade ver GIDDENS, A. *As consequências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991; TOURAINE, A. *Crítica da Modernidade*, Petrópolis: Editora Vozes, 1994. Para uma discussão sobre ideologia moderna e sociedades igualitárias no contexto da sociedade brasileira ver DAMATTA, R. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979; BARBOSA, L. *O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de Ser Mais Igual que os Outros*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- ³⁴ Ver BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992; MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- ³⁵ Ver BARBOSA, L. *O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de Ser Mais Igual que os Outros*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992; BARBOSA, L. e DRUMMOND, J. A. “Os direitos da natureza em uma sociedade relacional; reflexões sobre uma nova ética ambiental”. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol.7, n. 14, 1994.
- ³⁶ Um dos temas centrais da administração moderna é o conceito de mudança organizacional e cultural. A forma como a mudança é concebida, dentro do que denomino uma cultura de negócios internacionais, de forte influência norte-americana, na medida que os grandes gurus da administração são norte-americanos, é uma ilustração dessa visão do poder do indivíduo sobre o grupo. Uma das características básicas dessa concepção de mudança, tanto organizacional como cultural, é de que ela é um processo planejado e controlável, no qual a vontade individual desempenha um papel central. A figura de um líder desempenha um papel fundamental neste processo. Sua ação e capacidade de motivar as pessoas é vista como um dos ingredientes de uma mudança bem sucedida. A visão do processo de mudança é tão substantivada que grandes empresas de consultoria do tipo Artur Anderson, MacKinsey etc. não titubeiam em fornecer a seus clientes descrições de mudança organizacional nas quais se encontra uma fórmula de mudança bem sucedida do tipo: MBS = . Uma outra fonte interessante sobre esse assunto são os próprios livros de administração que tratam da questão da mudança. Os próprios títulos são sugestivos e indicam a visão como um processo controlável por um ato da vontade individual. Ver, por exemplo, CHAMPY, J. *Reengenharia da Gerência. Gerenciando a Mudança na Reengenharia*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995; CONNER, D. R. *Gerenciando na Velocidade da Mudança, como Gerentes Resistentes São Bem Sucedidos e Prosperam Onde Outros Fracassam*. Rio de Janeiro: Infobook, 1995, dois grandes sucessos editoriais do momento.
- ³⁷ Ver TOCQUEVILLE, A. *Democracy in América*. Nova Iorque: Vintage, 1945.
- ³⁸ Guardadas as devidas proporções, este é o modelo seguido no Brasil no segmento de executivos no qual, através do desempenho, os profissionais vão trocando de emprego, sempre para posições melhores e organizações mais importantes, até atingir o nível de diretoria. O circuito inverso também é verdadeiro. Um desempenho ruim pode levar uma pessoa a fazer todo o caminho contrário. Sair de uma posição boa em uma companhia importante e terminar os dias em uma posição de pouco destaque em uma companhia de médio porte. Aliás, esta circulação de “talentos” é acompanhada de perto e com interesse no mundo dos executivos. Todos sabem quem teve o seu passe comprado por quem e em que condições, quem subiu e quem desceu.
- ³⁹ *Love Story*, um sucesso da década de 1970 é um clássico desta temática.

- ⁴⁰ É fundamental se ter em mente que o *star*, embora receba vantagens maiores que os simples mortais, essas vantagens são o pagamento e o reconhecimento concreto da excepcionalidade de seu desempenho e nada mais do que isso. Não lhe confere direitos diferenciados perante a lei. Aliás, a sua condição de “estrela” o coloca sob um controle social muito maior.
- ⁴¹ Quando falo “no Brasil hoje entendemos...”, estou me referindo a um conjunto de representações que fazem parte do que poderíamos dizer, na ausência de um termo melhor, de uma grande tradição ou de um sistema cultural dominante. Quando também digo grande tradição ou um sistema cultural dominante não estou me referindo unicamente a uma questão de poder, de dominação. Estou me referindo, além disso, aliás, a mais do que isso, à dimensão estrutural desses sistemas, percebida pela sua permanência e expressão em vários domínios da sociedade e pelo seu compartilhamento por vários segmentos. Isso tudo, porém, não significa a exclusão da existência de outras leituras e conteúdos dessa categoria.
- ⁴² Para a questão da igualdade no Brasil ver BARBOSA, L. *O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de Ser Mais Igual Que os Outros*. Rio de Janeiro: Editora Campus, terceira impressão, 1995 e BARBOSA, L. e DRUMMOND, J. A. “Os direitos da natureza em uma sociedade relacional”. *Estudos Históricos*.
- ⁴³ Anuênios, biênios, quinquênios são formas de diferenciação através da antigüidade.
- ⁴⁴ Em cursos para executivos da administração direta e para empresas privadas, quando as pessoas são perguntadas sobre o que preferem — alto desempenho e um ambiente de trabalho competitivo e um desempenho mais baixo e um ambiente de trabalho mais harmônico, 90% preferem a segunda hipótese. Esse dado combina com as conclusões de Geertz Hofstede sobre a cultura administrativa brasileira. Em seu mais famoso trabalho, *Culture's Consequence*, ele indica, a partir de uma pesquisa realizada em 42 países e que durou cerca de oito anos, que no Brasil as pessoas apresentam um baixo índice de atitude de risco.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA, L. “Cultura administrativa, uma alternativa ao conceito de cultura organizacional”. Rio de Janeiro, 1994, mimeo.
- _____. *O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de Ser Mais Igual que os Outros*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.
- BARBOSA, L. e DRUMMOND, J. A. “Os direitos da natureza numa sociedade relacional”. *Estudos Históricos*. vol. 7, n. 14, 1994.
- BERGAMINI, C. W. “Novo Exame preocupado da avaliação de desempenho”. *Revista de Administração*, vol. 18, n. 2, abr/jun 1983, pp. 5-11.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

- CARVALHO, M. S. M. V. "Análise de desempenho: relatório de análise". In: Painel sobre avaliação de desempenho. *Revista de Administração Pública*, Editora Fundação Getúlio Vargas, vol. 13, n. 1, jan/mar pp. 105-114.
- CHAMPY, J. *Reengenharia da Gerência, Gerenciando a mudança na reengenharia*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.
- CHIAVENATO, I. *Administração, Teoria, Processo e Prática*. São Paulo: McGraw-Hill, 1985.
- CONNER, D.R. *Gerenciando na Velocidade da Mudança, como gerentes resilientes são bem sucedidos e prosperam onde outros fracassam*. Rio de Janeiro: Infobook, 1995.
- COUTO, L.C. *A Luta pelo Sistema de Mérito*. Petrópolis: Editora Vozes, RJ, 1966.
- DAMATTA, R. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- DORE, R. "The Future of Japan Meritocracy". *Bulletin, International House of Japan*, n. 26, 1970, pp. 30-50.
- _____. *Education in Tokugawa Japan*. Ann Arbor, The Athlone Press, Center for Japanese Studies. The University of Michigan, 1984.
- DUMONT, L. *Homo Hierarchicus*. Paris: Editions Tel, 1967.
- _____. *Homo Aequalis*. Paris: Gallimard, 1977.
- FRANÇA, B. *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo, Editora Cortez, 1993.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GLUCK, C. *Japan's Modern Myths: ideology in the Late Meiji Period*. New Jersey: Ed. Princeton, 1985.
- HAYASHI, S. *Culture and Management in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1988.
- HOFSTEDE, G. "Motivation, leadership and organization: do american theories apply abroad?" *Organization Dynamics*, Ed. Amacom, 1980, pp. 42-63.
- ISHIKAWA, K. *Controle de Qualidade Total*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1993.
- KATZENBACH, J.R. e SMITH, D.K. *A força e o Poder das Equipes*. São Paulo: Makron Books, 1993.
- JAPAN TIMES. Tokyo, março de 1996.
- JURAN et alli. *Quality Control Handbook*. McGraw-Hill Book Company, 1974.
- LEGGE, K. *Human Research Management*. London: Macmillan Press, 1995.
- MALVEZZI, S. "Habilidades e Avaliação de Executivos". *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 31(3): 83-91 – jul/set 1991.
- MANZ, C. C. e SIMS, H. P. *Empresas sem Chefes!* São Paulo: Makron Books, 1996.
- MARCH, R. *Working for a Japanese Company: insights into the multicultural workplace*. Tokyo: Kodansha International, 1992.
- MC EVOY, G. M. e BEATTY, R. W. "Assessment centers and subordinates appraisals of managers: a seven-year examination of predictive validity". *Personal Psychology*, Houston, 42(1): 37-52, spring 1989.
- MEDEIROS, J. *Estudos de promoção e acesso*. Rio de Janeiro: DASPM 1966, pp. 32 e 33.
- MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- OUCHI, W. "Theory Z". *Reading, Mass.*, Addison-Wesley, 1981.
- PARKER, G. M. *O Poder das Equipes*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.
- PASCALE, R. e ATHOS, A.G. *The Art of Japanese Management*, Nova York: Simon & Schuster, 1981.
- PIMENTEL, A. F. A "Apuração do Merecimento no Serviço Federal Brasileiro". *Revista do Serviço Público*, ed. DASP, vol. 4, nov. 1953, pp. 92-101.
- SANSOM, G. B. *Japan, a short cultural history*. London: Barrie & Jenkins, 1991.

- TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. New York: Vintage, 1945.
- TOURAINÉ, A. *Crítica da Modernidade*, Petrópolis: Editora Vozes, 1994.
- WAHRLICH, B. “Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho”. In: Painel sobre a avaliação de desempenho. *Revista de Administração Pública* vol. 13 n. 1, Fundação Getúlio Vargas jan/mar pp. 105-114.

Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?

Lívia Barbosa

O artigo trata da questão da meritocracia e da avaliação de desempenho no setor público brasileiro e na sociedade sob uma perspectiva mais ampla, enfatizando a diferença entre a existência de sistemas meritocráticos formais e sua legitimidade social. Para a autora, o cerne desta discussão passa pelo entendimento da diferença entre sistemas meritocráticos e ideologia da meritocracia e pela compreensão dos pressupostos culturais que estão informando este debate. O artigo situa a questão da meritocracia em contextos mais amplos, como a teoria da administração, a perspectiva intercultural e a ótica histórico-sociológica, sem perder de vista as especificidades da sociedade brasileira.

Meritocracia a la brasileña: ¿ qué es el desempeño en Brasil?

Lívia Barbosa

El artículo trata de la cuestión de la meritocracia y de la evaluación del desempeño en el sector público brasileño y en la sociedad bajo una perspectiva más amplia, haciendo hincapié en la diferencia entre la existencia de sistemas meritocráticos formales y su legitimidad social. Para la autora, el cerne de esta discusión es la comprensión de la diferencia entre sistemas meritocráticos y la ideología de la meritocracia y la comprensión de los fundamentos culturales que están informando este debate. El artículo sitúa la cuestión de la meritocracia en contextos más amplios, tales como la teoría de la administración, la perspectiva intercultural y la óptica histórico-sociológica, sin perder de vista las especificidades de la sociedad brasileña.

Merit-based bureaucracy, Brazilian style: What is performance in Brazil?

Lívia Barbosa

The article deals with the issue of merit-based bureaucracy and of performance evaluation in the Brazilian public sector and in society through a wider focus, stressing the difference between the existence of formal merit-based systems and its social legitimacy. According to the author, the central point of this discussion has to take into account the understanding of the difference between merit-based systems and the ideology of merit-based bureaucracy, and the understanding of the cultural assumptions that inform this discussion. The article places the issue of merit-based bureaucracy in wider contexts, such as the administrative theory, the intellectual perspective, the historical-sociological angle, without losing sight of the characteristics of the Brazilian society.

Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis¹

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

I. Introdução

Desde os anos 80, os países da América Latina estão envolvidos em um processo de profunda reforma econômica. Não é coincidência que isso tenha acontecido num momento em que a democratização deu grandes saltos. Hoje, parece existir um consenso de que as administrações públicas precisam ser urgentemente reformadas se se quiser sustentar o processo de reforma econômica e política. As administrações públicas de muitas nações latino-americanas são tipicamente disfuncionais — superdimensionadas, ineficientes, incapazes de prestar serviços aos que mais necessitam, além de serem bastiões do comportamento oportunista. Sem uma administração pública efetiva, como os serviços podem ser oferecidos com maior eficiência? Como pode o processo de desregulamentação continuar? Como podem os governos atender os pobres? E como podem os governos funcionar sem ameaçar a disciplina fiscal?

A necessidade de uma reforma pode ser inquestionável, mas o jeito de fazê-la não. Infelizmente, reformar a administração pública não é um objetivo de política, como reestruturar as áreas comercial ou financeira, por exemplo, onde temos propostas para reformas, e mesmo algum consenso no diagnóstico do problema.

Este ensaio trata das formas de melhorar a performance das administrações públicas na América Latina, isto é, daquelas corporações permanentes que executam programas feitos por um

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia são professores da Escola de Assuntos Públicos da Universidade de Maryland e trabalham no Banco Mundial

Executivo político ou pelo Legislativo. A principal preocupação do ensaio é como as administrações públicas fazem seu trabalho, mais do que quais as tarefas que elas deveriam realizar. Este ensaio não oferece um projeto e nem apresenta um diagnóstico completo, mas tenta sugerir alguns elementos de uma estrutura para se pensar em reformar administrações públicas — para tentar relacionar soluções possíveis com diagnósticos realistas. E o faz: diagnosticando os problemas genéricos de monopólio e controle político que representam desafios para uma boa administração pública; discutindo as abordagens passadas e presentes sobre administração pública nas nações mais avançadas, que hoje constituem o principal ponto de referência para a reforma nos países menos avançados; discutindo as causas e consequências de administrações públicas fracas na América Latina e indagando quais as lições mais importantes que a América Latina deveria retirar da experiência dos países mais avançados.

Há, no momento, uma ebulição de novas idéias e discussões sobre a reforma do setor público nas nações mais avançadas. Para combater a ineficiência e a inflexibilidade associadas ao modelo de administração pública tradicional, alguns países estão experimentando introduzir conceitos de mercado e competição em áreas tradicionais da administração pública, especificamente para criar mecanismos baseados naqueles conceitos que permitam aos gerentes maior liberdade para administrar. Outros estão atacando o mesmo problema de uma forma mais evolutiva, conservando uma parte maior da estrutura hierárquica tradicional. A experimentação empírica é refletida num debate vivo sobre as idéias que estão por trás das reformas. Nesse debate, idéias mais tradicionais da administração pública estão sendo alimentadas por cruzamentos com idéias de outros campos, especialmente com teorias afins extraídas do campo da *new institutional economics* (*public choice*, análise agente/principal, teoria do custo de transações).

Uma ponte está sendo gradualmente construída a partir da prática e a teoria nos países mais avançados para os países da América Latina. A preocupação manifestada neste ensaio é de que a ponte ainda esteja pela metade. Realmente, o temor é de que algumas das mais novas soluções de reformas para nações mais avançadas corram o risco de serem imitadas pelas nações mais atrasadas antes que se tenha certeza de que o diagnóstico está correto. Certamente, pode-se argumentar que a natureza e a origem dos atuais problemas da administração pública na América Latina são suficientemente diferentes dos atuais problemas das nações mais avançadas e que as soluções também podem necessitar de

adaptações. Existe o perigo de que a aplicação prematura de métodos modernos de reforma na América Latina possa condená-los ao fracasso em questão de poucos anos. Esses métodos serão então estigmatizados com o mesmo criticismo que outras valiosas tentativas de reformar a administração pública encontraram, no passado, na América Latina. Assim, a proposta central deste ensaio é a de que precisamos construir uma ponte melhor.

II. O problema genérico da Administração pública

Os bons governos democráticos — que provêm os produtos que o eleitorado quer com eficiência e honestidade — enfrentam vários problemas genéricos. São esses problemas que explicam por que os governos têm sido organizados da forma como são — e por que muitos países procuram reformá-los. Os problemas podem ser divididos em três grupos (sendo os dois últimos problemas “agente/principal”, ou seja, problemas de como os principais utilizam seus agentes para executar seus desejos).²

- Primeiro, a administração pública oferece, principalmente, serviços dos quais ela detém o monopólio. (Este é, por definição, o caso dos bens públicos). O monopólio fornece o incentivo clássico para que se produza de maneira ineficiente.

- Segundo, o controle dos eleitores sobre os políticos (como o dos acionistas sobre diretores ou gerentes de empresas privadas) é normalmente imperfeito, por várias razões. A ação coletiva de um grande número de pequenos agentes é difícil. Instituições políticas destinadas a representar os eleitores (partidos políticos, Congresso) não trabalham sem atritos. A informação aos eleitores sobre a conveniência, quantidade e qualidade dos serviços ou bens públicos é imperfeita.

- Terceiro, é igualmente difícil para os políticos controlar os funcionários públicos (e isso é também verdadeiro para os dirigentes de empresas privadas, quando elas ficam maiores). A dificuldade específica em comparação com as empresas privadas reside na maior complexidade em definir e medir com alguma exatidão os resultados da administração pública e, por esta razão, monitorar a performance dos servidores é uma tarefa bastante penosa. Não é fácil submeter bens e serviços típicos do governo ao teste do mercado.

III. A administração pública nos países mais avançados

As administrações públicas surgiram como entidades distintas das empresas privadas para enfrentar esses problemas políticos e produtivos genéricos. Na verdade, o modelo tradicional — ou clássico — de administração pública entrou em cena no século XIX como uma resposta à prevalente interferência política, à corrupção e à falta de profissionalismo — falta de honestidade, disciplina e competência — do serviço público de então. De um modo geral, o modelo — ainda intacto em sua essência — utiliza duas “técnicas” para encorajar um governo mais eficiente e honesto a se identificar com o interesse público: o sistema de pesos e contrapesos políticos e uma forma hierárquica de organização e controle centralizado da administração pública.

Na primeira, os sistemas de pesos e contrapesos normalmente repousam numa separação constitucional de forças, que proporciona a especialização de funções, “segundas opiniões” nas tomadas de decisão e a supervisão de comportamento. Os políticos eleitos no Executivo e no Legislativo possuem um papel dominante na elaboração de políticas. (Algumas vezes, o Legislativo é subordinado ao Executivo e em outras, como nos EUA, ele é independente). Os políticos supervisionam a execução dos programas, mas obedecem a regras que limitam sua interferência na administração pública profissional. Outras instituições, notadamente o Judiciário e um auditor público independente, fazem a supervisão autônoma externa.

Na segunda, as formas de organização hierárquicas e centralizadas da administração pública (*command-and-control*) são destinadas a fornecer os meios para criar servidores públicos profissionalizados, sensíveis a um amplo mandato político mas isolados de influências políticas individuais. Na sua forma idealizada (mais ou menos como Max Weber a definiu), o modelo tradicional tem as seguintes características:

- organização do trabalho em unidades especializadas onde informações técnicas e financeiras precisas fluem para cima, para baixo e para os lados, ordens são obedecidas, repartições cooperam e a tomada de decisões é delegada ao nível apropriado (incluindo a descentralização para as unidades do governo politicamente independentes);

- pessoal qualificado é contratado estritamente com base no mérito e sob regras que relacionam faixas de remuneração com atividades definidas e apresentam procedimentos abertos e razoáveis

para contratar, despedir e promover (e oferecer um sistema de aposentadoria e outros incentivos não pecuniários);

- os orçamentos (receitas e gastos planejados) são previstos com exatidão e os sistemas financeiros conferem se tais gastos estão ocorrendo de forma honesta e de acordo com o que foi orçado;
- os registros são corretos e os procedimentos são codificados.

De um modo geral, o modelo tradicional tem funcionado bem nas nações mais avançadas, ao limitar a liberdade dos políticos e dos servidores públicos de agir fora do interesse público e na criação de um serviço público profissionalizado. Essas nações geralmente possuem uma administração pública honesta e competente, fornecendo uma ampla gama de serviços públicos.³ Mas este modelo está sob pressão por várias razões:

- o sistema de autoridade e controle (*command-and-control*) criou seus próprios problemas de ineficiência e inflexibilidade;
- isso tem sido exacerbado pelas mudanças de expectativa quanto ao papel do governo. Desde a origem do modelo, tem havido um tremendo crescimento na expectativa pública em relação ao governo e aos serviços por ele fornecidos. Os governos tornaram-se ativistas macroeconômicos (depois de Keynes e outros). Eles construíram “Estados do Bem-Estar” e diversificaram suas atividades, passando a produzir bens privados. Como resultado, os déficits fiscais se transformaram numa constante ameaça ao governo moderno;
- governos agigantados têm sido especialmente suscetíveis ao “aprisionamento” por aqueles estimulados a usar seus conhecimentos especializados para obter vantagens pessoais ou grupais — isto se aplica a grupos de interesses ou aos próprios burocratas.

Como resultado desses fatores, o nível de insatisfação popular e política com o desempenho da administração pública cresceu nas últimas décadas.

Com certeza, todas as nações avançadas tentaram modificar o modelo tradicional, embora seja difícil identificar qualquer padrão único (veja LAKING, 1996). Os governos têm constantemente experimentado novas técnicas de orçamento, mas nem sempre com sucesso — na verdade, as novas técnicas levaram freqüentemente a uma perda do controle orçamentário. A tendência é a transferência de maior autoridade aos gerentes num nível mais baixo e ao aumento do uso de relatórios de avaliação de desempenho. Os governos têm se aproveitado das novas tecnologias de informação e comunicação. Mais recentemente, eles passaram a exercer maior controle sobre o crescimento do emprego público e renunciaram, de forma

substancial, a atividades que o setor privado pode assumir com maior lucratividade.

Existe atualmente uma variedade de idéias e experimentos para modificar ainda mais o modelo. É conveniente imaginar duas correntes, uma modificando o “o que” do governo e outra modificando o “como” (para usar as palavras de HOLMES e SHAND, 1995). Primeiro, virtualmente, todos os governos de nações avançadas se utilizaram de diversos expedientes para aumentar a competitividade (isto é, devolvendo atividades ao mercado ou simulando condições de mercado), através de privatizações e incorporações, esquemas de *voucher* (em que o Estado financia o serviço, particularmente o de educação, mas é o mercado que oferece), contratações externas, repartições do governo que passam a cobrar pelos serviços (até mesmo internamente), transferência de fundos para usuários e devolução de atividades para os níveis mais baixos do governo. Segundo, vários governos estão adotando uma gama de opções e experimentos para mudar o modo como fazem negócios (ver: REID e SCOTT, 1994; HOLMES e SHAND, 1995; NUNBERG, 1995; LAKING, 1996). Neste conjunto de novas idéias — fomentado por um caloroso debate acadêmico —,⁴ os principais temas de reforma indicam um enfoque maior no aprimoramento do desempenho (quanto a resultados), isto é, mudando a ênfase do controle dos insumos para o controle dos resultados e para uma maior transparência e *accountability*.

É prematuro falar em qualquer consenso sobre a reforma, mas existe uma união de idéias ao redor de um modelo promissor, novo e radical baseado em algumas das idéias acima, utilizando abordagens referidas ao mercado que permitem maior flexibilidade aos administradores em troca de melhor performance. Nós vamos nos referir à nova abordagem como *gerencialismo* (também denominada *novo gerencialismo*, *nova gerência pública*, ou *gerência baseada no desempenho*). O modelo promete substanciais ganhos na eficiência e transparência (e, por conseqüência, na *accountability*) da administração pública. Ele é de particular interesse nesse ensaio devido à enorme curiosidade que despertou na América Latina. O novo modelo imita os métodos gerenciais do setor privado. De um lado, isso significa o aumento do arbítrio dos gerentes pela redução da uniformidade e generalidade das regras de procedimento. De outro, significa a adoção, onde for possível, de medidas oriundas do setor privado (indicadores de desempenho, de produção etc.), bem como de seus métodos de transação (contratos transparentes e de curto prazo). O modelo pretende solucionar o problema da responsabilidade política das

agências através de contratos bem especificados. Substituindo relacionamentos hierárquicos por relacionamentos contratuais, ele garante uma transparência e uma responsabilidade maiores. O gerencialismo reduz os controles de “entrada”, mas não os elimina, alterando a sua natureza. Tipicamente, os controles tornam-se menos específicos (categorias de orçamento mais amplas, por exemplo) e mudam de *ex-ante* para *ex-post* (por exemplo, contratos explícitos, normas de responsabilidade aperfeiçoadas para reduzir atos ilegais). Eles não se tornam necessariamente menos complexos — os contratos de desempenho, por exemplo, são documentos bastante complexos.

Desde os anos 80, um pequeno número de nações mais avançadas, principalmente Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra, executaram importantes reformas seguindo o espírito do novo modelo. (A Suécia também está com uma reforma semelhante e ainda mais radical em curso.) A Austrália redefiniu o gabinete ministerial e as responsabilidades gerenciais dos departamentos para criar tanto um controle central mais forte (através de tomadas de decisão estratégicas, orçamentos e cálculos) e para dar maior discernimento gerencial aos departamentos. A Inglaterra, até agora, devolveu dois terços do emprego público para as agências executivas, visando separar a elaboração dos programas da execução dos mesmos e fornecer a essas agências maior liberdade de ação gerencial relacionada ao desempenho. O caso da Nova Zelândia é de especial interesse. É a nação que aplicou o modelo na sua forma mais completa, conceitualmente rigorosa e integrada. As reformas neozelandesas são caracterizadas pelos seguintes elementos principais:⁵

- os orçamentos são definidos por programas, ao invés de por recursos. Esses programas estão ligados a indicadores de desempenho — ou de saída. As práticas contábeis ficaram mais transparentes com a adoção da *contabilidade de pleno acréscimo* (isto é, contabilidade dos ativos e produção de demonstrativos financeiros);

- a forma de organização hierárquica e as regras de procedimento correspondentes foram substituídas por uma maior discricionariedade gerencial, maiores incentivos e relações contratuais ou quase-contratuais;

- para simplificar os relacionamentos contratuais, as agências são separadas. A reestruturação pode separar agências produtoras de políticas de agências implementadoras ou pode ir mais além e separar agências de compras das agências de suprimentos (o Ministério da Saúde de um hospital, por exemplo). O último caso

vai envolver um processo de devolução — privatização, *outsourcing* ou incorporação;

- a competição é estimulada entre os fornecedores de serviços, sejam eles públicos, privados ou organizações não-governamentais.

As reformas na Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido estão colhendo muitos benefícios de uma maior eficiência e melhores serviços, embora nem sempre sem controvérsias. A Nova Zelândia e a Inglaterra são as únicas nações da OCDE (*Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos*) que conseguiram cortar os empregos do setor público nos anos 80 e no princípio dos 90. O resultado geral das pesquisas na Nova Zelândia e na Austrália evidencia que os benefícios da melhoria na eficiência suplantam os custos. Mas ainda parece um pouco cedo para um veredicto mais abrangente a respeito da deseabilidade ou da viabilidade desse novo caminho. Porque, como vamos argumentar mais adiante, a questão da implementação das reformas gerencialistas é de especial relevância para as nações latino-americanas, e é preciso ter uma consideração especial pelos seus principais problemas (para o debate sobre esses pontos, veja: POLLITT, 1990; DUNLEAVY e HOOD, 1994; NUNBERG, 1995; PUMA, 1995; e LAKING, 1996).

Colocar um sistema gerencialista em funcionamento é difícil devido, principalmente, às características intrínsecas do setor público.

- Muitos dos produtos do governo, tais como serviços governamentais ou informações sobre políticas, enfrentam um problema de identificação — os produtos são intrinsecamente difíceis de identificar, especificar, medir e avaliar. Os ativos de um governo, da mesma maneira, também são difíceis de avaliar (um monumento nacional, por exemplo). No setor privado, os indicadores de resultados foram introduzidos há mais de uma década. Mais tarde, eles foram usados em certas áreas pelas administrações públicas de alguns países avançados, mas com resultados imprecisos devido ao problema de identificação.

- Além disso, o gerenciamento efetivo orientado pelo desempenho também depende da avaliação de desempenho de indivíduos ou pequenos grupos em relação a resultados, associando o mesmo a recompensas ou sanções. Algumas nações desenvolvidas conseguiram introduzir satisfatoriamente indicadores detalhados de desempenho para suas agências, mas as evidências sugerem que elas enfrentaram dificuldades bem maiores na avaliação do desempenho individual nessas circunstâncias.

- A menos que uma atividade possa ser completamente privatizada ou adquirida externamente, o governo, não tendo habilidade de acionar a si mesmo, não possui os plenos poderes de *enforcement* que uma empresa privada teria.

- Um maior arbítrio gerencial pode levantar problemas quanto a uma possível perda de controle. Algumas pessoas acreditam que separar as agências o suficiente para encorajar relacionamentos próximos envolve o risco de perda de coerência e gera um ambiente propício à corrupção: elas temem que as autoridades centrais percam o controle, pois as agências de implementação terão maior liberdade em formatar suas próprias agendas — pela redefinição de resultados, por exemplo — seja para aumentar seus negócios, para fugir ao trabalho, para responder às demandas políticas da clientela, ou para buscar influência. A questão do quanto, ou do que dar em troca, é um problema de julgamento — e é bastante difícil na prática.

Além disso, a experiência dessas nações sugere três lições importantes sobre as condições para uma transição satisfatória para o gerenciamento orientado por desempenho.

- Uma abordagem gradual foi adotada na introdução do novo sistema. Especificamente, os indicadores de desempenho não foram associados a incentivos orçamentários até que se mostraram efetivos.

- Fica claro que a condição necessária para uma transição bem sucedida na Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra foi a existência de um corpo de funcionários públicos profissionalizados. O que se infere disso é que um maior arbítrio gerencial, ou seja, o relaxamento de controles *a priori* só pode ser concedido quando o profissionalismo dos servidores for suficiente para resistir ao comportamento oportunista (isto é, corrupção, fraude, clientelismo e/ou fuga ao trabalho) que a liberdade enseja e quando eles forem capazes de gerenciar seus recursos.

- Uma outra condição necessária é a importância da manutenção dos *key input controls*, que são: orçamento efetivo em todos os níveis; um sistema de serviço público com algum grau de gerenciamento geral centralizado, o que inclui estratégias gerais de pagamento, seleção e treinamento de gerentes, monitoramento de gastos com pessoal através de controles na classificação e remuneração; relatórios informativos e periódicos; publicação prévia e acompanhamento dos planos e orçamentos.

Várias nações permanecem cautelosas com uma reforma gerencialista total (veja: NUNBERG, 1995: PUMA, 1995; e LAKING, 1996). O Japão, a Alemanha e a França, principalmente, têm sido cuidadosos em manter as tradições burocráticas básicas, embora com pequenos toques de reforma na direção do gerencialismo (tais

como o uso mais intensivo de avaliação formal das políticas existentes, maior utilização de avaliação de desempenho, ao menos em relatórios, descentralização, contratação externa mais extensiva de serviços não-essenciais e maior atenção à qualidade dos serviços). Eles mantiveram a tradição hierárquica nos níveis em que é necessário assegurar a manutenção de uma ética de serviço público, a administração equitativa do direito público e da política, o gerenciamento eficiente do serviço público e, finalmente, o controle do tamanho do setor público e das finanças públicas.

IV. A administração pública na América Latina

Para que as nações da América Latina sejam capazes de extrair lições da experiência das nações mais desenvolvidas, elas devem estar aptas a julgar se a cura é apropriada para os sintomas e os sintomas para as causas da doença. Nesta seção, indicamos os desafios da reforma da administração pública nas nações latino-americanas e sugerimos algumas hipóteses sobre as origens e os sintomas de uma administração pública insatisfatória.

Os desafios produtivos que os governos sul-americanos enfrentam numa era de reformas parecem maiores do que os encontrados pelas nações avançadas. (Para uma estimulante visão desses desafios, veja NAIM, 1993.)

- Em primeiro lugar, os governos devem estender o alcance dos serviços básicos que eles provêm — educação, saúde, lei, ordem e justiça, comunicações, acesso aos ativos econômicos — aos pobres, que frequentemente têm sido excluídos do âmbito do Estado.

- Em segundo, são necessários ganhos em eficiência muito grandes para se fazer isso.

- Em terceiro, também são necessárias maior continuidade e legitimidade na elaboração e execução das políticas, possibilitando ao governo ganhar mais da experiência cumulativa e da memória institucional.

- Finalmente, esses três primeiros objetivos não podem ser atingidos sem uma profissionalização da administração pública .

Mas, para fazer frente a esses desafios, as nações da América Latina poderão enfrentar problemas genéricos críticos de governo. Essas nações possuem hoje, ao menos superficialmente, problemas semelhantes aos das nações mais desenvolvidas em termos de gigantismo da máquina e de crise fiscal, mas os obstáculos políticos e institucionais são maiores.

• Em muitos países latino-americanos, é particularmente difícil para os eleitores controlar os políticos. As instituições democráticas têm se desenvolvido há menos tempo do que na maioria dos países avançados. O sistema de pesos e contrapesos, apesar de inscrito nas constituições, também não funciona.⁶ No passado, com instituições democráticas mais fracas — e algumas vezes ausentes — governos ou facções desfrutando de áreas de poder dentro dos governos foram motivados a servir a seus próprios interesses ao invés dos interesses dos cidadãos. E uma vez que os governos da América Latina quase sempre não têm a perspectiva de desfrutar do poder por um período prolongado, seus próprios interesses têm sido mais servidos pela utilização de seu monopólio temporário em cobrar impostos, pelo clientelismo e pela corrupção do que pelo investimento em bens públicos. Assim, a modernização da administração pública se vê constrangida por um histórico político herdado.⁷ (Para uma melhor abordagem do tema controle político, veja Box 1).

Box 1 - Organização política e desenvolvimento econômico

Na discussão do papel do Estado no desenvolvimento econômico, é importante fazer a seguinte pergunta: quem é o Estado? (isto é, quem são as pessoas que detêm o legítimo monopólio do poder na nação?) Considerações de economia política — quem detém o poder político na sociedade? Por quanto tempo se permanece no poder? e Quanto consenso existe no seio da população sobre o que o governo deveria fazer por ela? — podem ser muito importantes em determinar como o Estado se comporta em relação à sociedade, à economia e ao mercado. É útil propor vários “tipos ideais” teóricos de regime para ver como esses quesitos de poder, consenso e longevidade afetam as propensões do Estado para a concordância com as preferências dos cidadãos (e para contribuir para o desenvolvimento econômico). (O raciocínio é adaptado por SHEPHERD, 1996, de MCGUIRE e OLSEN, 1996 e WINTROBE, 1996).

Primeiro, vamos imaginar duas formas “puras” de Estado — uma onde o poder é absoluto e outra onde a democracia é perfeita.

• A ditadura forte. Suponha um ditador muito forte, com poder absoluto e certeza de permanecer no poder por um longo tempo. Mesmo o mais forte dos ditadores precisa pagar para

manter o seu poder e, assim, ele usaria seus poderes de governo para: pagar pela repressão dos inimigos e para o apoio ou criação dos amigos necessários para manter esse poder; fornecer bens públicos suficientes para assegurar algum crescimento econômico (para garantir que ele possa continuar a taxar); e taxar quem puder, para seu proveito próprio.

- A democracia perfeita. Quando toda a população compartilha dos objetivos do governo e aceita as regras democráticas do jogo não é preciso o governo pagar para manter o poder ou encher o bolso do ditador. Ao invés disso, a população é taxada para fornecer um equilíbrio perfeito entre o consumo atual e os bens públicos que vão assegurar o crescimento econômico.

Na maioria dos casos do mundo real, o poder raramente é absoluto e a democracia raramente é perfeita. Os que detêm o poder precisam comprar apoio redistribuindo parte dos ganhos. É útil sugerir duas formas intermediárias, o Estado pluralista forte e o Estado pluralista fraco. Eles podem ser, constitucionalmente, democracias ou ditaduras. As avançadas economias industriais e os “tigres asiáticos” geralmente parecem corresponder ao tipo Estado pluralista forte e a maioria das nações em desenvolvimento, ao pluralista fraco.

- O Estado pluralista forte. Existe um amplo consenso do eleitorado quanto aos objetivos e regras e à perspectiva de estabilidade a longo prazo dessas regras. A população é taxada com um propósito de redistribuição, tanto para comprar o apoio dos grupos mais poderosos (através do clientelismo, empresas estatais, subsídios ou regulamentações favorecidas), como para investimento em bens públicos.

- O Estado pluralista fraco. O poder é mais disperso, os interesses são menos inclusivos e as perspectivas de continuidade no governo são fracas, os que ocupam o poder são, por definição, relativamente fracos. Assim, eles precisam gastar muito para comprar apoio. Devido ao horizonte de tempo relativamente curto, eles terão poucos incentivos para fornecer bens públicos, particularmente os que refletem a preferência popular. Os cidadãos dispõem de meios limitados para conseguir que o Estado atenda às suas necessidades.

- Também, com frequência, parece ser extraordinariamente difícil para os políticos controlarem os servidores. Isso não é fácil de explicar e a tendência é concluir que o fato reflete um problema social mais amplo, de confiança, que subjaz a uma sociedade civil que funciona bem.⁸

É razoável argumentar que essa maior gravidade dos problemas genéricos na América Latina esteja associada a um perfil de comportamento dentro das administrações públicas que as torna muito diferentes das congêneres das nações industriais desenvolvidas.⁹ As administrações latino-americanas possuem regras formais e estruturas muito compatíveis com o modelo tradicional (hierárquico e centralizado) predominante nas nações mais avançadas. Mas o verdadeiro comportamento burocrático é diferente. A caracterização que melhor exemplifica isso, com algumas exceções, é a da informalidade.¹⁰

- A informalidade ocorre quando o comportamento (informal) burocrático real não corresponde às regras formais. Embora ele frequentemente apareça como concordante, as regras são quebradas ou burladas — o primado da lei não existe.

- A informalidade é um arranjo institucional com custos e benefícios nacionais. O oportunismo (corrupção, fraude e clientelismo) e a ineficiência florescem e são “institucionalizados” enquanto os custos das transações burocráticas aumentam. De outro lado, a informalidade permite que algumas transações essenciais sejam completadas apesar das regras.

- De acordo com DE SOTO (1989), a informalidade desabrocha quando o sistema legal fixa regras que ultrapassam a estrutura socialmente aceita e quando o Estado tem autoridade coercitiva insuficiente. (Assim, a informalidade está diretamente ligada aos obstáculos políticos e institucionais de uma boa administração pública, como mencionamos acima.)

- Existe com frequência um círculo vicioso no qual a falência do Estado alimenta mais regras corretivas que são aplaudidas pelo reformador (dominado por noções formalistas e legalistas equivocadas de como reformar) e pelos oportunistas (porque sabem que a reforma vai fracassar). Realmente, a existência de muitas leis — “poluição legal” — pode significar a antítese do primado da lei. A informalidade parece refletir a lacuna entre expectativas sobre o que o Estado deveria estar fazendo e a realidade do que ele pode fazer.¹¹

- A informalidade apresenta um dilema para a reforma da administração pública. Mudar o que está no papel não altera o comportamento. De fato, o repetido fracasso da reforma no papel

— ou legalista — encoraja a informalidade por fomentar a indiferença dos burocratas às novas regras.

O Box 2 cita a descrição de RIGGS (1964) dos problemas de um suposto reformador, defrontando-se com um sistema de arquivos inoperante, e nos fornece um exemplo sintético da informalidade numa administração pública de um país em desenvolvimento e o embaraço que isso acarreta para a reforma.

Box 2 - Informalidade I: o sistema de arquivos

“Suponha que encontramos um sistema de arquivos caótico no escritório central do governo. Nós decidimos que é preciso um equipamento novo, um esquema de classificação aperfeiçoado, arquivistas treinados e regulamentos revisados. Depois de todas essas mudanças, descobrimos que houve poucas melhoras, embora o nosso modelo nos levasse a pensar que essas reformas resolveriam o problema.”

“Nós nos aprofundamos na questão e descobrimos que os relatórios arquivados estão fora de ordem cronológica e foram compilados em resposta a um questionário antiquado e preparados por pessoas não qualificadas, que deram informações imprecisas. Conseqüentemente, os escalões mais altos acharam tais papéis inúteis e não se incomodaram em lê-los. Uma vez que os escritórios que preparam tais relatórios sabem que eles não vão ser lidos, eles não vêem a necessidade de investir no sentido de melhorar o modelo do questionário ou fornecer melhores respostas para velhas questões.

“Isso significa, é claro, que existe uma demanda pequena ou quase nula dos relatórios da seção de arquivos e, assim, não há incentivos para os funcionários manterem os documentos em boa ordem. Além disso, como os escalões mais altos não lêem os relatórios, eles não podem estabelecer critérios para o descarte de materiais inúteis e daí os servidores não ousarem jogar nada fora, já que são pessoalmente responsabilizados por quaisquer perdas. Os arquivos então se transformam em depósitos de relatórios não utilizados, numa situação que dificilmente pode ser corrigida por novos procedimentos e equipamentos de arquivo”.

“A existência de tal situação pode parecer paradoxal porque, certamente, o escritório central deve querer saber o que suas

unidades subordinadas estão fazendo. Nós constatamos que comunicações importantes são amplamente realizadas em entrevistas orais, mais do que através de montanhas de papéis. As razões e as conseqüências dessa situação podem nos levar cada vez mais longe, para a natureza do relacionamento pessoal entre esses funcionários públicos e o conteúdo de suas comunicações. Pode-se descobrir que o que eles têm a dizer entre si não pode ser colocado no papel porque diz respeito às “políticas” do escritório, à lealdade ou deslealdade junto à “panelinha” e à disposição para aceitar propinas. Talvez, também, as políticas a serem implementadas pelo escritório não estejam claramente definidas, de modo que os modelos de formulários com questões importantes não podem, com a melhor boa vontade do mundo, ser adequadamente elaborados.

“O exemplo escolhido pode ser extremo, mas ele deve ilustrar o dilema do técnico administrativo — o especialista em gerenciamento de relatórios, digamos — quando requisitado para corrigir as mazelas de um sistema de arquivos caótico num escritório formalista. Sua tecnologia aceita como verdadeira a existência de uma demanda efetiva por boas comunicações por escrito. Os procedimentos e equipamentos mais modernos e científicos não remediarão a situação se tal demanda não existir.” (RIGGS, 1964, pp. 17-18).

A informalidade no setor público não foi descoberta recentemente, embora possa hoje estar completamente esquecida. Vamos, rapidamente, caracterizar a informalidade em maiores detalhes em termos de não-delegação (centralização) da tomada de decisões, da informalidade geral dos códigos de procedimento e da informalidade nos sistemas de administração financeira e de pessoal.

- Os processos de tomada de decisões estão concentrados num pequeno número de pessoas e agências e os benefícios da delegação (e o contato com os usuários finais) são previamente determinados. Isso reflete uma ausência de cooperação e confiança. E, ao mesmo tempo, a tomada de decisões também fica fragmentada, uma vez que os técnicos em níveis inferiores muitas vezes acumulam informações técnicas.

- As regras formais de procedimento são excessivas porque os gerentes não confiam nos servidores públicos. Contudo, elas têm um efeito limitado, tanto porque um excesso de regras significa regras

contraditórias (algumas vezes refletindo uma estrutura legal projetada em partes que, quando reunidas, não se encaixam), ou porque não existem mecanismos de coação que funcionem e as regras escritas podem ser simplesmente ignoradas. Muito freqüentemente, quando uma lei é vista como ineficiente, outra é promulgada, – tipicamente com um empenho insuficiente para anular os efeitos da primeira – e daí a “poluição legal”. Uma conseqüência é a de minimizar as interações (ou transações) administrativas: as agências não se coordenam e a informação fica acumulada. Um outro resultado é o de encorajar as soluções informais. Se as linhas ministeriais não funcionam, novas agências externas à estrutura administrativa formal são criadas. Se funcionários públicos de carreira são ineficientes são feitas designações especiais para a tarefa. Outro efeito claro é o de estimular o comportamento oportunístico (corrupção e fuga ao trabalho).

- As regras de pessoal baseadas no mérito são desvirtuadas em favor de procedimentos que permitem o emprego por razões de clientelismo ou de confiança pessoal. Tipicamente, o sistema de mérito é usado para encobrir a prática de patronato ou a escolha de empregados que serão pessoalmente leais. Ou, além disso, o sistema é burlado através de designações *ad hoc*.

- As regras para a elaboração e execução de orçamentos, freqüentemente, significam muito pouco. Os orçamentos são irrealistas: aumentos inesperados nos gastos e quebras repentinas das receitas são a norma. As informações das agências sobre gastos são imprecisas, muitas vezes de forma deliberada. Assim, o orçamento que vai sendo executado em nada se parece com o originalmente planejado. O Box 3 oferece, num trabalho de CAIDEN e WILDAVSKY (1964), uma descrição sintética do círculo vicioso da incerteza fiscal e da informalidade que caracterizam os sistemas de orçamento nas nações em desenvolvimento.

Box 3 - Informalidade II: o sistema de orçamento

"Os governos que são muito fortes quanto à autonomia nos seus assuntos podem, no entanto, ser fracos para orçar com eficiência. A fraqueza do governo em nações pobres está no centro de seus problemas orçamentários. Incapazes de coletar impostos em quantidade suficiente e carentes de controle sobre uma significativa parte dos recursos que coletam, os governos trabalham numa perpétua aura de crises financeiras. Quando chega o momento de separar a retórica da realidade, os ministros das finanças geralmente carregam o fardo da

decisão. Temerosos de levar a culpa quando o dinheiro sumir e ansiosos para atender ao que eles consideram as verdadeiras prioridades dos atuais governos, os ministros procuram desesperadamente proteção contra o inesperado. A manutenção da liquidez torna-se o motivo principal das suas atividades. Sob circunstâncias normais de extrema incerteza (se não, de plena ignorância), esse compreensível desejo leva a uma seqüência de artifícios tais como estimativas conservadoras, orçamentos repetitivos, atrasos na liberação de fundos e montanhas de papéis de que já falamos anteriormente. Num primeiro momento, tais procedimentos cumprem seus objetivos; um superávit é mantido por algum tempo, o Ministro das Finanças é capaz de se adaptar a circunstâncias mutáveis protelando as decisões e as causas da incerteza são empurradas para os departamentos funcionais. Eles respondem, por sua vez, tentando estabilizar seus próprios ambientes. Os departamentos seguram informações de saldos não utilizados, aumentando assim as sobras para poder manter uma certa flexibilidade. Eles se tornam mais políticos, pois devem se empenhar em incessantes esforços para segurar o mais possível as verbas a eles alocadas a fim de que não caiam nas garras do ministro. Por último, procuram suas próprias fórmulas de financiamento através de receitas tributárias vinculadas ou rompem com tudo, formando organizações autônomas – uma seqüência de eventos encorajada por doadores externos procurando estabilidade através da criação de organizações recipientes com as quais eles podem ter relações mais previsíveis. Devido ao orçamento oficial não ser um guia confiável quanto ao montante que eles realmente podem gastar, os departamentos não são motivados a levá-lo a sério. A embromação assume proporções cada vez maiores e isso vai alimentar a tendência do Ministro de Finanças de desconfiar dos departamentos e colocá-los em variadas camisas de força.”(CAIDEN e WILDAVSKY, pág.302)

A descrição da informalidade não é, claro, o diagnóstico completo dos problemas da administração pública na América Latina. Existem outros elementos importantes, como baixos salários e qualificações e uma corrompida estrutura de remuneração, os quais, ainda que ligados à informalidade, não foram mencionados acima. Além do mais, nossa caracterização da prevalência do

comportamento informal foi estilizada e generalizada. Na realidade, a informalidade é um fenômeno mundial da administração pública nas nações em desenvolvimento e não está ausente nas nações avançadas. Nem todos os países latino-americanos são iguais. O Chile, particularmente, é um país no qual, através de um longo processo de construção e reformas, a informalidade foi reduzida e sua prática, nos dias de hoje, fica próxima dos níveis observados nas nações mais avançadas (veja VALENCIA). Como o Chile, os pequenos países de língua inglesa do Caribe, herdeiros da tradição de Westminster de governo e administração, também fornecem um interessante contraste. Essas nações tendem a ter estruturas legais mais desembaraçadas (com menos justaposições entre as agências), um serviço público mais profissionalizado, mais centralizado, com controles de pessoal e financeiros mais rígidos e menos comportamento oportunista do que as nações latino-americanas típicas. Realmente, o sistema de controle funciona ao ponto da efetiva centralização e a inflexibilidade associadas ao mesmo — algo parecido com o que ocorre nas nações mais avançadas — serem um dos principais problemas que os reformadores tiveram que manejar no Caribe de língua inglesa e no Chile.

O diagnóstico dominante que muitos governos latino-americanos estão fazendo hoje e fizeram com frequência no passado é o de que suas administrações públicas estão sofrendo de excesso de controle. Esse diagnóstico é, até certo ponto, compartilhado pelas instituições financeiras internacionais. O diagnóstico anuncia, ao menos implicitamente, que a abordagem tradicional para a administração pública falhou. Daí o atrativo das novas abordagens baseadas nas regras de mercado para a flexibilidade gerencial. (Curiosamente talvez, existem também outros diagnósticos que reconhecem sintomas similares em diferentes países mas que sugerem causas diferentes — uma guerra civil aqui, idiosincrasias culturais ali.) Tem havido uma variedade de abordagens para a reforma — melhores leis, desenvolvimento de agências autônomas (parcial ou totalmente externas à estrutura legal da administração pública), investimentos em sistemas e em *hardware* (sistemas de gerenciamento financeiro, principalmente). Até um certo ponto, diferentes abordagens envolvem diferentes diagnósticos. Nenhuma delas até agora provou ser particularmente bem sucedida e os problemas persistem.¹²

O diagnóstico de excessivo controle pode ser demasiadamente precipitado. Claramente, existe excesso de controle, mas nós assumimos que isso é um sintoma de informalidade — de baixo consentimento — antes de ser uma causa (embora exista um evidente

círculo vicioso entre controles e baixo consentimento). Da mesma forma, pode-se argumentar que, longe de ter falhado, o modelo tradicional estava apenas nominalmente instalado (isto é, em leis escritas), mas o que funcionava de fato era um sistema informal. A aplicação de modernas técnicas de gerenciamento isoladamente pode não atingir os problemas de formalidade. Além disso, distorções na arena política podem limitar ou solapar sua implementação.

V. Alguns comentários e conclusões

As conclusões deste ensaio, pelo menos no que diz respeito ao rumo que as reformas deveriam tomar, são modestas. Nossas deduções tocam primeiramente os diagnósticos e, depois, sugestões de políticas. No primeiro tema, sustentamos que a ponte deveria ser concluída; o foco da diagnose deveria girar na direção das nações menos avançadas para que as soluções apropriadas possam ser conjugadas às análises apropriadas. O diagnóstico deveria ser completado em duas áreas relacionadas.

- Acreditamos que as conseqüências das diferenças políticas e institucionais entre as nações mais e menos avançadas vão assegurar mais estudos no contexto da reforma da administração pública. Existe, por exemplo, uma vasta literatura teórica e empírica — um pouco dispersa entre disciplinas e subdisciplinas — sobre *governance* e desenvolvimento econômico que poderia ser melhor encaminhada para a América Latina e seus problemas de administração pública (veja, por exemplo, MCGUIRE e OLSON, 1996, e WINTROBE, 1996).

- Também acreditamos que vai ser mais proveitoso pensar nos problemas da administração pública dentro de um esquema que enfatize a informalidade (e sua oponente, a regra da lei). É tempo de se reviver o diagnóstico da informalidade que existe em algumas obras da literatura sobre a administração pública. Também parece claro que a informalidade na administração pública espelha a informalidade da sociedade, em sentido mais amplo. Assim, seria coerente incorporar uma parte da metodologia e análise sobre a informalidade. (A literatura sobre a informalidade é problemática, mas o trabalho do Instituto Libertad y Democracia, do Peru, como refletido por DE SOTO, em 1989, fornece um excelente ponto de partida.) Um diagnóstico baseado no comportamento observado (e nas razões para tal), assim como nas leis, deve fornecer uma base melhor para a reforma. Para um exemplo dessa abordagem — a formalização dos direitos de propriedade no Peru — veja o Box 4.

Segundo, nós suspeitamos que tentar introduzir as novas abordagens baseadas no mercado antes de estabelecer as condições para que elas tenham êxito envolve um grande risco de fracasso. Mesmo que um sistema aparentemente centralizado pareça ter falhado no passado, vemos poucas alternativas senão a de começar a reforma implantando sistemas centralizados e efetivos de controle financeiro e de pessoal, incluindo um sistema eficaz de orçamento em todos os níveis, algum resíduo de controle central sobre pessoal, relatórios completos e convenientes e exames de planos e orçamentos. Este é o ponto de partida para a profissionalização do serviço público. Sem isso, tentativas de introduzir mais formas de gerenciamento orientadas para o desempenho provavelmente irão falhar. (Veja REID, 1996, nos passos necessários para fazer as reformas gerencialistas funcionarem na América Latina).

Box 4 - Informalidade III: legalizando os direitos de propriedade no Peru

No Peru, o domínio informal ou consuetudinário da propriedade privada (isto é, sem o reconhecimento legal) é muito difundido. A maior parte dessas propriedades formalmente pertence ao Estado (no caso dos assentamentos na periferia urbana), ou então a alguma cooperativa agrícola extinta. O Peru possui agora um novo sistema de administração da propriedade, até aqui operando somente numa base limitada, para legalizar ou formalizar a propriedade. A experiência pode sugerir formas de reduzir a informalidade dentro do governo. O método foi partir dos serviços públicos finais requeridos para estudar por que os processos formais davam errado na prática e para dar soluções cabais que reelaborassem leis, processos e repartições.

Proprietários informais tiveram que empreender uma longa batalha para convencer o Estado da legitimidade de suas pretensões. Essa luta foi agora vencida, em princípio, apesar de o Estado ainda não estar capacitado para formalizar o domínio — isto é, emitir e registrar um título legal — devido ao fracasso de suas próprias agências. O Ministério da Agricultura e as municipalidades deveriam emitir títulos públicos de terra. Mas a ineficiência, o oportunismo e a politização nessas repartições tornaram isso difícil. Os tribunais então tinham que validar quaisquer novos títulos emitidos, mas eles incorreram nas mesmas falhas. Um título validado tinha então que ser registrado, mas o cartório de registro da propriedade legítima obrigava a utilização de caríssimos

notários (um monopólio fechado, no Peru), usava técnicas antiquadas e também impunha empecilhos burocráticos. Como resultado desses obstáculos cumulativos, a formalização dos títulos provou ser virtualmente impossível.

No começo dos anos 80, o Instituto da Liberdade e da Democracia (ILD), uma organização particular, começou a estudar os direitos da propriedade informal como parte de um estudo maior sobre informalidade no Peru (veja capítulo 2 de DE SOTO, 1986). O método era o de confrontar o processo legal (teórico) da formalização com o processo real (informal) e as características do domínio consuetudinário e das instituições informais que o sustentam. Esse método demandou uma investigação empírica substancial, com a utilização de técnicas participativas nas comunidades locais, as quais forneceram as bases institucionais para o domínio consuetudinário.

No final dos anos 80, o governo transformou em lei as propostas do ILD para o novo sistema de administração da propriedade. Esse sistema tem várias características: uma nova lei de registro e inscrição usando informações da comunidade — isto é, lei consuetudinária — para estabelecer os direitos de propriedade, contornar os notários e em muitos casos, o Judiciário; campanhas de registros em massa para instruir o entendimento local dos direitos de propriedade e diminuir os custos de formalização, e um moderno e econômico sistema de informações sobre a terra.

Inicialmente, o novo registro foi favorecido por um *status* autônomo dentro do governo, permitindo uma substancial eficiência gerencial. Mas o governo até recentemente pouco fez para mantê-lo funcionando, em grande parte devido à oposição de advogados e notários ao novo sistema. O ILD o manteve vivo com o auxílio de fundos de doadores estrangeiros e de fundações. Mais recentemente, o principal apoio do registro passou a ser fornecido por uma empresa privada interessada em oferecer empréstimos usando as propriedades recém-registradas como garantia. O governo agora está desempenhando um papel mais ativo no desenvolvimento do sistema.

Na sua curta existência, o novo sistema alcançou resultados significativos: 300.000 propriedades foram registradas a baixo custo. Os novos registros parecem já estar trazendo resultados para os proprietários, muitos dos quais agora estão investindo em melhorias de construções usando suas propriedades como garantia nos empréstimos.

Ao sugerir, como fez este ensaio, que a modernização da administração está intimamente ligada ao desenvolvimento político, um programa de reforma também levanta o tema da reforma política. (Realmente, a democratização pode ser interpretada como o processo de estabelecer regras justas e efetivas para o jogo). Este ensaio não é o espaço para abordar diretamente este assunto. Porém, abordagens mais técnicas também podem ajudar, no mínimo marginalmente. Reformas técnicas podem contribuir para as reformas políticas se elas ampliarem as informações disponíveis para o público, fornecerem garantia pública no padrão dos serviços, criarem mecanismos para o governo “ouvir” os clientes, ou fortalecerem tecnicamente outros órgãos do governo, como o Legislativo ou o gabinete do auditor geral. Para terminar com uma nota otimista, a forte onda de reformas econômicas e políticas na América Latina oferece precisamente o contexto no qual a modernização do setor público pode prosseguir.

- ¹ Esta é uma revisão (25 de outubro de 1996) do texto apresentado na Conferência e os comentários são bem-vindos. As descobertas, interpretações e conclusões são próprias dos autores e não deverão ser atribuídas ao Banco Mundial, seu Conselho Executivo de Diretores, ou a quaisquer de suas nações-membro.
- ² Para maiores referências literárias sobre a relação “agente/principal” no funcionamento do setor público, veja: BLAU (1974); MORGAN (1986); SCOTT e GORRINGE (1989); e LANE e NYEN (1995).
- ³ Este ensaio tende a falar dos sistemas das nações avançadas em termos do tipo ideal. Claro, interferências políticas, corrupção, incompetência etc., existem nas administrações públicas desses países. Poder-se-ia admitir que não existe nada mais do que diferenças de grau entre nações mais e menos avançadas mas, ao invés disso, nós assumimos o efeito “limite”: de um lado do limite, o sistema funciona adequadamente, apesar das suas fraquezas; do outro lado, as fraquezas são suficientes para solapar o sistema.
- ⁴ O debate acadêmico reflete abordagens concorrentes. O enfoque da *public choice*, escolha pública enfatiza a necessidade de cercear a liberdade dos burocratas através de controles, de cima para baixo. A abordagem agente/principal se concentra, um pouco ao contrário, na utilização de incentivos, análises e informação, para dar maior liberdade aos burocratas. (Veja AUCOIN, 1990, nas tensões entre elas.) Algumas abordagens insinuando uma orientação mais próxima ao cliente (por exemplo, SALMEN, 1992) freqüentemente contêm o fracasso dos sistemas políticos ou dos mercados. Outros autores enfatizam as limitações do novo gerencialismo no trato de problemas das administrações públicas das nações avançadas, entre eles, POLLIT (1993), CAIDEN (1994), MOE (1994), BORINS (1995), e SAVOIE (1995).
- ⁵ Para uma descrição dessas reformas, veja SCOTT e GORRINGE (1989) e SCOTT, BUSHNELL e SALLEE (1990), McCULLOCH e BALL (1992), e PALLOT e WALSH (1996).
- ⁶ As constituições regulam o exercício e a transferência do poder, mas suas previsões não são necessariamente observadas, como ilustra PRZEWORSKI (1991, pág. 35) “Na Argentina, a constituição adotada em 1853 permaneceu, no papel, em vigor até hoje, exceto durante um breve período entre 1949 e 1957. No entanto, nos últimos cinquenta anos, os conflitos políticos na Argentina foram processados apenas na metade do tempo cumprindo o prescrito.” Ao contrário, “na França, a constituição mudou várias vezes, desde 1789; realmente, a cada sublevação política importante, era produzida uma nova. Contudo, enquanto estava em vigor, cada constituição regulava o exercício do poder e o modelo de sucessão.”
- ⁷ Para caracterização de instituições políticas na América Latina, veja: WIARDA e KLINE (1990); PRZEWORSKI (1991); e MAINWARING, O’DONNELL e VALENZUELA (1992).
- ⁸ Veja PUTNAM (1993) para argumentação empregada na evolução de um governo regional na Itália, sobre como a confiança molda o desempenho institucional.
- ⁹ Essa caracterização é baseada em literatura geral mas, em particular, nas informações disponíveis no Banco Mundial, sobre os seguintes países: Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Honduras e Peru, com algumas informações comparáveis para Belize, Jamaica e Trinidad-Tobago.

- ¹⁰ Nós estamos em débito com Allen Schick pelo seu discernimento sobre informalidade no setor público na América Latina.
- ¹¹ RIGGS (1964) comenta um conceito de “formalismo” – um termo frequentemente usado para caracterizar os sistemas legais na América Latina – mais ou menos o mesmo que informalidade: leis que não são colocadas em prática.
- ¹² Para uma revisão dos persistentes problemas nas reformas do setor público na América Latina, veja: ROTHWELL (1972) pp. 119-120; HEADY (1984) pp. 281-85; e HOPKINS (1991).

Referências Bibliográficas

- AUCOIN, Peter (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance— An International Journal of Policy and Administration*, vol. 3, n. 2, pp. 115-137.
- BLAU, Peter M. (1974), *On the Nature of Organizations*, New York: Wiley.
- BORINS, Sandford (1995), “The New Public Management is Here to Stay”, *Canadian Public Administration*, 38(1), Primavera, pp. 122-132.
- BOSTON, Jonathan, John MARTIN, June PALLOT, and Pat WALSH (1996), *Public Management: the New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- CAIDEN, Gerald (1994), “Administrative Reform — American Style”, *Public Administration Review*, 54(2), March/April, pp. 123-128.
- CAIDEN, Naomi, and Aaron WILDAVSKY (1974), *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York: Wiley.
- DE SOTO, Hernando (1989), *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World*, New York: Harper & Row.
- DUNLEAVY, Patrick, and Christopher HOOD (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.
- HEADY, Ferret (1984), *Public Administration: a Comparative Perspective*, Third Edition, New York: Marcel Dekker.
- HOLMES, Malcolm, and David SHAND (1995), *Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years*, The SOG Ten-Year Reunion “Ten Years of Change”, draft, 9 de maio.
- HOPKINS, Jack W. (1991), “Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies”, in Ali FARAZMAND, editor, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: M. Dekker.
- LAKING, Rob (1996), *Public Management Lessons for Developing Countries and the World Bank*, mimeo.
- LANE, Jan-Erik and Torgeir NYEN (1995), “On the Relevance of Neo-institutionalism to the Public Sector”, in Pal FOSS, editor, *Economic Approaches to Organizations and Institutions: an Introduction*, Vermont: Dartmouth Publishing Co.
- MAINWARING, Scott, Guillermo O’DONELL, and J. Samuel VALENZUELA editors (1992), *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

- McCULLOCH, Brian W., and IAN BALL (1992), "Accounting in the Context of Public Sector Management Reform", *Financial Accountability & Management*, 8(1) Spring, pp. 7-12
- McGUIRE, Martin C., and Mancur OLSON Jr. (1996), *The Economics of Autocracy and Majority Rule*, paper para a Conferência da Dimensão Política e Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a 3 de abril, 1996.
- MOE, Ronald C. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, 54(2), mar/abr pp. 111-122.
- MORGAN, Gareth (1986), *Images of Organization*, Beverly Hills: Sage.
- NAIM, Moises (1993), "Latin America: Post-Adjustment Blues", *Foreign Policy*, 92 September, pp. 133-150.
- NUNBERG, Barbara (1995), *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, Documentos para discussão, Banco Mundial, 161.
- POLLITT, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PUMA (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD.
- REID, Gary J. (1996), *Performance-Oriented Modernization of the State in Developing Countries – Considerations for a Realistic Implementation Strategy*, Preparado para a Conferência sobre a Reforma do Estado, Madri, 14-17 outubro 1996.
- REID, Gary J. and GRAHAM SCOTT (1994), *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*, Banco Mundial, Green Cover, Relatório n. 12839, 14 de março.
- RIGGS, Fred W. (1964), *Administration in Developing Countries: the Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin.
- SALMEN, Lawrence F. (1992), *Reducing Poverty: — an Institutional Perspective*, Poverty and Social Policy Series, paper n.1.
- ROTHWELL, Kenneth, editor (1972), *Administrative Issues in Developing Economies*, Massachusetts: Lexington Massachusetts Books.
- SAVOIE, Donald J. (1995), "What is Wrong with the New Public Management", *Canadian Public Administration*, 38(1), Spring, pp. 112-121.
- SCOTT, Graham, Peter BUSHNELL, and Nikitin SALLEE (1990). "Reform of the Core Public Sector, New Zealand Experience", *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3 (2), pp. 138-167.
- SCOTT, Graham and Peter GORRINGE (1989), "Reform of the Core Public Sector: the New Zealand Experience", *Australian Journal of Public Administration*, 48(1), março, pp. 81-92.
- SHEPHERD, Geoffrey (1996), *Comment*, realizado na Conferência sobre Dimensão Política e Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a 3 de abril, 1996.
- VALENCIA, Sofia (no prelo), *Public Sector Reform in Zaire: an Historical Analysis*, mimeo.
- WIARDA, Howard J., and HARVEY KLINE, editores (1990), *Latin American Politics and Development*, New York: Westview Press.
- WINTROBE, Ronald (1996) *Some Lessons on the Efficiency of Democracy from a Study of Dictatorship*, estudo apresentado na Conferência sobre a Dimensão do Crescimento Econômico, Costa Rica, 31 de março a e de abril, 1996.

Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis

Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia

A intenção dos autores é fornecer subsídios para o debate sobre a reforma da administração pública na América Latina. O artigo começa pela caracterização dos desafios colocados para a burocracia pelos problemas do monopólio e do controle político. Em seguida, são analisados os modelos de administração pública adotados pelos países desenvolvidos, dado que estes constituem os principais pontos de referência para as iniciativas de reforma nos países em desenvolvimento. E, finalmente, os autores identificam as causas e os efeitos das disfunções da administração pública na América Latina, sugerindo que as experiências e o debate acadêmico relativos aos países desenvolvidos podem fornecer lições aos países em desenvolvimento desde que não se perca de vista as especificidades do contexto latino-americano. Os autores sustentam que nestes países as iniciativas de reforma administrativa são dificultadas pelo baixo nível de *desenvolvimento político* e pela vigência de padrões informais de comportamento no âmbito da burocracia pública.

Modernizando la administración pública en América Latina: Problemas comunes, soluciones no tan fáciles

Geoffrey Shepherd y Sofia Valencia

La intención de los autores es dar subsidios para el debate sobre la reforma de la administración pública en América Latina. El artículo comienza caracterizando los desafíos presentados a la burocracia por los problemas del monopolio y del control político. A continuación, se analizan los modelos de administración pública adoptados por los países desarrollados, una vez que éstos constituyen los principales puntos de referencia para las iniciativas de reforma en los países en desarrollo. Finalmente, los autores identifican las causas y los efectos de las disfunciones de la administración pública en América Latina, sugiriendo que los experimentos y el debate académico relativos a los países desarrollados pueden proporcionar enseñanzas a los países en desarrollo siempre y cuando no pierdan de vista las especificidades del contexto latinoamericano. Los autores sostienen que en estos países las iniciativas de reforma administrativa son inhibidas debido al bajo nivel de *desarrollo político* y por la vigencia de estándares informales de comportamiento en el ámbito de la burocracia pública.

Modernizing public administration in Latin America: common problems, no easy solutions.

Geoffrey Shepherd & Sofia Valencia

The objective of the authors is to supply inputs for the discussion of the public administration reform in Latin America. The article begins by characterizing the challenges faced by the bureaucracy in view of the issues of monopoly and political control. This is followed by an analysis of the public administration models adopted by the developed countries, inasmuch as these countries are the premiere reference for reform initiatives in developing countries. Finally, the authors identify causes and effects of the malfunctioning of the public administration in Latin America, suggesting that the experiences and the academic discussion with respect to developed countries can offer lessons to the developing countries, provided that one does not lose sight of the specific characteristics of the Latin American context. The authors argue that in these countries the administrative reform initiatives are constrained by the low level of *political development* and by the informal patterns of behavior existing within the public bureaucracy.

Os controles

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez 1996

Gaetano D'Auria

1. Introdução

Na Itália, os controles administrativos foram, por muito tempo regidos pelo princípio da ineficiência. Os controles internos eram, até há poucos anos, quase desconhecidos, salvo nos casos de despesa pública, onde sempre tiveram, porém, pouca eficácia. Os controles externos são desenvolvidos por uma série de órgãos, nem sempre afinados entre si e nem todos em uma posição de neutralidade e independência em relação ao poder político e à administração. Existem, portanto, amplas áreas de sobreposição entre controles de diversas naturezas (internos e externos, de legitimidade e de resultado), enquanto existem importantes atividades e gestões que fogem — de fato — a qualquer tipo de controle.

O fato é que o sistema dos controles data, em suas linhas essenciais, da segunda metade do século passado, quando era organizado em duas partes: controle “dos pagamentos das despesas do Estado”, confiados às Contabilidades centrais e ao Tribunal de Contas, e controles do Estado sobre as entidades locais (também chamadas de entidades menores), a cargo dos prefeitos e das juntas provinciais administrativas. Nos dois casos, a função dos controles era impedir erros e abusos e só poderiam ser, portanto, preventivos e de legitimidade abrangendo a totalidade dos atos administrativos.

A Constituição de 1947 introduziu importantes novidades na organização dos controles. Mas, para as administrações do Estado,

Gaetano D'Auria é
Conselheiro do
Tribunal de
Contas da Itália

tudo ficou como antes, faltando as leis necessárias para restringir a área dos controles preventivos de legitimidade e ampliar, em contrapartida, a dos controles sucessivos sobre a gestão do orçamento. Quanto às entidades locais, o controle foi atribuído a um órgão regional, eliminando, portanto, a tutela opressora dos órgãos municipais, mas — o erro foi dos constituintes — não se pensou em mudar também o modelo preexistente de controle (preventivo e sobre os atos) .

A partir de 1947, a administração pública sofreu, naturalmente, profundas modificações (multiplicação das entidades, criação de autoridades administrativas independentes, privatização de funções e de empresas públicas etc.). Entretanto, estes fenômenos apenas tangenciaram o problema dos controles que, permaneceu, portanto, substancialmente estranho — com exceção de alguns ajustes periféricos — aos processos de transformação dos últimos cinquenta anos.

É preciso mencionar, entretanto, que importantes novidades legislativas foram introduzidas em 1993 e na primeira metade de 1994, mas seus resultados só serão visíveis — naturalmente — dentro de alguns anos.

2. Os controles internos

Conforme foi mencionado, os controles internos nunca tiveram muita sorte ou até mesmo faltaram, no passado “empresas de inspeção” altamente profissionalizadas. Sobre a razão de estas empresas não existirem mais ou estarem reduzidas a pouca coisa, S. Cassese explicou que, “de um lado, as inspeções eram contrárias ao interesse dos políticos que deveriam dirigir a administração e, ao contrário, aproveitavam-se disto em benefício próprio; por outro, elas incomodavam os próprios burocratas que se viam julgados pelos seus próprios pares”.

Na administração do Estado, os controles internos sobre as despesas foram atribuídos à Contadoria Geral do Estado e a suas articulações periféricas. Mas estes controles, por um lado, duplicam os controles do Tribunal de Contas, reproduzindo seus defeitos. Na parte mais importante, em compensação, não são sequer exercidos: referimo-nos aos controles de proficuidade da despesa” (que seriam, substancialmente, controles de gestão), atribuídos à Contadoria desde 1923.

É preciso, porém, assinalar algumas novidades. A lei de reforma das autonomias locais (nº 142/1990) prevê expressamente controles internos de gestão. Uma previsão semelhante está contida, para a generalidade das administrações, na lei de delegação ao Governo (nº 421/1992) para a reforma — entre outras coisas — do emprego público. Na vigência da delegação, o Decreto-lei nº 470/1993 tornou obrigatória nas administrações — seja do Estado ou das entidades públicas, seja das regiões ou de entidades locais — a instituição, onde ainda não existam, de serviços de controle interno ou núcleos de avaliação, “com a tarefa de verificar, através de avaliações comparativas dos custos e dos rendimentos, a realização dos objetivos, a correta e econômica gestão dos recursos públicos, a imparcialidade e o bom andamento da ação administrativa”.

De uma forma geral, porém, as administrações não deveriam ser levadas a esperar “comandos” legislativos para poder efetuar os controles internos de gestão que, portanto, esperam apenas... ser desenvolvidos.

3. Os controles externos. Os controles preventivos

Quanto aos controles externos, o tipo mais difundido na organização italiana é o controle preventivo de legitimidade, que tem como objeto os atos produzidos pela administração, sua conformidade ou não em relação às normas jurídicas. O aspecto positivo do controle (que se exprime pela colocação de um “visto de legitimidade”) determina a conquista de eficácia do ato administrativo; o aspecto negativo tem, ao contrário, efeitos diversos conforme o caso e, de qualquer forma, impede — pelo menos temporariamente — que o ato se torne eficaz.

A Constituição e as leis tratam de maneira diversa os controles preventivos, conforme digam respeito à administração do Estado, às regiões ou às entidades locais.

O controle preventivo de legitimidade sobre os atos da administração do Estado desenvolveu-se no Tribunal de Contas (art. 100, parágrafo 2, Constituição). Este controle deveria se desenvolver sobre os “atos do Governo”, deveria dizer respeito aos atos administrativos mais importantes e insistir, portanto, sobre uma área muito mais restrita do que a que ele se ocupava no período pré-constitucional. Já foi observado, porém, que, durante muito tempo, nada mudou em relação ao regime precedente, embora o

Tribunal tenha continuado a exercer o próprio controle — pelo menos até o início de 1993 — sobre o universo dos atos produzidos pela administração (cinco milhões em 1992). Além disso, por uma série de deformações do sistema, fugiam aos controles preventivos do Tribunal de Contas — antes da reforma recente — atos fundamentais da gestão, como, por exemplo, os atos mais importantes de programação das despesas emanados dos comitês interministeriais, grande parte dos atos administrativos gerais, todos os atos através dos quais se programa e se direciona a atividade dos grandes grupos empreendedores públicos e quase todas as medidas de organização dos ministérios.

Quanto aos atos das administrações regionais e das entidades locais, a Constituição de 1947 previu que órgãos adequados, respectivamente do Estado (Comissões de controle sobre atos das regiões) e das regiões (Comitês regionais de controle sobre os atos dos órgãos locais) exercessem o controle de legitimidade e, em casos determinados (mas não necessariamente) também o controle do mérito (artigos 125 e 130).

Sobre os controles de legitimidade, não estava definido, na Constituição, se deveriam ser realizados “preventivamente” ou “sucessivamente”, mas o silêncio recriminável sobre as normas favoreceu a perpetuação do sistema precedente, baseado em medidas exclusivamente preventivas. Leis recentes (nº 142/1990 para as entidades locais; nº 40/1993, para as regiões) reduziram consideravelmente, porém, a área dos atos submetidos a controle preventivo e eliminaram os controles de mérito.

Quanto à posição institucional dos órgãos de controle, o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Parlamento e do Governo, constitucionalmente garantido nos confrontos entre ambos quanto à sua autonomia de julgamento e à independência dos seus componentes (que são magistrados). Além disso, seus pronunciamentos são entendidos como afirmação de interesses gerais e não particulares, pelos quais são submetidos a impugnações diante dos órgãos da jurisdição.

São totalmente diferentes as características dos órgãos de controle externo sobre os atos administrativos das regiões e das entidades locais. Estes órgãos não têm função auxiliar nas relações dos governos e das assembleias representativas das regiões e entidades locais; a sua tarefa se esgota no âmbito das atribuições de ordem administrativa e seus pronunciamentos constituem medidas inexpugnáveis diante dos julgamentos administrativos; nenhuma garantia de independência é dada aos seus componentes.

As “medidas” do controle preventivo (os remédios, isto é, pressupostos do ordenamento para obter o restabelecimento da legalidade violada) diferem também conforme se trate de administração do Estado ou até de administrações regionais e locais. O único elemento comum às duas “áreas” é que o êxito positivo do controle é requisito de eficácia do ato (que permanece suspenso na dependência do procedimento de controle). Muito diferentes, porém, são os efeitos que derivam da conclusão com resultado negativo do procedimento de controle.

Pelos atos das administrações do Estado, a relação de colaboração entre Tribunal, Governo e Parlamento faz com que ao controle preventivo do Tribunal não se acrescentem medidas de anulamento nos confrontos dos atos submetidos a controle. Portanto, o resultado negativo do controle impede que o ato adquira eficácia, mas o Governo tem o poder de fazer prevalecer, sob o juízo negativo da Corte, a “razão política” pela qual a medida passa a constituir o ordenamento. O instrumento é o do “registro com reserva”, em virtude do qual o Conselho dos ministros, quando o Tribunal de Contas nega ao ato o “visto de legitimidade”, pode declarar que a disposição deva igualmente ter continuidade. Assim, o Governo assume a responsabilidade política perante o Parlamento.

Para os atos das administrações regionais e das entidades locais, ao contrário, permanece a idéia de que o controle com resultado negativo não possa senão determinar o anulação do ato. O ato de controle negativo é, portanto, um *contrarius actus* em relação ao ato submetido ao controle: daí, segundo os princípios gerais, a obrigação de motivação e impugnabilidade do ato (de controle) diante do juiz administrativo.

4. Os controles externos. Os controles sucessivos

O predomínio dos controles preventivos faz-se simultaneamente à difusa consciência de que estes não têm condição de assegurar a eficiência, a eficácia e a economia da ação administrativa. De onde a exigência de controles sucessivos sobre a atividade ou sobre a gestão, visando revelar — não apenas em termos de conformidade à lei da ação administrativa — desperdício e erros, ineficiência e desorganização, congruências e incongruências com os objetivos que, na administração, são indicados pelos órgãos

representativos (Parlamento, conselhos regionais, conselhos provinciais, conselhos comunais) e pelos órgãos do governo (o governo central, a junta regional e as juntas locais). Enfim, por permitir que estes órgãos assumam as decisões necessárias à elevação do rendimento das instituições administrativas.

Estes controles, entretanto, são ainda escassamente praticados na administração italiana.

A Constituição prevê controles sucessivos necessários principalmente para a administração do Estado e das entidades públicas. Nada menciona, porém, quanto às regiões e entidades locais, o que não significa, por outro lado, que os vete (falaremos disso adiante).

Quanto à administração do Estado, o artigo 100, parágrafo 2 da Constituição atribuíu ao Tribunal de Contas uma tarefa relativamente nova em relação ao passado: a de exercer o “controle sucessivo sobre a gestão do orçamento do Estado”. Um controle que a norma constitucional não define como “de legitimidade” (como faz, ao contrário, com relação ao controle preventivo) e que teria condições, portanto, de ampliar bastante os limites dentro dos quais se desenvolve a confrontação formal de conformidade-desconformidade em relação às normas jurídicas. Mas, a previsão constitucional de tal controle não conseguiu, como foi dito, reduzir a extensão do controle preventivo da legitimidade.

O primeiro tipo de controle sucessivo necessário é aquele sobre toda a gestão do orçamento do Estado, que se desenvolve através do “julgamento de parificação” da prestação de contas (orçamento consultivo) e que culmina com a decisão anual “do Tribunal de Contas sobre a prestação de contas geral do Estado”. A decisão vem acompanhada de uma “relação”, através da qual o tribunal dá ciência ao Parlamento sobre fatos e problemas que, de várias formas, se relacionam com a gestão do orçamento e que a esta estão ligados.

Semelhantes “julgamentos de parificação”, sempre a cargo do Tribunal de Contas, estão previstos para as prestações de conta das regiões com autonomia diferenciada e das províncias autônomas, com as conseqüentes “decisões e relações” a cada conselho regional ou provincial.

Controles sucessivos necessários, também estes previstos na Constituição, são aqueles do Tribunal de Contas sobre a gestão financeira das entidades para as quais o Estado contribui normalmente. São regulados pela lei nº 259/1958 e culminam em relações periódicas enviadas ao Parlamento sobre cada entidade (ou em pronunciamento *ad hoc*, de “determinações”, sobre atos singulares ou vicissitudes de gestão).

Há, pois, controles sucessivos menos penetrantes e satisfatórios, ou porque são exercidos de maneira não sistemática, ou porque concebidos pelo legislador de maneira decisivamente incongruente. São, de um lado, os controles sobre prestações de contas administrativas dos funcionários delegados, gestões fora do orçamento, contas consultivas de organismos particulares (Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, Conselho Superior da Magistratura, Comissão Nacional para as Sociedades e a Bolsa etc.); e de outro, os controles “sucessivos de legitimidade” sobre os atos das empresas autônomas do Estado e de outras administrações.

Os primeiros se desenvolvem “como consultivos” sobre gestões financeiras. O Tribunal de Contas tem a faculdade de limitar a sua verificação a determinadas gestões, mas trata-se, portanto, de um controle episódico e desenvolvido, na maior parte das vezes, a uma distância de anos do encerramento de cada gestão; desta forma, os resultados do controle tornam-se inúteis para melhorar a gestão dos exercícios imediatamente sucessivos.

Ainda menos satisfatórios, os controles definidos como “sucessivos” unicamente para não atrapalhar a atividade produtiva ou o trabalho das empresas; portanto, como os controles preventivos, limitam-se a reencontrar a mera legitimidade de atos cujos efeitos já foram explicados, dos quais porém não há interesse em saber se e de que modo se produziram.

São realizados controles deste tipo sobre as empresas autônomas do Estado e sobre algumas outras administrações. Quanto a regiões e entidades locais, a Constituição previu apenas controles sobre os atos. A legislação ordinária encarregou-se dos controles sobre atividades ou sobre gestões pelo menos em relação às entidades locais, mesmo sem contradizer o regime de controle estabelecido pelo artigo 130 da Constituição. Assim, em primeiro lugar, foi instituída, em 1982 (lei nº 51), a Seção entidades locais do Tribunal de Contas, com a tarefa de examinar a gestão financeira das entidades locais e de cientificar, de uma parte, ao Parlamento e ao Governo e, de outra, a comunas e províncias, sobre a situação real das finanças locais e sobre suas eventuais disfunções, para que os órgãos da representação possam assumir as medidas corretivas necessárias.

Em 1990, portanto, foi introduzido (lei nº 142, citada) um interessante controle sucessivo sobre a gestão, remetido a indivíduos (“revisores de contas”) estranhos à entidade e configurado, portanto, como controle de qualquer modo “independente”.

Os dois novos controles — o da Seção de entidades locais e o dos revisores de contas — foram concebidos para auxiliar os órgãos nacionais e locais, de endereço político e administrativo e não pretendem, portanto, anular atos ou reprimir comportamentos, sendo principalmente controles que, embora não munidos de uma explícita “cobertura constitucional”, revestem indiscutíveis características de neutralidade e terceiridade (o controle da Seção entidades locais) ou, pelo menos, de desinteresse (o controle dos revisores) em relação às entidades.

5. A evolução da “relação de colaboração” entre o Tribunal de Contas e o Parlamento

A atividade referendária do Tribunal de Contas merece menção particular, entendida como atividade de observação, informação e avaliação, que envolve o perfil financeiro, organizativo e contábil da gestão do dinheiro público, atividade que veio se desenvolvendo além da sua natural evolução com relação ao exercício do controle (artigo 100 § 2º, Constituição).

No entanto, o “Relatório sobre a prestação geral de contas do Estado” enriqueceu enormemente os seus conteúdos, até se tornar o principal documento para o conhecimento da administração italiana e não apenas sob o aspecto financeiro. Em segundo lugar, a relação de colaboração entre o Tribunal de Contas e o Parlamento desenvolveu-se de forma a gerar novos canais de comunicação entre ambos. Cada vez mais frequentemente, de fato, as leis pedem ao Tribunal de Contas para elaborar relatórios periódicos para o Parlamento sobre determinados assuntos, gestões ou setores de administrações: por exemplo, sobre o custo do trabalho público (Decreto-lei nº 29/93), sobre a informática pública (decreto-lei nº 39/93), sobre a gestão da escola elementar (...); mas também prescindindo de expressas previsões normativas, o Parlamento pede ao Tribunal análises e avaliações de matérias as mais diversas; por sua vez, o Tribunal se considera legitimado ao elaborar para o Parlamento, por sua própria iniciativa e também durante o exercício financeiro, relatórios sobre temas específicos que considere de interesse do mesmo. Nestas bases, o Tribunal de Contas produziu nos últimos dez anos, aproximadamente quatro dezenas de relatórios.

Já foi mencionada a Seção das entidades locais e sua função. Deve ser assinalado, entretanto, que em 1988 foram introduzidos (lei nº 67 e 362) os relatórios ao Parlamento sobre a cobertura

financeira das leis de despesa, através dos quais o Tribunal de Contas envia ao Parlamento, a cada quatro meses, a sua própria avaliação de toda a legislação de despesas lançada pelo Parlamento, relativa à tipologia das coberturas financeiras e às técnicas de quantificação dos ônus das despesas.

A recente lei da reforma das funções de controle atribuída ao Tribunal de Contas (nº 20/1994: voltaremos a ela mais adiante) previu, finalmente, que este exerça o controle sobre a gestão das administrações do Estado e de todas as outras administrações, inclusive as regionais (respeitando, obviamente, as prerrogativas de autonomia das regiões constitucionalmente reconhecidas), e locais, e referindo-se ao Parlamento e aos Conselhos regionais sobre o resultado dos controles realizados. Com o que, a função exercida pelo Tribunal se estende, também, em direção aos parlamentos regionais.

6. As tendências recentes

Um olhar sobre a evolução dos controles ao longo de quarenta anos, desde a entrada em vigor da Constituição, permite constatar que as leis de maior relevância são apenas três: nº 259/1958, para os órgãos públicos, nº 1041/1971, para as gestões fora do orçamento e — talvez a mais importante — nº 142/1990 para as entidades locais.

As tendências em vigor (nem todas conscientemente seguidas) referem-se à tentativa de remediar de alguma forma o estado de ruína no qual caiu o sistema de controles e o distanciamento crescente, quase impossível de ser contido, entre a demanda de controles — vistos como forma de impedir a corrupção dos administradores e a desordem das contas públicas — e sua “efetividade”.

Neste cenário, devem ser registradas três tendências. A primeira é aquela iniciada no campo das autonomias locais e atualmente estendida a todas as administrações e que traz, por um lado, a “essencialização” dos controles preventivos sobre os atos (acrescidos de controles eventuais sobre os atos “com risco de ilegitimidade”) e, por outro lado, a invenção de controles sucessivos de caráter “referente”.

A segunda tendência, de sinal negativo, é a da transformação dos controles preventivos em controles sucessivos sobre os atos (e não sobre as gestões) e, portanto, em controles “fingidos”.

A terceira tendência emerge da legislação dos dois últimos anos (1993 e 1994) e consiste, por um lado, em dar nova vida aos controles internos (como foi dito acima) e, por outro lado, na decisiva

expansão dos controles sucessivos sobre a gestão das administrações (como será dito adiante).

7. Controles, reforma constitucional e efeitos da União européia

A reforma dos controles sempre foi, na Itália, um *leit motiv* das propostas e dos debates sobre a reforma administrativa. Desde a entrada em vigor da Constituição, ocuparam-se disto sete comissões de estudo e uma dúzia de projetos de lei. Todos sem sucesso.

Por último, o “Comitê garantia” da Comissão parlamentar para as reformas institucionais observou, em outubro de 1992, que a atual formulação do artigo 100, parágrafo 2 da Constituição, segundo o qual “o Tribunal de Contas exerce o controle preventivo da legitimidade sobre os atos do Governo”, é fruto de uma visão superada da função de controle, com o duplo e negativo efeito de ser, de um lado, inútil e, de outro, insuficiente. Inútil porque o controle preventivo é freqüentemente exercido sobre os atos da administração ordinária (quase sempre devida), insuficiente porque não permite uma visão orgânica do conjunto. Seriam modificados, entretanto, os artigos 125 e 130 da Constituição, relativos, respectivamente, ao controle dos atos administrativos das regiões e das entidades locais.

As principais propostas de modificação seriam as seguintes:

- descentralização territorial do Tribunal de Contas, ao qual seria confiado o controle sobre os atos administrativos das regiões;
- uniformização do controle sobre os atos administrativos das regiões pelos controles que serão previstos pela administração do Estado;
- supressão do controle de mérito nos atos das regiões, “que se revelou inútil e substancialmente invasivo em relação às atribuições regionais”;
- favorecimento das “formas de controle sobre as atividades mais do que sobre os atos, introduzindo — também no âmbito da norma constitucional — institutos destinados a realizar controles de eficiência”.

Não está claro, finalmente, de que modo a União européia agirá sobre o exercício das funções de controle e, em particular, das funções atribuídas ao Tribunal de Contas. Por ora, deve-se registrar a criação de um “protocolo de intenções entre o Tribunal de Contas europeu e o Tribunal italiano, que regula a modalidade da colaboração recíproca em relação ao controle da utilização, em âmbito nacional, dos recursos financeiros provenientes do orçamento comunitário. Com este objetivo, é disciplinado o desenvolvimento dos que - usando terminologia

comunitária — vêm definidos como “controles coordenados” e “controles conjuntos”: os primeiros realizados diretamente pela instituição nacional de controle com base nos programas acordados com o Tribunal comunitário; os segundos desenvolvidos por uma equipe de representantes do Tribunal comunitário e do nacional, com um planejamento e uma abordagem comuns.

8. As novidades legislativas de 1993 e de 1994

A reforma dos controles sofreu, entre o início de 1993 e o início de 1994, um claro movimento de aceleração, seja pelo efeito das leis setoriais (em matéria de emprego público, de contratos para a informática pública, de controles sobre os atos das administrações regionais: Decretos-lei nº 29, 39 e 40/1993), seja pelo efeito das normas legislativas válidas para as administrações em geral (lei nº 29/1994).

As normas setoriais derivaram do exercício de delegações legislativas concedidas ao Governo pela lei nº 421/1992. Todas são marcadas pela intenção de restringir a área dos controles preventivos e, na mesma proporção, estender a dos controles “consultivos” sobre os resultados das ações administrativas envolvendo informações ao Parlamento. Pode-se dizer, portanto, que estas normas estão na direção de uma melhor leitura do artigo 100, parágrafo 2 da Constituição.

A lei nº 20/94 leva a um adiamento do sistema de controles, permanecendo no interior das referências constitucionais mas “liberando” os intérpretes e os operadores da leitura mais tradicional que era feita, naquela época, dos artigos 100, 125 e 130 da Constituição.

Os seus aspectos mais evidentes são:

- a individualização de uma série circunscrita de “atos do Governo”, sobre os quais o Tribunal de Contas continuará a desenvolver o controle preventivo de legitimidade;
- a instituição de “serviços de inspeção” inerentes às administrações (que ainda não disponham deles) para restabelecer o exercício dos controles internos;
- a atribuição ao Tribunal de Contas da função de controle sucessivo da gestão de toda a administração pública, na exata convicção de que tal previsão seja totalmente alinhada também com as normas constitucionais sobre controles em relação às administrações regionais e locais;
- a atribuição ao Tribunal de Contas da tarefa de verificar a funcionalidade dos controles internos a cada uma das administrações.

O resultado deveria ser duplo: de um lado, uma gestão mais responsável dos recursos à disposição dos administradores públicos e, de outro, um encontro não mais formal e exterior dos atos administrativos (como hoje acontece no exercício dos controles preventivos de legitimidade), mas verificações e análises de resultados de “produtos administrativos” e, inclusive, de legítima impositação e desenvolvimento de atividades administrativas.

A lei nº 20/1994, precedida, no decorrer de 1993, de quatro Decretos-Lei não substituídos (nºs 143, 232, 359, 453), reflete boa parte das resistências culturais à reforma dos controles e, de fato, amplia sensivelmente, com relação aos controles de 1993, a área dentro da qual o Tribunal de Contas continuará a exercer os controles preventivos de legitimidade. Da reforma, entretanto, não se perdeu o motivo do fundo, que consistia em conferir ao Tribunal de Contas uma posição finalmente central na organização da administração italiana e dos controles. Como foi dito, as grandes modificações administrativas dos últimos cinquenta anos tinham deixado substancialmente imutável — pelo menos até há alguns anos — o sistema dos controles, assim como o Tribunal de Contas permaneceu, por muito tempo, “o Tribunal de Contas estatais, mais algumas contas públicas”; com as reformas, porém, este deveria se tornar o Tribunal de Contas Públicas.

O sucesso da reforma está, em grande parte, ligado à capacidade do Tribunal de promover uma cultura dos controles o mais aberta possível a modelos que não se esgotam na pura e simples correspondência (preventiva ou sucessiva) dos atos singulares em relação às normas jurídicas. De onde, entre outros, a exigência de “converter” o Tribunal de Contas ao emprego de metodologias, técnicas e parâmetros de tipo econômico-estatístico e econômico-fazendário, para lhe permitir avaliar, em todos os seus aspectos, as gestões administrativas e indicar aos órgãos da soberania (governos e parlamentos: nacionais, regionais, locais) as linhas diretivas das intervenções — sobre as estruturas, procedimentos, distribuição de recursos entre os diversos “centros de despesa” — necessários ou úteis para acrescentar economicidade e eficiência, para aumentar a satisfação dos usuários e melhorar — em última análise — a funcionalidade das administrações públicas.

- Sobre a problemática geral dos controles, sempre fundamental, M. S. GIANNINI, “Controllo: nozioni e problemi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, n. 4.
- As reflexões mais atualizadas em : “Atti del convegno” (no prelo) “Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”, organizado pelo Tribunal de Contas de Milão — 11 e 12 dezembro 1992, com texto de S. CASSESE (também in *Corriere giuridico*, 1993, n. 2), V. ONIDA, V. GUCCIONE, G. BERTI, G. CORSO, A. ANGIOI, A. MANZELLA; S. CASSESE (a cargo de), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna: il Mulino, 1993; Università di Venezia — Consorzio Venezia Nuova, “Atti del Convegno” *Attività di controllo sulle opere pubbliche* (Venezia, 22-23 janeiro 1993), Venezia, s.e., 1993; *I controlli*, in Presidência do Conselho de ministros. Departamento para a função pública, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma: Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993 (na qual se assume boa parte das avaliações contidas neste texto); Presidência do Conselho dos ministros — Departamento para a função pública, *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, vol. III, *La contabilità e i controlli*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994. Sobre este tema, ver, também, G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna*, Roma-Bari: Laterza, 1990.
- Sobre os controles internos desenvolvidos pela Contadoria Geral do Estado, ver R. PEREZ, “Il controllo preventivo di legittimità della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. Profili storici ed attuazione”, in Ministério do Tesouro. Contadoria Geral do Estado, *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della istituzione dei servizi ispettivi di finanza*, Roma: Ipzs, 1991. Interessante notar que neste volume (umas 530 páginas) não há outros estudos além do de R. Perez, sobre controles internos da Contadoria.
- Mais recentemente, reflexões sobre os contornos internos de gestão podem ser encontradas na Presidência do Conselho de ministros — Departamento para a função pública, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Sobre os controles do Tribunal de Contas: G. CARBONE, “Art. 100”, in *Commentario della Costituzione*, dirigido por A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma: Zanichelli-II Foro italiano, 1991 (extrato antecipado do volume *Gli organi ausiliari Art. 99 — 100*); G. CLEMENTE — M. A. RUCIRETA, “La Cour des comptes italienne: réalité et perspectives”, in *Revue française des finances publiques*, n. 36, 1991.
- Para o controle do Tribunal de Contas sobre as entidades públicas, ver: R. COLTELLI, “L'oggetto del controllo della Corte. dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato”, in *Rivista della Corte conti*, 1989, n. 5; R. PEREZ, (a cargo de), *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Bologna: il Mulino, 1991; F. BATTINI, “Il controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria: un ‘veicolo di rinnovamento?’” Intervenção in *Atti del convegno*, “Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”, cit.
- Sobre o desenvolvimento da relação entre Tribunal de Contas e Parlamento, ver GUCCIONE, “Il rapporto Corte dei conti-Parlamento. Contributo ad una riflessione sulla funzione referente”, in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano: Giuffrè, 1990.

- Sobre a Seção entidades locais do Tribunal de Contas, ver *Studi per il decennale della Sezione Enti locali della Corte dei conti*, 2 volumes, Roma: Ipzs, 1992.
- Sobre os controles nos confrontos entre regiões e entidades locais, ver G. PASTORI *et al.*, *I controlli amministrativi sulle regioni*, Milano: Angeli, 1990. Um reconhecimento periódico da matéria em *Controllo sulle regioni e Controllo sugli enti locali dell'Annuario delle autonomie locali* [vários anos], Roma: Edizioni delle Autonomie.
- Para um primeiro balanço da reforma dos controles sobre as administrações, ver Osservatorio legislativo interregionale, *Il sistema dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni dopo il decreto legislativo 13 fevereiro 1993*, n. 40, Firenze: Nerbini, 1993; Idem, *Aggiornamento*, Firenze: Nerbini, 1994.
- O excerto de S. CASSESE, citado no parágrafo sobre “Os controles internos”, foi extraído de “Appalti e tangenti: chi controlla i controllori?”, *in la Repubblica*, 2 de setembro de 1992.
- O protocolo de intenções entre Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas italiano, mencionado no penúltimo parágrafo, foi estipulado a 23 de outubro de 1990 e não foi até hoje publicado.
- As novidades introduzidas pelos Decretos-lei de 1993 sobre as reformas dos controles são comentadas favoravelmente por G. CARBONE, “I controlli doppio Tangentopoli”, *in la Repubblica*, 4 de junho de 1993, e por G. CAIANIELLO, “Corte dei conti, meno controlli perché siano più efficaci” *in Italia Oggi*, 7 de junho de 1993; opiniões contrárias, que refletem a intenção de deixar imutável o tipo e a extensão dos controles preventivos tradicionais de legitimidade estão expressas por L. SCHIAVELLO, “Riforma costituzionale per la Corte dei conti”, *in Il Giornale*, 15 de junho de 1993, e por C. PINOTTI, “L'economicità non può prevalere sulla legittimità”, *in Italia Oggi*, 23 de junho de 1993.
- Sobre a reforma dos controles, realizada pela lei n.º 20/1994 ver R. PEREZ, “Il nuovo sistema dei controlli e la Corte dei conti”, *in Banca d'Italia, Atti del Convegno* (Perugia, 9-10 de junho de 1994), *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica* (no prelo); D. MARCHETTA, Il controllo della Corte dei conti fra passato e futuro, *in Rivista Corte conti*, 1994, n. 1; P. VIRGA, “Corte dei conti: riforma sofferta ed incompleta”, *in Corr. giur.*, 1994, n. 6; M. CARABBA, “La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa”, no prelo *in Riv. trim. dir. pubbl.*
- A transformação do Tribunal de Contas, depois da reforma de 1993-94, de “Corte das contas estatais” em “Corte das contas públicas” foi assinalada pelo ministro ao qual se deve a iniciativa da reforma: S. CASSESE, Do controle sobre o processo ao controle sobre o produto, *in* Presidência do conselho dos ministros — Departamento para a função pública, “Il nuovo sistema di controllo interno”, cit.
- Sobre alguns problemas surgidos nas primeiras atuações da lei n.º 20/1994, ver: G. D'AURIA, “Primi passi di una riforma istituzionale introdotta con decreto legge: i controlli della Corte dei conti”, *in Foro it.*, 1993, n. 10, parte III; Idem, “Controllo successivo su Gestioni amministrative e controllo di legittimità su atti: alla ricerca di una ‘onorevole’ convivenza”, *Ivi*, 1994, n. 4, parte III.

Os controles

Gaetano D'Auria

O texto explora a questão dos controles administrativos na Itália, tanto no que se refere aos controles internos quanto no que se refere aos controles externos. O autor aponta a debilidade dos controles internos, em particular no tocante aos controles de gestão, e analisa o tipo mais difundido de controle externo na ordenação italiana, os controles preventivos de legitimidade, que na sua opinião deveriam ser substituídos pelos controles sucessivos sobre a atividade ou sobre a gestão administrativas. O texto fala ainda da evolução das relações entre o Tribunal de Contas e o Parlamento, das tendências recentes de transformação na área de controle, incluindo aspectos relativos à reforma constitucional e à União Européia, e das novidades legislativas surgidas em 1993 e 1994.

Los controles

Gaetano D'Auria

El texto trata de la cuestión de los controles administrativos en Italia, tanto en lo que se refiere a los controles internos, como en lo relativo a los controles externos. El autor señala la debilidad de los controles internos, en especial en lo que atañe a los controles de gestión y analiza el tipo más difundido de control externo en la ordenación italiana, los controles preventivos de legitimidad que en su opinión deberían ser sustituidos por los controles sucesivos sobre la actividad o sobre la gestión administrativa. El texto trata también de la evolución de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, de las tendencias recientes de transformación en el área de control, incluyendo aspectos relativos a la reforma constitucional y a la Unión Europea y de las novedades legislativas surgidas en 1993 y 1994.

The Controls

Gaetano D'Auria

The paper examines with the issue of both internal and external administrative controls in Italy. The author points out the weakness of the internal controls, especially management controls, and examines the most widely used type of external control in the Italian system, the preventive legitimacy controls, which in his opinion should be replaced by successive controls of the administrative activities or of the administrative management. The document also deals with the progress in the relationship between the General Accounting Office and the Parliament, with the recent transformation trends in the control area, including aspects related to the constitutional reform and to the European Union, as well as new legislative facts that occurred in 1993 and 1994.

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 adequarem à linha temática da Revista serão apreciados pelo Conselho Editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A Revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a Resenhadores

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

As resenhas devem ser originais e não exceder a 5 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.