

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Da administração pública burocrática à gerencial

Luiz Carlos Bresser Pereira

**Tentativas e perspectiva de formação de
uma burocracia pública no Brasil**

Gilberto Guerzoni Filho

**Governance e reforma do Estado:
o paradigma agente x principal**

Marcus André Melo

Avaliação das políticas públicas na França

Nicoletta Stame Meldolesi

**A rearticulação das relações Estado-sociedade:
em busca de novos significados**

Nuria Cunill Grau

**Inflação, poder e processo orçamentário
no Brasil — 1988 a 1993**

Vinícius Carvalho Pinheiro

Ensaio bibliográfico

Parcerias público-privado

Ernesto Jeger

Conselho Editorial

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

Colaboradores (pareceristas ativos):

Adelaide Ramos e Côrte; Aglaê Machado; Alexandrina Sobreira; Antonio Augusto Junho Anastasia; Antônio Carlos Moraes Lessa; Caio Mário Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Diogo Lordelo; Ecilda Ramos; Elizabeth Barros; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Esther Kitahara; Héctor Hernán González Osorio; José Geraldo Piquet Carneiro; José Luiz Pagnussat; José Mendes; Ladislau Dowbor; Luís Aureliano Gama de Andrade; Marcel Burzstyn; Marcelo Brito; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria Helena de Castro Santos; Maristela André; Paulo Roberto Haddad; Paulo Roberto Motta; Philippe Faucher; Régis de Castro Andrade; Sheila Maria Reis Ribeiro; Sílvia Velho; Sonia Amorim; Tânia Mezzomo.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Carolina Andrade

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Francisco Inácio Homem de Melo

Produção gráfica

José Antonio de Araújo

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 239 — Fax: (061) 245 2894

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.000 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 1 (jan-abr 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.

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 1

Jan-Abr 1996

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Da administração pública burocrática à gerencial <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	7
Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil <i>Gilberto Guerzoni Filho</i>	41
<i>Governance</i> e reforma do Estado: o paradigma agente x principal <i>Marcus André Melo</i>	67
Avaliação das políticas públicas na França <i>Nicoletta Stame Meldolesi</i>	83
A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados <i>Nuria Cunill Grau</i>	113
Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993 <i>Vinicius Carvalho Pinheiro</i>	141
<i>Ensaio bibliográfico</i> Parcerias público-privado <i>Ernesto Jeger</i>	165
<i>Resenha</i> <i>Governabilidade e pobreza no Brasil</i> José Luiz Pagnussat	181

Apresentação

RSP

Procurando firmar-se como veículo de difusão e estimulador da reflexão sobre o Estado, a Administração Pública e a Gestão Governamental, a *Revista do Serviço Público* aprofundou as reformas por que vem passando desde 1995, ajustou a sua linha editorial, enriquecida por um quadro de colaboradores formado por especialistas brasileiros.

Tornando ainda mais evidente o processo de reformas, pretendemos assinalá-lo com mais um sinal de mudança. Assim, a partir do presente número, a Revista assume novo formato, adotando também um novo projeto gráfico. O novo projeto visual procura exprimir a linha editorial, bem como promover a excelência da *Revista do Serviço Público*.

Da administração pública burocrática à gerencial

Luiz Carlos Bresser Pereira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia — dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial.¹ A diferença entre uma proposta de reforma neo-liberal e uma-social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia,

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

enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

Neste trabalho concentrar-me-ei no aspecto administrativo da reforma do Estado. Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto — como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político.² Nosso pressuposto é o de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994” possibilitado pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.³ Este pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Depois de uma breve seção em que analisarei a grande crise dos anos 80 como uma crise do Estado e as respostas da sociedade brasileira a essa crise, farei um breve diagnóstico da crise da administração pública burocrática brasileira e dos seus mitos. Em seguida definirei os princípios da reforma do aparelho do Estado em direção a uma administração pública gerencial, e delinerei as formas mais adequadas de propriedade para as diversas atividades que o Estado hoje realiza, em função da redefinição de suas funções. Para esta redefinição, de um lado, distinguirei três formas de propriedade — a pública estatal, a pública não-estatal e a privada, e, de outro, dividirei as ações hoje realizadas pelo Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção de bens e serviços para o mercado.

Crise e reforma

No Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada

do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e, finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa.⁴ A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de o ser a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.⁵ Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.⁶

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção, e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou.⁷ Pelo contrário, em um primeiro momento agravou os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30.

Da administração burocrática à gerencial

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços pres-

tados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios — o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura —, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Após a II Guerra Mundial há uma re-afirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em conseqüência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália.⁸ Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente a nível dos municípios e condados — revolução que o livro de OSBORNE & GAEBLER, *Reinventando o Governo* (1992) descreverá de forma tão expressiva. É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.⁹

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) des-

centralização administrativa,¹⁰ através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

As duas reformas administrativas

No Brasil a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público.¹¹ A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.¹² Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984: 11).

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.¹³ O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista,

consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados “celetistas”, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.¹⁴

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.¹⁵

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

A volta aos anos 50 e aos anos 30

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, não irá entretanto apresentar perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro que foram os anos 50.

Nos dois primeiros anos do regime democrático — da Nova República — a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de

intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e portanto distorcida do pensamento keynesiano. O modelo de substituição de importações foi mantido. Os salários e o gasto público, aumentados. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. Um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista. Logo após o fracasso do Plano Cruzado, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política conservadora no Congresso — o Centrão —, mergulhou em 1988 e 1989 em uma política populista e patrimonialista, que representava uma verdadeira “volta ao capital mercantil”.¹⁶

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado, ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia.¹⁷ Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta.¹⁸ A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos Estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim, aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a idéia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis da

administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que este instituto fora criado para defender o Estado, não os seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas.

Por outro lado, e contraditoriamente a seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram, ao mesmo tempo, um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade.¹⁹ Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários “celetistas” das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.²⁰

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas desse retrocesso. Na verdade ele foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. Na medida que, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimo-

nialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF, que se tornou o centro da reação burocrática no país não apenas contra uma administração pública moderna, mas também a favor dos interesses corporativistas do funcionalismo.²¹ Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática: este fato levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganho grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis não fossem a competência e o espírito público da burocracia brasileira.²²

Evolução recente e perplexidade

A crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas a partir de 1987. É nesse momento, depois do fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, de que estava vivendo fora do tempo, de que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo espúrio além de inviável.²³ Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, de que era necessário reconstruir o Estado. De que era preciso recuperar a poupança pública. De que era preciso

dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. De que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Será só depois do episódio de hiperinflação, em 1990, no final do governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico — já que se perdeu em meio à corrupção generalizada —, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia e do Estado. É nesse governo que, afinal, ocorre a abertura comercial — a mais bem-sucedida e importante reforma que o país conheceu desde o início da crise. É nele que a privatização ganha novo impulso. É no governo Collor que o ajuste fiscal avançará de forma decisiva, não apenas através de medidas permanentes, mas também através de um substancial cancelamento da dívida pública interna.

Na área da administração pública, porém, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas. Nesta área, da mesma forma que no que diz respeito ao combate à inflação, o governo fracassará devido a um diagnóstico equivocado da situação e/ou porque não teve competência técnica para enfrentar os problemas. No caso da administração pública, o fracasso deveu-se, principalmente, à tentativa desastrada de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição. Afinal, além de uma redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo. Na verdade, o corporativismo — ou seja, a defesa de interesses de grupos como se fossem os interesses da nação — não é um fenômeno específico dos funcionários públicos, mas um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira.²⁴

No início do governo Itamar, a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Há, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. Um documento importante nessa fase é o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — CEDEC — para a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP (ANDRADE & JACOUD, orgs., 1993). Na introdução de Régis de Castro Andrade (1993: 26), o resumo do diagnóstico:

“A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração

pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa”.

Tal diagnóstico era em grande parte verdadeiro, mas pecava por uma falha fundamental. O mal maior a ser atacado segundo o documento era “o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político”; o objetivo fundamental a ser atingido, era estabelecer uma administração pública burocrática, ou seja, “um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia” (ANDRADE, 1993: 27). Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento não se dava conta de que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública — modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar. Conforme observou BELTRÃO, Hélio (1984: 12), “existe entre nós uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um *país imaginário*, que não é o nosso; um país dominado pelo exercício fascinante do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas...” Ora, quando começamos a trabalhar com mitos ou com um país imaginário, a nossa capacidade de agir sobre a realidade diminui radicalmente.

Na verdade o documento da ENAP de 1993 expressava uma ideologia burocrática, que se tornou dominante em Brasília a partir da transição democrática (1985) até o final do governo Itamar. Essa perspectiva burocrática levou à transformação da FUNCEP na ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — tendo como modelo a ENA — Ecole Nationale d’Administration, da França. Levou em seguida à criação da carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) — uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.²⁵

Sob essa ótica, o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 7-8), que reú-

ne os gestores governamentais públicos, afirmava: “o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição”. Ora, esse é sem dúvida um problema grave, que o documento aponta bem. Mas é um problema antigo e óbvio, que, embora devendo ser equacionado, dificilmente poderá se transformar no centro de uma proposta de reforma.

Mais adequada é a afirmação, nesse documento contraditório e abrangente, que a reforma do Estado no Brasil deverá refletir as novas circunstâncias emergentes, entre as quais:

“Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado”. (1994: 3)

Dois mitos burocráticos: carreiras e DASs

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso é que foi realizado. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários “celetistas”, e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns.

A estabilidade, entretanto, implica em um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao

mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições. Era justificável enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços do Estado liberal, limitados; deixa de o ser quando o Estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços, e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de forma que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável. Se, além de socialmente condenada, a demissão por motivos políticos for tornada inviável através de uma série de precauções como aquelas presentes na proposta de emenda constitucional do Governo Fernando Henrique, não haverá mais justificativa para se manter a estabilidade de forma absoluta, como ocorre na burocracia clássica.²⁶

No Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do serviço público. Conforme observa o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 19):

“Relativamente à questão da estabilidade, é essencial a revisão da sua sistemática de aquisição e manutenção. Mantida, como deve, a regra de que os servidores somente podem ser demitidos por processo judicial ou administrativo, onde lhes seja assegurada ampla defesa, impõe-se tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso...”

O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário. Este foi sem dúvida um grande avanço, na medida em que dificultou o empreguismo público. Também aí, entretanto, verificaram-se exageros. Acabou-se com a prática condenável dos concursos internos, mas isto implicou na impossibilidade de se promoverem funcionários internamente. Enquanto no setor privado a promoção interna é uma prática consagrada, no serviço público brasileiro tornou-se inviável. Por outro lado, nos cargos para os quais seria mais apropriado um processo seletivo mais flexível, ainda que público e transparente, passou-se a exigir todas as formalidades do concurso. Autarquias, fundações e até empresas de economia mista foram constringidas a realizar concursos, quando poderiam ter sido simplesmente obrigadas a selecionar seus funcionários de forma pública e transparente.

A promoção interna foi reservada exclusivamente para a ascensão dentro de uma carreira. Esta reserva partiu do pressuposto de que para a instauração de um regime burocrático clássico é essencial o estabelecimento de um sistema formal de ascensão burocrática, que começa por um concurso público, e depois passa por um longo processo de treinamentos sucessivos, avaliações de desempenho e exames formais. Ocorre, entretanto, que carreiras burocráticas dignas desse nome não foram instaladas no serviço público brasileiro. Apenas entre militares pode-se falar de carreira no Brasil.²⁷

Uma carreira burocrática propriamente dita dura em média 30 anos, no final da qual o servidor deverá estar ganhando cerca de três vezes mais do que ganhava no início da carreira. Para chegar ao topo da carreira ele demorará no mínimo 20 anos.²⁸ Esse tipo de carreira está obviamente superado em uma sociedade tecnologicamente dinâmica, em plena Terceira Revolução Industrial. Nem a Constituição de 1988, nem os servidores federais e políticos brasileiros, entretanto, foram capazes de reconhecer abertamente este fato. Continuaram a afirmar que o estabelecimento de carreiras, acompanhado de um correspondente sistema de treinamento e de avaliação, resolveria, senão todos, a maioria dos problemas da administração pública brasileira. A carreira tornou-se, na verdade, o grande mito de Brasília. Mito porque se prega a instauração das carreiras, ao mesmo tempo que, de fato, não se acredita nelas e se as destrói na prática.²⁹

A destruição das carreiras é realizada através da introdução de gratificações de desempenho que reduzem radicalmente a amplitude das carreiras — ou seja, a distância percentual entre a remuneração inicial e a final. Essa amplitude deveria ser de 200 ou 300%, mas nos últimos anos passou a girar no Brasil em torno de 20%, exceto no caso das carreiras militares. A amplitude da carreira de Auditor do Tesouro Nacional, por exemplo, reduziu-se a 6%. A de uma carreira recém-criada, como a dos gestores, reduziu-se a 26%. Através desse processo de redução da amplitude das carreiras elas foram na prática reduzidas a simples cargos.

Por que ocorreu esse fato? Principalmente porque Brasília na verdade não acredita no seu próprio mito. Porque, em um mundo em transformação tecnológica acelerada, em que a competência técnica não tem qualquer relação com a idade dos profissionais, os servidores jovens não estão dispostos a esperar 20 anos para chegar ao topo da carreira. Como, por outro lado, não é possível eliminar as etapas e as correspondentes carências de tempo das carreiras, nem se pode aumentar facilmente o nível de remuneração de cada carreira, o mais prático foi reduzir sua amplitude, aumentando a remuneração dos níveis inferiores.

Isto não significa, entretanto, que não existam carreiras na administração pública brasileira. Sem dúvida elas existem, conforme muito bem as analisou BEN ROSS SCHNEIDER (1994, 1995). São antes carreiras

pessoais do que carreiras formais. São carreiras extremamente flexíveis, constituídas por funcionários que formam a elite do Estado. Estes funcionários circulam intensamente entre os diversos órgãos da administração, e, ao se aposentarem, tendem a ser absorvidos pelo setor privado. Se Schneider acrescentasse que a ocupação de DAS faz parte integrante desse processo instável e flexível, porém mais baseado no mérito do que ele supõe, teríamos um bom quadro do sistema de carreiras informais existentes na alta burocracia brasileira. Um quadro que poderá ser aperfeiçoado com a adoção de uma concepção moderna de carreira que compreenda: ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto as de assessoramento; versatilidade de formação e no treinamento, permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes.

A relação entre os DASs e as carreiras nos leva a um outro mito burocrático de Brasília: o mito de que os DASs são um mal. Seriam a forma através da qual o sistema de carreiras seria minado, abrindo espaço para a contratação, sem concurso, de pessoal sem competência. Na verdade, os DASs, ao permitirem a remuneração adequada de servidores públicos — que constituem 75% do total de portadores de DAS, conforme podemos verificar pela Tabela 1 —, constituem-se em uma espécie de carreira muito mais flexível e orientada para o mérito. Existe em Brasília um verdadeiro mercado de DASs, através do qual os ministros e altos administradores públicos, que dispõem dos DASs, disputam com essa moeda os melhores funcionários brasileiros. Se for concretizado o plano, ainda em elaboração, de reservar de forma crescente os DASs para servidores públicos, o sistema de DAS, que hoje já é um fator importante para o funcionamento da administração pública federal, transformar-se-á em um instrumento estratégico da administração pública gerencial.

A Tabela 1 nos oferece, aliás, um bom quadro da alta administração pública federal presente no Poder Executivo. A remuneração média dos administradores varia da média de 2.665 reais para os portadores de DAS-1 para 6.339 reais de média para os portadores de DAS-6. A porcentagem média de portadores de DAS que são servidores públicos baixa de 78,5% para o DAS-1 para 48,4% para os portadores de DAS-6. O nível de educação aumenta com o aumento do DAS, enquanto a porcentagem de mulheres diminui à medida que transitamos de DAS-1 para DAS-6. No total são 17.227 os portadores do DAS, correspondendo a cerca de 3% do total de servidores ativos.

Tabela 1: Ocupantes de DAS

	Quant. de Servidores	Idade média	Sexo feminino	Nível superior	Servidores públicos	Remuneração média
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.655
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
Total	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995).

Observação: Inclui remuneração do cargo e da função; estão considerados no cálculo somente os servidores efetivos.

Através dos seus mitos, Brasília justifica a ineficiência e a baixa qualidade do serviço público federal. Ao mesmo tempo, entretanto, revela a falta de uma política clara para o serviço público. Enquanto se repetem mitos burocráticos, como é o caso do mito positivo da carreira e do mito negativo de que os DASs constituem um mal, o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo hoje abandonado em todo o mundo, em favor de uma administração pública gerencial. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento ao cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica.

Os dois objetivos e os setores do Estado

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a

médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. A primeira será aplicada nos Estados e municípios, não na União, já que nela não existe excesso de quadros. A segunda e a terceira, também na União. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração e desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.³⁰

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (PIMENTA, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.³¹

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, a nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos minis-

térios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. A nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar (1) qual o tipo de propriedade e (2) qual o tipo de administração pública mais adequados. Examinemos o primeiro problema. A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

Propriedade estatal e privatização

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) —, um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não exclusivos de Estado.

Figura 1:
Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
Atividades exclusivas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		● Publicização →			●
Produção para o mercado Empresas Estatais			● Privatização →		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de “agências autônomas”. Uma agência autônoma deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo Ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. As empresas podem, em princípio, ser controladas pelo mercado, onde prevalece o princípio da troca. O princípio da transferência, que rege o Estado, não se aplica a elas; por isso, e devido ao princípio da subsidiariedade, as empresas devem ser privadas.

Este princípio não é absolutamente claro no caso dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de funcionar; nesse caso, a privatização deverá ser acompanhada de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços. Não é também totalmente claro no caso de setores monopolistas, onde se possam realizar grandes lucros — uma forma de poupança forçada — e em seguida reinvesti-los no próprio setor. Nessas circunstâncias poderá ser economicamente interessante manter a empresa propriedade do Estado. Os grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e 70 foram financiados principalmente dessa forma. Finalmente esse princípio pode ser discutido no caso de setores estratégicos, como é o caso do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando em propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobrás sob controle estatal.

Propriedade pública não-estatal

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não exclusivas de Estado. Nossa proposta é de que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal. A confusão não deriva da divisão bipartite do Direito, mas do fato de

que, em seguida, o Direito Público foi confundido ou identificado com o Direito Estatal, enquanto o Direito Privado foi entendido como englobando as instituições não estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas.³²

Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever ser, o estatal é sempre público, mas na prática, não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.³³ Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais.³⁴

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado 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 suas 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 pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa CUNILL GRAU (1995: 31-32):

“A introdução do ‘público’ como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que opõe de maneira absoluta o ‘estatal’ com o ‘privado’, está indiscutivelmente vinculada à necessidade

de redefinir as relações entre Estado e sociedade... O público, ‘no Estado’, não é um dado definitivo, mas um processo de construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais”.

Finalmente, no setor dos serviços não exclusivos do Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. Conforme observa TARSO GENRO (1996):

“A reação social causada pela exclusão, fragmentação e emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um novo Direito Público como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo co-gestionário, que combina democracia direta — de participação voluntária — com a repre-

sentação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal”.

A transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado, da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Tipos de administração mais adequados

O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve.

Instituições burocráticas como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas, e de um sistema de treinamento devem ser conservadas e aperfeiçoadas, senão implantadas, visto que até hoje não o foram, apesar de toda a ideologia burocrática que tomou conta de Brasília entre 1985 e 1994. Nestes termos, é preciso e conveniente con-

tinuar os esforços no sentido da instalação de uma administração pública burocrática no país.

Estas instituições, entretanto, devem ser suficientemente flexíveis para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial. Devem, principalmente, não impedir a recompensa do mérito pessoal desvinculado do tempo de serviço e não aumentar as limitações à iniciativa e criatividade do administrador público em administrar seus recursos humanos e materiais. E o treinamento, conforme observa OSLAK (1995), deve estar prioritariamente relacionado com as necessidades e programas de um novo Estado que se quer implantar, ao invés de subordinar-se às etapas de uma carreira, como quer a visão burocrática.

Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deverá ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais. Conforme observa CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (1995: 36):

“É duvidoso que esse novo paradigma (que Albuquerque chama de ‘paradigma empresarial de governo’, em oposição ao ‘paradigma de gestão político-administrativa’)... deva substituir inteiramente, em especial nos órgãos que diretamente exercem os poderes conferidos ao Estado, o modelo de gestão político-administrativa”.

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: (1) uma dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) uma dimensão gestão.

Na dimensão institucional-legal, será preciso modificar a Constituição, as leis e regulamentos. Em um país cujo Direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica em uma ampla modificação do sistema legal.

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisio-

logismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la.

Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate que houve em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura.

Finalmente, a dimensão gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade. Para isto a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas. Inicialmente teremos alguns laboratórios, onde as novas práticas administrativas sejam testadas com o apoio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mas depois é de se esperar que as próprias unidades que devem ser transformadas e os respectivos núcleos estratégicos tomem a iniciativa da reforma.

Perspectivas da reforma

Um ano depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o país. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do país.³⁵

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo PRZEWORSKI (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa MARTINS, Luciano (1995 a: 35), “a responsabilidade

política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que *não há tributação sem representação* é completamente estranho à cultura política brasileira”. Não constitui surpresa, portanto, que a reação inicial às propostas, quando elas estavam ainda sendo formuladas, tenha sido tão negativa.

Entretanto, depois de alguns meses de insistência por parte do governo em discutir questões como a estabilidade dos servidores, seu regime de trabalho, seu sistema previdenciário, e os tetos de remuneração, começaram a surgir os apoios: dos governadores, dos prefeitos, da imprensa, da opinião pública, e da alta administração pública. No final de 1995 havia uma convicção não apenas de que a reforma constitucional tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos Estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos. A resistência à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgavam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita.

Fundamental, no processo de reforma, é o apoio da alta burocracia — um apoio que está sendo obtido. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma só se tornou possível quando a alta administração pública britânica decidiu que estava na hora de reformar, e que para isto uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que assumira o governo em 1979, era conveniente. Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Conforme observa PIQUET CARNEIRO (1993: 150):

Nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), “estive presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos — autoritários ou não — afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma”.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. Ele parte da convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de

instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.

Notas

- ¹ Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (1996: A10), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.
- ² Para uma crítica do conceito de governabilidade relacionado com o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las, que tem origem em HUNTINGTON (1968), ver DINIZ (1995).
- ³ Está claro para nós que, conforme observa FRISCHTAK (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Não centraremos, entretanto, nossa atenção nessa articulação.
- ⁴ Não confundir crédito público com credibilidade do governo. Existe crédito público quando o Estado merece crédito por parte dos investidores. Um Estado pode ter crédito e seu governo não ter credibilidade; e o inverso também pode ocorrer: pode existir um governo com credibilidade em um Estado que, dada a crise fiscal, não tem crédito.
- ⁵ Esta foi uma forma equivocada de entender o que é a administração pública gerencial. A contração da burocracia através das empresas estatais impediu a criação de corpos burocráticos estáveis dotados de uma carreira flexível e mais rápida do que as carreiras tradicionais, mas sempre uma carreira. Conforme observa SANTOS (1995), “assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada ‘tecnocracia’ que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo — esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração”. Sobre essa tecnocracia estatal ver os trabalhos clássicos de MARTINS (1973, 1985) e NUNES (1984).
- ⁶ Nas palavras de HOLANDA, Nilson (1993: 165): “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”.
- ⁷ Constitui exceção a essa generalização a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1988, com o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro, a eliminação de orçamentos paralelos, especialmente do “orçamento monetário”, e a implantação de um excelente acompanhamento e controle computadorizado do sistema de despesas: o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). Estas reformas, realizadas por um notável grupo de burocratas lide-

- rados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi e Pedro Parente, estão descritas em GOUVÊA (1994).
- ⁸ A melhor análise que conheço da experiência inglesa foi escrita por um professor universitário a pedido dos sindicatos de servidores públicos britânicos FAIRBROTHER (1994).
 - ⁹ O livro de Osborne e Gaebler foi apenas um dos trabalhos realizados na linha da administração pública gerencial. Entre outros trabalhos lembramos BARZELAY (1992), FAIRBROTHER (1994), KETL (1994), KETL & DILULIO (1994). No Brasil, além dos trabalhos de Hélio Beltrão, cabe citar um artigo pioneiro de HOLANDA, Nilson (1993).
 - ¹⁰ Os franceses chamam a descentralização administrativa de “desconcentração” para distingui-la da política, que chamam de “descentralização”.
 - ¹¹ Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo DASP.
 - ¹² O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República —, que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
 - ¹³ Conforme BERTERO (1985: 17), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.
 - ¹⁴ Esta aliança recebeu diversas denominações e conceituações nos anos 70. Fernando Henrique Cardoso referiu-se a ela através do conceito de “anéis burocráticos”; Guillermo O’Donnell interpretou-a através do “regime burocrático autoritário”; eu me referi sempre ao “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagrou o conceito de “tríplice aliança”.
 - ¹⁵ Não obstante o Decreto-Lei 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art.94,V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (art.121).
 - ¹⁶ Examinei esse fenômeno em um artigo em homenagem a Caio Prado Jr., BRESSER PEREIRA (1988). O primeiro documento do governo brasileiro que definiu a crise fiscal foi o Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987).
 - ¹⁷ O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Este quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia anteriormente a permanecer na mão dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes.
 - ¹⁸ Segundo MARCELINO (1987: 11), citado por PIMENTA (1994: 155): “havia um claro objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta, a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou escapismo para a chamada administração indireta, por motivos justificados ou não”.
 - ¹⁹ Estes privilégios, entretanto, não surgiram por acaso: fazem parte da herança patrimonialista herdada pelo Brasil de Portugal. Conforme observa NASSIF, Luiz (1996): “A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”.
 - ²⁰ Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que este regime único seria estatutário. Em alguns municípios, a lei definiu

para regime único o regime “celetista”. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a “celetistas” com mais de cinco anos não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem os mesmos instalados em cargos públicos, que prestassem “concurso de efetivação”. Neste concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como “título”. O STF tem concedido liminares sustando a eficácia a leis estaduais que repetiram o modelo da lei federal que transformou “celetistas” em estatutários “de chefe”. Até o momento, porém, ninguém se dispôs a argüir a inconstitucionalidade da lei 8.112, um monumento ao corporativismo.

- 21 Conforme observa PIMENTA (1994: 161) “O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988”.
- 22 Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver SCHNEIDER (1994) e GOUVÊA (1994). Escrevi os prefácios dos dois livros em 1994, antes de pensar em ser Ministro da Administração Federal.
- 23 Foi nesse momento, entre abril e dezembro de 1987, que assumi o Ministério da Fazenda. Embora tenha estado sempre ligado ao pensamento nacional-desenvolvimentista, não tive dúvida em diagnosticar a crise fiscal do Estado e em propor o ajuste fiscal e a reforma tributária necessários ao enfrentamento do problema. O relato dessa experiência encontra-se em BRESSER PEREIRA (1992).
- 24 A incompetência técnica na área da estabilização econômica revelou-se na incapacidade do governo de diagnosticar a alta inflação então existente como uma inflação inercial, que exigia remédio específico, que combinasse heterodoxia e ortodoxia.
- 25 Um exemplo competente dessa perspectiva ou ideologia burocrática encontra-se na análise abrangente realizada por um jovem gestor, GRAEF, Aldino (1994), envolvendo “uma proposta de reforma administrativa democrática”.
- 26 Ou melhor, as justificativas só poderão ser dogmáticas como, por exemplo, a encontrada em GURGEL (1995: 85): “A idéia de flexibilizar a estabilidade no serviço público, mantendo-o apenas para algumas funções designadas como funções de Estado, confunde Estado com República. Não percebe que, além e acima do Estado, as funções que se destinam a atender a necessidades ou direitos públicos são funções separadas do privado e devem ser cumpridas com isenção e equidade. Devem ser conduzidas com impessoalidade — preservadas das pressões políticas e sociais”... “A questão da impunidade dos servidores desidiosos ou o problema do excesso de contingente não podem ser argumentos para uma medida que põe ‘em xeque’ um princípio da moderna burocracia”.
- 27 Era possível, também, falar-se em carreira entre os diplomatas. A introdução de uma gratificação de desempenho em 1995, porém, reduziu drasticamente a amplitude da carreira diplomática, que, assim, ficou equiparada às demais carreiras civis.
- 28 Na França, por exemplo, a diferença entre o salário inicial de um egresso da ENA e o salário no final da carreira, descontados os adicionais por ocupação de cargo de direção, é de duas vezes e meia.
- 29 Segundo ABRUCIO (1993: 74), por exemplo, “na administração pública federal brasileira a questão dos planos de carreira é fundamental na medida em que a maioria dos servidores públicos brasileiros carece de um horizonte profissional definido”. Nesse trabalho, o autor enumera de forma realista os obstáculos à existência de carreiras. Não percebe, porém, como, aliás, praticamente ninguém percebia no Brasil na época, que esses obstáculos derivavam menos do patrimonialismo ou da incompetência dos dirigentes políticos e mais das mudanças tecnológicas dramáticas ocorridas no mundo, com profundas implicações na reformulação da Administração Pública.
- 30 A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para

que cerca de 15 mil funcionários se demitiram voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juízes de primeira instância imbuidos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária.

- ³¹ Segundo PIMENTA (1994: 154): “A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários “celetistas”. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (Regime Jurídico Único — estatutário)”.
- ³² Conforme observa BANDEIRA DE MELLO (1975: 14), para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um específico regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar qual o regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida.” Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.
- ³³ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, sê-lo. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.
- ³⁴ Essas instituições são impropriamente chamadas de “organizações não-governamentais” na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.
- ³⁵ Para ser mais preciso, itens como a revisão da estabilidade do servidor constavam das propostas de emenda constitucional do governo Collor; foram produto, em grande parte, do trabalho de setores esclarecidos da burocracia preocupados em dotar aquele governo de um programa melhor estruturado na sua segunda fase, após ampla reestruturação ministerial.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. (1993) "Profissionalização". ANDRADE & JACOUD, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. & L. JACOUD, orgs. (1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo — Volume 2*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública — ENAP.
- ANDRADE, Régis (1993) "Introdução". ANDRADE & JACOUD, orgs. (1993).
- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1975) *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. Revista dos Tribunais, São Paulo.
- BARZELAY, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BELTRÃO, Hêlio (1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- BERTERO, Carlos Osmar (1985) *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1992) "Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), março 1989. Também em D'INCAO, Maria Angela, *História e Ideal: Ensaio sobre Caio Prado Jr.* São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1996) "Globalização". Conferência pronunciada em Nova Délhi, Índia, janeiro 1966. Publicada em *O Estado de S. Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (1995) "Reconstrução e Reforma do Estado". VELLOSO & CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, orgs. (1995).
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del Clad — Reforma y Democracia*, n. 4, julho 1995.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994) "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". *Technical Paper n. 254*. Washington: World Bank.
- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- GRAEF, Aldino (1994) "Nova Fase do Capitalismo de Estado". *Cadernos ENAP* 2(4), dezembro 1994: *Reforma do Estado*.
- GURGEL, Cláudio (1995) "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archétipon*, 4(10), Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes, 1995.
- HOLANDA, Nilson (1993) "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". REIS VELLOSO, João Paulo, org. (1993) *Brasil: a Superação da Crise*. São Paulo: Nobel.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- KETL, D. and J. Dilulio (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.

- KETL, Donald F. (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes (1987) *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional.
- MARTINS, Luciano (1973). *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- MARTINS, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- Ministério da Fazenda (1987) *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho 1987.
- NASSIF, Luís (1996) "O Brasil e o Mito da Segurança". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley.
- OSBORNE, D. & T. GAEBLER (1992) *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- OSLAK, Oscar (1995) "As Demandas de Formação de Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 1, janeiro 1995.
- PIMENTA, Carlos César (1994) "Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal". Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), abril 1994.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (1993) "Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado". REIS VELLOSO, João Paulo org. (1993).
- SANTOS, Luiz Alberto (1995) "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2), maio 1995.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1994) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995) "A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 1, janeiro 1995.

Resumo
Resúmen
Abstract**Da administração pública burocrática à gerencial***Luiz Carlos Bresser Pereira*

Este artigo analisa os aspectos essenciais da reforma administrativa do Estado que está sendo proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Como resposta à crise do Estado e ao processo de globalização da economia mundial, essa proposta visa fundamentalmente implantar uma administração do tipo gerencial no setor público brasileiro, em contraposição a uma administração do tipo burocrática, atualmente predominante. No texto, faz-se uma análise da crise da administração pública burocrática brasileira e são definidas as linhas mestras para a implantação da administração pública gerencial, fundamental para responder à redefinição das funções do Estado. Finalmente, relacionam-se as ações realizadas pelo Estado, que podem ser divididas em quatro tipos — núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção para o mercado — com três tipos de propriedade. Os primeiros dois tipos de ações estão relacionados à propriedade pública estatal; o terceiro tipo de ação à propriedade pública não-estatal; e o quarto tipo de ação à propriedade privada.

De la administración pública burocrática a la gerencial*Luiz Carlos Bresser Pereira*

El artículo hace un estudio de los aspectos esenciales de la reforma administrativa que ha sido elegido por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En contestación a la crisis del Estado y al proceso de globalización de la economía mundial, el proyecto intenta, fundamentalmente, constituir una administración gerencial en el sector público brasileño, en contraposición a una administración burocrática, todavía prevaleciente. En el texto, se hace una investigación de la crisis de la administración pública brasileña y son definidas las líneas maestras a la implantación de la administración pública gerencial, fundamental a una nueva determinación de las funciones del Estado. Al final, se hace una relación entre las acciones del Estado, que pueden ser divididas en cuatro tipos — núcleo estratégico, actividades exclusivas del Estado, actividades sociales competitivas, o no exclusivas, y producción hacia al mercado — y tres tipos de propiedades. Las dos primeras acciones están relacionadas a la propiedad pública estatal, la tercera a la propiedad pública no estatal, y la última a la propiedad privada.

From bureaucratic to managerial public administration*Luiz Carlos Bresser Pereira*

This paper deals with essential issues of the State Reform Project proposed by the Government of Fernando Henrique Cardoso. This project is the response to the state crisis and also to the world globalization processes. It aims to transform the bureaucratic administration, current prevailing in the Brazilian public service, into a managerial administration. This paper also analysis the crisis of Brazilian bureaucratic administration and defines the framework of the implementation process of the managerial administration, which is essential for redefining state role. Finally, the state activities — strategic core, the state exclusive activities, competitive social activities, or non-state restricted activities, and market-oriented production — are related to three kinds of property. The first two activities are related to the state-public property; the third to the non-state public activity; and the fourth to private property.

Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil

Gilberto Guerzoni Filho

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

1. Introdução

A organização da burocracia na Administração Pública brasileira é preocupação que já completou mais de 50 anos. De uma forma geral, a história administrativa do País é caracterizada por uma alternância pendular de decisões sobre a matéria. De fato, em raros períodos tem-se, de maneira inequívoca, a presença de elementos que atendam aos pré-requisitos da constituição de uma burocracia orgânica que garanta a qualidade e a continuidade das ações governamentais. Para tal, algumas exigências se colocam. Inicial e principalmente, é preciso que as formas de admissão ao serviço público tenham como pressuposto mecanismos que assegurem a presença de critérios institucionais e objetivos de aferição do mérito e de igualdade de oportunidade. Trata-se de requisitos não apenas de um serviço público eficiente, mas, também, da própria democracia.

2. A tentativa daspiana e a redemocratização

As primeiras tentativas sistemáticas de instituição de uma burocracia orgânica seguem-se à Revolução de 1930, em um período em que o Governo, fruto do esgotamento do modelo de Estado existente até então, percebe a necessidade de sua constituição, para o exercício do poder público de forma eficiente. Trata-se de exigência do próprio crescimento da complexidade da ação estatal. Vale registrar que os anos 30 são marcados pelo fato de o Governo passar a atuar em novas áreas. É sintomática a criação dos Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. A atividade de elaboração e implementação de políticas públicas começa a exigir maior especialização e profissionalismo.

Gilberto
Guerzoni Filho
é Assessor
Legislativo do
Senado Federal

Isto se reflete na Carta Constitucional de 1934, que é a primeira a trazer um título específico para os funcionários públicos.

Dentro do processo de modernização do Estado, o Governo Federal fez aprovar a Lei nº 284, de 1936, que iniciou a sistematização do Serviço Público Federal, adotou os critérios então conhecidos para organização de pessoal, deu início ao processo de classificação de cargos, separando os cargos efetivos dos em comissão, excluindo estes das carreiras, organizou uma grade de remuneração dos cargos públicos e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeiro órgão voltado especificamente para a gestão da função administrativa no Brasil.

Em 1938, o Conselho Federal do Serviço Público Civil dá origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP —, que avançou no sentido de uma sistematização das normas sobre o pessoal civil, consolidando-se o instituto do concurso público e o da estabilidade e estabelecendo, no Serviço Público Federal, normas modernas de gestão da coisa pública.

O processo de redemocratização, que se iniciou a partir da queda do Estado Novo, trouxe consigo um desvirtuamento dos trabalhos até então desenvolvidos pelo DASP. Sob pressão do funcionalismo, a Constituição de 1946, no Art. 23 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, efetivou os funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público.

A primeira grande tentativa de profissionalizar a Administração Pública não fora suficiente para afastar toda uma tradição de usar o serviço público como importante moeda de troca no jogo político-partidário.

Apesar disso, o funcionalismo público ganhou, em 28 de outubro de 1952, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, com a promulgação da Lei nº 1.711. A norma estatutária passou a reger o trabalho no serviço público e o concurso público tornou-se a regra geral de admissão.

Estes princípios foram, entretanto, sistematicamente burlados em toda uma série de diplomas legais posteriores, donde se destaca a Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, que representou o último grande e, talvez, definitivo golpe no sistema de mérito para acesso e desenvolvimento no Serviço Público, cuja implantação foi intentada pelo DASP, a partir de sua criação em 1938.

Esta Lei, denominada, pelo eminente jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal Evandro Lins e Silva, em julgado proferido sobre a matéria, de Lei de Favor, determinou o enquadramento, como servidores públicos, de todos aqueles que contassem, na data de sua publicação, com cinco anos de serviço público, independentemente da forma de admissão ou contratação, e coroou um processo que teve início com a estabilização concedida aos interinos e extranumerários pela Carta de 1946. As conse-

qüências da Lei nº 4.069, de 1962, foram tanto mais graves na medida em que ensejaram o enquadramento, como servidores públicos, de boa parte dos contratados para trabalhar na estrutura administrativa extraordinária e paralela à máquina regular, montada pelo Governo Federal para a construção e instalação da nova Capital Federal. Todo este processo fez com que, no início da década de 1960, estivesse a Administração Federal inchada e incapaz de realizar, de forma eficiente e eficaz, as suas obrigações.

Observe-se o desabafo do Diretor-Geral do DASP, servidor zeloso, preocupado com a moralidade da gestão da coisa pública, ao verificar as situações a que a legislação de pessoal vinha obrigando a Administração a assumir, na Exposição de Motivos nº 103, de 17 de fevereiro de 1964:

“Infere-se assim que para desembaraçar-se de servidores seus admitidos a título precário para servirem em atividades sem o ostensivo e manifesto caráter de permanência, servidores não estáveis e, portanto, sem aquelas garantias que a Constituição solenemente confere aos estáveis, a Administração deverá conformar-se à contingência de mantê-los a seu serviço porque a Legislação de Pessoal foi progressivamente fazendo tábua rasa dos princípios constitucionais e ampliando e fortalecendo de tal maneira os direitos dos funcionários a ponto de hoje não se poder distinguir o estável dos que não conquistaram tal direito”.

É importante registrar a situação peculiar do governo Juscelino Kubitschek, que se elege com um ambicioso programa de atuação, o Programa de Metas, que reflete a necessidade da intensificação da ação do Estado no domínio econômico. O Governo, diagnosticando a incapacidade da máquina administrativa de implementar as políticas públicas propostas, ao mesmo tempo que não pode alterar, pelas exigências de sua base político-parlamentar, o perfil do serviço público, profissionalizando-o e retirando dele a influência político-partidária, constrói uma estrutura administrativa paralela, para dar efetividade às suas políticas públicas. São os chamados Grupos Executivos que, apesar de seu significado, não perenizam a sua atuação sobre a máquina pública.

3. Os governos militares e o Decreto-Lei nº 200, de 1967

A partir dos governos militares, surgidos como consequência do Movimento de 1964, inicia-se uma nova tentativa de modernização da Administração Pública brasileira. As exigências do desenvolvimento econômico apoiado na intensa ação do Estado colocam na ordem do dia a necessidade de uma Administração Pública capaz de formular e implementar políticas públicas altamente complexas e sofisticadas, para as quais a estrutura existente não estava preparada.

Como cerne do diagnóstico do problema enfrentado pelo serviço público, colocava-se a necessidade de tornar a máquina administrativa mais ágil, mais próxima dos critérios existentes para a iniciativa privada, o que possibilitaria aumentar a sua eficiência e eficácia. Acreditava-se, na época, que um dos fatores que dificultavam o desempenho do serviço público prendia-se à pouca flexibilidade permitida pelo Estatuto aprovado pela citada Lei nº 1.711, de 1952.

Assim, a partir de 1967, facultou-se à Administração Federal admitir servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho, ao lado daqueles estatutários. Esta duplicidade de regimes teve origem na Constituição de 24 de janeiro de 1967, que previa, em seu Art. 104, esta possibilidade.

A matéria foi regulamentada pelos Arts. 96 e 97 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, no campo da Administração Pública, sistematizou as diretrizes de Governo e que representa, ainda hoje, um dos mais completos e articulados diplomas legais existentes, no Brasil, sobre a matéria.

Além disso, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, também dentro da idéia de aproximar a Administração Pública dos princípios que norteavam a organização da iniciativa privada, consolidou a presença, na máquina pública, das fundações criadas e mantidas pelo Poder Público (já utilizadas em grande escala pelo Presidente Juscelino Kubitschek na organização de Brasília), definidas como entidades de direito privado e, como tal, não sujeitas às normas da administração direta e autárquica relativas à admissão de pessoal. Efetivamente, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, carrega, ao lado de seu aspecto técnico, um forte viés autoritário, excluindo a ação do Poder Executivo de controles do Poder Legislativo e da sociedade civil.

Posteriormente, o que era exceção tornou-se regra e o que era regra, exceção, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, e pela Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, que estendeu, ainda mais, o dispositivo constitucional, determinando a contratação, pela legislação trabalhista, de todos os servidores públicos, salvo os das áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, e os do Ministério Público.

A utilização do regime “celetista”, celebrado como o moderno, em contraposição ao estatutário, arcaico, teve tal sucesso que, no momento da implantação do Regime Jurídico Único pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dos cerca de 700.000 servidores civis ativos da União, não mais de 150.000 ainda eram regidos pela Lei nº 1.711, de 1952.

O que ocorreu, na prática, foi que grande parte dos servidores admitidos pelo regime “celetista” o foram sem concurso público e sem direito à estabilidade. De fato, praticamente a totalidade dos servidores admitidos pelas fundações, forma jurídica em que se constituíram grande parte das entidades criadas na época, entrou no serviço público, na melhor

das hipóteses, por um processo seletivo simplificado, onde não esteve presente o pressuposto da impessoalidade, nem qualquer mecanismo institucional de avaliação de mérito. Estes servidores foram, muitas vezes, admitidos para prestar serviços na administração direta. De fato, algumas fundações não passavam de verdadeiras intermediárias de mão-de-obra, aproveitando-se do fato de que não precisavam admitir por concurso e tinham ampla liberdade de fixação da remuneração de seus servidores. Ainda hoje, é possível observar, nos quadros de algumas fundações, um número desproporcional de servidores cedidos à administração direta, alguns que durante longo tempo, inclusive, somente tinham comparecido à sua entidade de origem, quando muito, para assinar o contrato de trabalho. Este processo ocorreu, igualmente, na administração direta e nas autarquias, com as chamadas tabelas especiais.

Impõe-se, aqui, observar que diversas empresas públicas e sociedades de economia mista, também criadas ou ampliadas em profusão durante a década de 1970, foram utilizadas como intermediadoras de mão-de-obra para a administração direta, à semelhança das fundações. Algumas chegaram e ainda chegam a possuir mais da metade de seus empregados prestando serviços à administração direta, além de ser comum a existência de falsas empresas, que somente adotaram esta personalidade jurídica para fugir de controle, uma vez que não exercem atividades com qualquer característica empresarial.

Também dentro do processo de modernização, foi promulgada a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Este diploma legal foi, assim como o Decreto-Lei nº 200, de 1967, fundamental para a reorganização da Administração Pública Federal, e representou a mais completa e melhor sistematização e classificação de cargos até então feita.

Ao lado disto, entretanto, a citada Lei nº 5.645, de 1970, cria o instituto da ascensão funcional. Trata-se de instituto que existia anteriormente, sob a denominação de acesso, na Lei nº 3.780, de 1960, e que permitia ao servidor ter acesso a cargo diverso do que exercia, mediante processo seletivo interno.

O instituto era permitido pela Constituição anterior, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

A ascensão caracteriza-se como provimento derivado. Conforme a definição de MELLO, Celso Antonio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, p. 150-1:

“Os provimentos derivados, como o nome indica, são aqueles que derivam, ou seja, que se relacionam com o fato do servidor ter ou haver tido algum vínculo anterior com cargo público. Nele se radica a causa do ulterior provimento. [...]

Provimento derivado vertical é aquele em que o servidor é guindado para cargo mais elevado. Efetua-se através das formas de provimento denominadas (a) *promoção* [...] e (b) *ascensão*.

Ascensão é a elevação de cargo alocado na classe final de uma carreira prevista como complementar da anterior e na qual parte dos cargos é preenchível por concurso público e parte reservada para serem providos pelo meio referido”.

O instituto da ascensão, cuja existência foi justificada pela necessidade de se dar maior coerência às carreiras, converteu-se, de fato, numa forma de burla ao princípio do concurso público. Mediante o instituto, a escolha dos ocupantes dos cargos mais elevados passou a ser, em grande medida, feita entre os próprios servidores, anulando, na prática, o direito ao livre acesso aos cargos públicos.

Observe-se, inclusive, que, no decorrer do tempo, as exigências para a realização da ascensão funcional foram se tornando cada vez menos rígidas. A situação chegou a tal ponto que o Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, que regulamentou o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos — PUCRCE — das Instituições Federais de Ensino, determina que somente seria aberto concurso público para os cargos técnico-administrativos das escolas federais se houvesse vagas remanescentes de processo seletivo interno.

Em nosso entendimento, o instituto da ascensão não se justifica, uma vez que se o servidor é competente para ter acesso ao cargo mais elevado, ele lhe é dispensável; se é apenas para facilitar este acesso, em desrespeito ao princípio isonômico com os demais cidadãos, ele é indesejável e representa mera garantia corporativa.

A ascensão desatende aos dois princípios que justificam a existência do concurso público, o direito de igualdade no acesso ao cargo público e a obrigação de a Administração escolher, sempre e de forma impessoal, o melhor para o desempenho de determinada função.

Além disso, a ascensão gera um problema de desestímulo no desempenho das funções de nível mais elementar, que perdem o seu significado, transformadas em meros canais de acesso àquelas mais complexas.

Registre-se que a ascensão não representou grande problema na época, uma vez que, como regra, o concurso público não era a forma de acesso aos cargos estratégicos de alta direção, aos quais se chegava por critérios de escolha e cooptação, conforme referido anteriormente.

A tentativa modernizadora intentada a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, e dentro da qual se insere a Lei nº 5.645, de 1970, cujos méritos são inegáveis, acabou tendo como resultados o contrário do pretendido. É importante registrar que isto não ocorreu por uma distorção da implantação da reforma, mas pelos erros de seus pressupostos, demonstrados a longo prazo.

A máquina administrativa emerge do período dos governos militares absolutamente desestruturada. Cresceu o número de servidores, grande parte deles contratados sem qualquer forma de controle. Não se constituiu uma burocracia orgânica; pelo contrário, constituiu-se a chamada tecnocracia, no sentido de que as funções de alta direção burocrática passaram a ser ocupadas por técnicos não ligados à administração direta, não vinculados à burocracia tradicional, organizada em carreiras. Conforme SANTOS, Luiz Alberto dos:

“Oriunda do meio acadêmico, do setor privado e das empresas estatais, e de órgãos do próprio Governo, esta tecnocracia — mais por méritos e ligações políticas e ideológicas de indivíduos do que por uma identidade de classe — supriu a Administração Federal de quadros para a alta administração. O processo de recrutamento destes quadros deu origem, em alguns casos, à formação das chamadas ilhas de excelência em determinados órgãos ou entidades, que vieram a se tornar provedores de pessoal qualificado para a alta hierarquia ministerial e para o exercício das atividades de formulação de políticas e regulação econômica.

A forma como tal processo se desenvolveu, a partir de iniciativas isoladas ou condições políticas ou econômicas muito localizadas, não se constitui num meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração. [...]

Apesar de, em muitos casos, a atuação de seus integrantes no âmbito da Administração ter-se processado por períodos prolongados, a tecnocracia não conformou um *ethos* de serviço público. No mais das vezes, a sua ação se aproxima do esperado de profissionais do setor privado atuando circunstancialmente no setor público. Comprova esta afirmação o fato de que, em muitos casos, integrantes da tecnocracia tornaram-se consultores ou empresários no setor privado, após a sua saída do serviço público, mantendo com a Administração uma relação profissional em que esta se tornou cliente dos seus serviços, ao mesmo tempo que suas experiências no setor público tornavam-se um cobiçado produto colocado à disposição do mercado. Detentores de um *know-how* técnico, atuavam despidos da ideologia ou da consciência do papel de árbitros e articuladores das demandas sociais, indispensável aos agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, o que pode ser parcialmente explicado pelas regras do jogo vigentes durante o período autoritário. Neste sentido, cumpriram o papel esperado de técnicos politicamente neutros, formados à margem de valores, num contexto em que o debate e a articulação com o Poder Legislativo e a sociedade não eram fatores essenciais à sua atuação”.¹

Ao mesmo tempo é destruído o remanescente da burocracia tradicional, tanto pelo dito acima quanto pelo instituto da ascensão, que contribuiu para a completa desmoralização do concurso público e de todos os sistemas institucionais de mérito para admissão e progressão na Administração Pública.

As tentativas de flexibilização levadas adiante, se bem-sucedidas no início, fracassaram justamente por não conseguirem constituir um mecanismo permanente de controle dos entes descentralizados e pela inexistência da constituição de uma burocracia orgânica.

Na verdade, a autonomia alcançada pelas fundações e pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, admitida e suportável no período de crescimento econômico, atingiu níveis insuportáveis para as finanças públicas no período de crise de financiamento do Estado que se seguiu, na década de 1980. Começaram a ser criados mecanismos crescentes de controle sobre estas entidades, ao mesmo tempo que se diagnosticava a necessidade de se dar maior organicidade à Administração Pública.

4. A Nova República e os antecedentes da atual carta

A partir do processo de redemocratização, com o governo Tancredo Neves/José Sarney, ensaiou-se uma nova tentativa de modernização da Administração Pública. Neste sentido, colocou-se a discussão da necessidade de unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos, do fortalecimento da administração direta e do restabelecimento integral do instituto da estabilidade. Inicialmente, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP —, órgão sucessor do DASP, propôs a criação de um novo regime jurídico, denominado “civilista”.

Dentro dessa tentativa, e com vistas ao reforço da burocracia, insere-se a criação das carreiras de Finanças e Controle, de Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, na busca da instituição de carreiras destinadas à alta administração. A criação dessas carreiras, entretanto, não cumpriu os seus objetivos.

Com relação às carreiras de Finanças e Controle e de Orçamento, o problema foi de origem. Na constituição dessas carreiras pelos Decretos-Leis nºs 2.346 e 2.347, ambos de 23 de julho de 1987, determinou-se, em dispositivos cuja constitucionalidade pode ser contestada, mesmo sob a égide da Constituição de 1969, que qualquer servidor que estivesse em exercício em órgãos do sistema de controle interno e de orçamento, independentemente de seu cargo, formação, ou da atividade que estava desempenhando, passasse, de forma automática, respectivamente, à carreira de Finanças e Controle e à de Orçamento. Como não se burla, impunemen-

te, o princípio do concurso público, tem-se a situação, hoje, de graves problemas de qualificação e de adequação do perfil dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle e de Orçamento. Apenas recentemente vem sendo realizada a seleção de novos servidores para a carreira através de concurso público específico. Assim, mantiveram-se na origem dessas carreiras os mesmos graves problemas que ensejaram a sua criação.

Quanto à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, o problema foi a descontinuidade. Foi realizado apenas um concurso público, em 1988, com grande divulgação, ao qual concorreram quase 70.000 candidatos às 120 vagas oferecidas. A carreira foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, tendo sido empossados nos seus cargos cerca de 100 servidores.

Apesar do significado destas tentativas, que marcaram a Administração Pública, elas tiveram, pelos motivos referidos, resultados limitados e bem aquém do esperado.

5. A Constituição de 1988

Na Constituinte de 1987/88, caminhou-se no sentido da aprovação da unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos, erigida em norma constitucional no Art. 39 da Lei Maior, e do fortalecimento dos controles sobre a Administração Pública.

Pela primeira vez, de forma inequívoca, o concurso público foi explicitado como única forma de acesso ao cargo e ao emprego público. Até então, a norma do concurso público sempre permitiu mecanismos que deram condições à sua burla. Na Carta de 1946, a exigência de concurso restringia-se aos cargos de carreira, liberando a nomeação para os cargos isolados. Na Carta de 1967, a exigência de concurso existia apenas para o primeiro provimento em cargo, permitindo a ascensão funcional e a livre contratação de servidores pelo regime “celetista”.

A exigência de concurso público, para acesso à função pública, constante do Art. 37, II, da Constituição de 1988, vem sendo interpretada de forma estrita pelo Supremo Tribunal Federal, em todas as ações que chegam àquela Corte, tendo se tornado fundamental para a moralização da gestão da coisa pública. Todas as tentativas de burlar os dispositivos vêm sendo bloqueadas, com grande coragem, pelo Pretório Excelso. Firma-se a jurisprudência da necessidade da realização de concursos públicos específicos para o provimento dos cargos públicos. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade — ADIn nº 231, de 1992, julgada em 5 de agosto de 1992, um marco da jurisprudência administrativa brasileira, a decisão foi vazada nos seguintes termos:

**“Ação direta de inconstitucionalidade.
Ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no
tocante a cargos ou empregos públicos.**

O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para cargos subseqüentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a ‘promoção’.

Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.

O Inciso II do Art. 37 da Constituição Federal também não permite o ‘aproveitamento’, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo”.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar, no julgamento da ADIn nº 837, de 1993, suspendendo os dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que mantinham o instituto da ascensão.

Por oportuno, registre-se que, hoje em dia, não cabe nem mesmo o argumento de que uma carreira poderia ser composta de cargos de níveis diversos e que a mudança de nível seria objeto de promoção e não de ascensão. Tratar-se-ia, apenas, de tentar atribuir ao instituto da ascensão denominação diversa para dar-lhe roupagem de constitucionalidade. Observe-se, v.g., a decisão do STF sobre o mandado de segurança nº 21420, de 1993, impetrado por Técnicos de Finanças e Controle Externo da Carreira de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União (cargos de nível médio) contra decisão da Corte de Contas de realizar concurso público, e não interno, para provimento dos cargos de Analista (nível superior), da mesma Carreira.

A própria hipótese da transformação de cargos foi excluída. Aqui, também, já se manifestou a Corte Suprema, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 266, de 1993.

Hoje, não mais se contesta, inclusive, a exigência do concurso público para admissão de empregados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades de direito privado integrantes da Administração Pública, que chegou a provocar grande debate. A polêmica surgiu no cotejo de dois dispositivos da Carta vigente. São eles o Art. 37, II, e o Art. 173, § 1º, que determina a sujeição das estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas, no que se refere às obrigações trabalhistas e tributárias.

Vale historiar o debate sobre a questão pelo seu significado. O assunto é de transcendente importância por esclarecer o alcance moralizador do texto da Constituição de 1988, inesperado até por alguns ilustres analistas.

A primeira orientação geral sobre a matéria, no âmbito do Poder Executivo, nasceu do Parecer nº SA-6, de autoria do eminente Consultor-Geral da República Sebastião Baptista Affonso. O citado parecer foi aprovado pelo Presidente da República em 25 de agosto de 1989 e publicado no Diário Oficial da União de 28 subsequente, tornando-se, daí, norma vinculante para a Administração Federal. No parecer em tela, o seu ilustre autor manifestou-se pela submissão das empresas estatais ao princípio do concurso público.

Posteriormente, o professor Clóvis Ferro Costa, sucessor de Sebastião Baptista Affonso na Consultoria-Geral da República, julgou necessário rever a questão. Emitiu, então, o Parecer nº FC-1, também aprovado pelo Presidente da República, em 31 de outubro de 1989, e publicado no D.O.U. de 1º de novembro seguinte. A partir daí, o entendimento sobre a matéria, vinculante para a Administração Federal, passou a ser a dispensa do concurso para admissão nas empresas estatais.

Não é difícil entender a rápida mudança de opinião do Poder Executivo sobre a matéria, quando se perceberam os estreitos limites que o entendimento original impunha ao poder discricionário dos administradores públicos. Pela primeira vez, passava a ser impossível a utilização de subterfúgios para a admissão de servidores sem concurso, contornando o texto constitucional

O Tribunal de Contas da União, que já vinha suscitando a questão desde a sessão realizada em 28 de julho de 1989, tomou decisão sobre a matéria na sessão ordinária do plenário de 16 de maio de 1990, publicada no D.O.U. de 6 de junho de 1990, concluindo pela exigência do concurso público.

Após a citada decisão, a Corte de Contas vem, reiteradas vezes, determinando às empresas públicas e sociedades de economia mista, cujas contas examina, sejam tornadas nulas as contratações realizadas após 6 de junho de 1990 (data da publicação da primeira manifestação do Tribunal sobre a matéria), sem prévio concurso público ² v.g.

A questão chegou à Corte Suprema através de mandado de segurança impetrado contra a decisão do Tribunal de Contas da União. O *writ* recebeu o nº 021.322/92, foi relatado pelo ilustre Ministro Paulo Brossard e denegado pelo Tribunal Pleno em 3 de dezembro de 1992.

Assim, não restam dúvidas acerca da sujeição das empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo aquelas que exploram atividade econômica, à obrigatoriedade do concurso público para admissão de pessoal, após a edição da Constituição de 1988.

Ao lado disso, nos últimos anos, as empresas públicas e sociedades de economia mista (e, também, outras entidades e órgãos públicos), em razão do crescimento das restrições impostas sobre elas, especialmente na área de admissão de pessoal, vêm procurando promover a terceirização de grande parte de suas atividades, muitas vezes até mesmo das suas atividades-fins. Sob a égide do Enunciado nº 256, a Justiça do Trabalho, nestes casos, vinha reconhecendo o vínculo desses empregados ao tomador dos serviços.

Atenta a essas questões, a Corte de Contas vem recomendando aos dirigentes das empresas vinculadas à Administração Federal que se abstenham de realizar contratação indireta de mão-de-obra para funções previstas nos respectivos planos de cargos e salários, uma vez que tal procedimento pode configurar vínculo com a empresa (v.g., Anexo XI da Ata nº 44, de 13 de setembro de 1989; Decisão nº 203/92 — 2ª. Câmara; Acórdão nº 56/93 — Plenário; Decisão nº 311/93 — Plenário).

Nos últimos tempos, entretanto, vem a Justiça do Trabalho profereindo acórdãos no sentido da impossibilidade de reconhecimento de vínculo laboral com entidades públicas sem a existência de prévio concurso público.

Recentemente, o Tribunal Superior do Trabalho, ao rever o Enunciado nº 256, emitiu o Enunciado nº 331, Diário da Justiça, 21 de dezembro de 1993, que explicita:

“A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração direta, indireta ou fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República)”.

Observa-se, do exposto, que, pela primeira vez, a lei e a jurisprudência vêm garantindo, no campo do Direito Administrativo brasileiro, o primado absoluto do concurso público específico como forma de acesso ao serviço público efetivo.

É certo que a Constituinte foi além: a Constituição de 1988 não apenas determinou a instituição do regime jurídico único, mas erigiu o concurso público como norma fundamental e reafirmou o instituto da estabilidade aos servidores concursados. O texto constitucional também

cometeu grave deslize no sentido de dificultar o caminho da Administração Pública rumo à institucionalização de uma burocracia organicamente estruturada. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu Art. 19, determinou a Lei Maior a estabilização de todos os servidores admitidos sem concurso que contassem com cinco anos continuados de serviço público, prevendo, ainda, a realização de concurso para fins de efetivação desses servidores.

À guisa de comentário, é importante registrar, neste ponto, que o dispositivo acima referido criou, ainda, um grave problema técnico, na medida em que concedeu estabilidade, sem a efetivação dos servidores em seus cargos. Assim, teríamos uma situação de dissociação dos dois institutos. A Lei nº 8.112, de 1990, que aprovou o regime jurídico dos servidores civis da União, suas autarquias e fundações, passando por alto do debate que já havia em torno da questão, em seu Art. 243, determinou a efetivação de todos os servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente na data de sua vigência, independentemente de sua forma de acesso ao serviço público ou tempo de exercício da função pública, ao total arrepio do dispositivo da Constituição, ultrapassando-o na sua já extrema generosidade.

Sobre o assunto, afirma, por exemplo, MELLO, Celso Antônio Bandeira de:

“Aliás, a sobredita lei [8.112/90] não apenas instituiu tal regime [estatutário] como geral, aplicável a quaisquer servidores públicos civis da União, mas também, [...] inconstitucionalmente, colocou sob sua égide servidores não concursados que haviam sido admitidos pela legislação trabalhista e transformou seus empregos em cargos públicos, independentemente do tempo de serviço que tivessem”.³

Ivan Barbosa Rigolin chega mesmo a se revoltar:

“O Art. 243, ponto mais baixo de qualidade técnica a que desceu o legislador nesta L. 8.112 [Lei nº 8.112/90], simplesmente transformou, contrariando a Constituição, empregos, onde havia servidores estabilizados, em cargos estatutários”.⁴

É importante registrar que o Supremo Tribunal Federal vem declarando a inconstitucionalidade de todas as leis estaduais e municipais que contenham dispositivos similares, veja-se, *v.g.*, a decisão, já de mérito, tomada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 391, relativa ao estatuto dos servidores do Estado do Ceará. Não seria diferente, provavelmente, a decisão sobre a inconstitucionalidade do citado Art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990, caso a matéria seja alçada àquela Corte Suprema.

Vale observar que a questão é de grande extensão, pois significa,

por exemplo, colocar em discussão as mais de 120.000 aposentadorias estatutárias concedidas pela União aos servidores que foram objeto do citado Art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990.

Conforme já se referiu acima ao se tratar da Constituição de 1946, a estabilização prevista na Carta de 1988 não constitui, também, novidade em nosso Direito Constitucional. Citando FERREIRA, Wolgran Junqueira:

“Interessante notar que a história se repete. A Constituição de 24 de janeiro de 1967, no Parágrafo 1º do Artigo 97, estabelecia que a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de prova ou de prova e títulos, salvo os casos indicados em lei.

Mas, ela mesma, no parágrafo 2º do Artigo 177, dispunha: ‘São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos, cinco anos de serviço público’.

Cria-se, assim, um círculo vicioso. Uma Constituição proíbe o ingresso no funcionalismo, a não ser pelo concurso, a proibição não é observada e a Constituição subsequente sacramentando a admissão feita ao arrepio da anterior.

Assim, a de 1967 sacramentou as nomeações feitas no arrepio da Constituição de 1946, a de 1988 unge as nomeações feitas contrariamente à Constituição de 1967 e, provavelmente, a revisão constitucional a ser feita em 1993, conforme dispõe o Artigo 3º destas Disposições Transitórias, consagrará os que não foram contemplados por este Artigo.

E assim, sucessivamente, o país vai se tornando cada dia mais inconfiável.

O povo não acredita no governo, a falta de credibilidade gera desânimo, falta de objetivo e uma série de fatores negativos ao próprio desenvolvimento nacional, pois o povo perde a crença, a esperança e daí para frente pouco resta”.⁵

No mesmo sentido, desabafa Ivan Barbosa Rigolin:

“Qualquer outra forma de estabilização de servidor (que não a regra geral do corpo permanente da Constituição) há que ser tida como excepcional, como o fez no Art. 19 do ADCT — em dispositivo que sempre envergonhará o Deputado e o Senador Constituinte de 1988, verdadeira mácula injustificável, destituída do menor interesse público como se constitui, a qual premiou o mau servidor, ingresso pela porta dos fundos por proteção, apadrinhamento e motivação inconfessável, e que passou a ocupar o lugar de quem teria condições de habilitar-se em concurso”.⁶

Assim, o procedimento de estabilização de servidores não concursados pode ser encontrado, também, nas Constituições de 1946 (Art. 23 do ADCT) e de 1934 (Art. 169).

As Constituições estaduais foram ainda mais longe. A do Estado do Acre determina a estabilidade do servidor que contar cinco anos de exercício na data de sua publicação, sem qualquer exceção, dando margem à estabilização de empregados de estatais e ocupantes de cargos temporários. As da Bahia, do Ceará, do Maranhão e do Rio Grande do Norte estabilizaram, explicitamente, os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Constituição de Santa Catarina estabilizou os servidores admitidos em caráter transitório e nem mesmo exigiu que os cinco anos de exercício para obtenção do direito fossem continuados.

No Piauí, todos os servidores admitidos até seis meses antes da promulgação da Constituição, inclusive a título de prestação de serviços, ganharam estabilidade, somente podendo ser demitidos se, submetidos a concurso público de provas e títulos, não lograssem aprovação.

Em Minas Gerais, foram estabilizados os servidores das empresas públicas e sociedades de economia mista que prestavam serviços à administração direta.

A Lei Orgânica do Distrito Federal facultou aos empregados das estatais, que optaram pelo regime “celetista” quando da transformação de seus órgãos em empresas, retornar à situação anterior.

É necessário registrar que diversos desses dispositivos foram derubados pelo Supremo Tribunal Federal por inconstitucionalidade.

Do exposto, observa-se que, no Brasil, a questão da concessão de estabilidade do servidor público sempre extrapolou o limite do interesse público, guiando-se, muitas vezes, pelas pressões do momento. A estabilidade confundiu-se com um prêmio devido ao servidor público, exclusivamente pelo fato de ele ocupar um cargo ou emprego na Administração Pública.

Por outro lado, de fato, o instituto da estabilidade, ainda que altamente generalizado — talvez mais do que em qualquer outro país —, não produziu na nossa Administração Pública uma efetiva continuidade. A Administração brasileira, malgrado a estabilidade no serviço público alcançada por seus servidores, padece de uma instabilidade funcional de grandes proporções. As mudanças constantes de direção nos órgãos e entidades conduzem ao que é denominado “dança de cadeiras”. O quadro dirigente não se modifica no total, mas as pessoas estão, a cada momento, em um determinado órgão ou entidade. Assim, a estabilidade é inútil para assegurar continuidade e permanência. Tal situação somente pode ser corrigida com um plano de carreiras sério e com a constituição efetiva de uma burocracia.

O que aconteceu foi a constituição de algo que poderíamos denominar de pseudoburocracia, composta pela antiga tecnocracia que, em muitos casos, foi estabilizada e efetivada em cargos públicos. Isto ocorreu com aqueles que foram contratados pelas fundações e pelas chamadas tabelas especiais. Com relação aos componentes da tecnocracia contratados por empresas públicas e sociedades de economia mista, que, da mesma forma que as fundações, eram utilizadas como agências de recrutamento de quadros, estes permaneceram na administração direta, formalmente requisitados de suas entidades de origem. Estes dois grupos constituem, hoje, boa parte da alta administração, e, apenas aparentemente, podem ser classificados como uma burocracia, uma vez que não têm organicidade, e, mais grave, foram alçados a elevadas funções públicas sem, quase nunca, terem sido submetidos a mecanismos institucionais de aferição de mérito. Como corolário de sua origem, esta pseudo-burocracia, por não ter tido a sua vida funcional vinculada a procedimentos institucionalmente definidos, ao contrário da burocracia clássica, não guia suas ações pelos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade.

Outro aspecto que merece destaque é a situação em que se encontra a Administração Federal como um todo, após as sucessivas reformas por que passou nos últimos anos. Desde o final do período militar que a prática de promover alterações no organograma do Poder Executivo passou a ser sinônimo de reforma administrativa. Tanto as crises da Administração Pública quanto as políticas intentou-se corrigir com uma seqüência incansável de fusões, extinções e criações de ministérios e órgãos de primeiro escalão no Poder Executivo, que conduziram a uma situação de quase impossibilidade de andamento normal das atividades administrativas. Os inventários se sucedem, os servidores são deslocados permanentemente, os materiais pertencem, a cada momento, ao patrimônio de um órgão distinto, o orçamento é dividido e redividido, os dirigentes se alternam às dúzias, o próprio espaço físico ocupado pelos diversos órgãos fica permanentemente indefinido. Neste quadro, administrar se transforma quase numa aventura sem resultados práticos.

Tudo isto conduz a uma gigantesca crise gerencial, onde não se investe na organização de carreiras de alta administração ou em capacitação dos recursos humanos existentes.

6. Diagnóstico e alternativas para a crise

As soluções para o equacionamento da crise por que passa a Administração Pública somente podem ser efetivas se o diagnóstico for correto. Ou corremos o risco de repetir os mesmos erros cometidos na década de

1970, ou a experiência do governo Collor, que, segundo explica João Geraldo Piquet Carneiro⁷, frustrou-se por enfatizar os aspectos econômicos da reforma, limitando ao imediatismo, além de ser excessivamente abrangente, sem reunir informações para tal, tornando-se, em consequência, superficial. Pretendeu, ainda, a reforma ser instantânea, desprezando o investimento no processo e dando prioridade à reorganização de organogramas, em detrimento dos recursos humanos. Finalmente, o governo Collor encarou a reforma administrativa como *“uma espécie de desmobilização de ativos materiais e humanos e não como investimento”* e adotou uma estratégia autoritária e de confronto com o funcionalismo.

Vale, aqui, apenas à guisa de exemplo, lembrar que o governo Collor, apesar de todo o discurso no sentido da necessidade da redução das despesas públicas na área da Administração Pública, foi o responsável pela efetivação dos “celetistas”, em consequência do Art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990, certamente a grande responsável pelo grave desequilíbrio nas despesas com inativos na folha de pagamento de pessoal da União. Basta observar que, apenas no período de um ano que se seguiu à vigência do novo estatuto, aposentaram-se, pelo Tesouro Nacional, cerca de 50 mil servidores, o triplo do que seria de esperar numa situação normal. A esmagadora maioria desses servidores, provavelmente mais de 90 por cento, vindos do Regime Geral de Previdência Social, tinha feito os seus descontos previdenciários dentro das normas daquele regime e, assim, sem qualquer contribuição para tal, ganhou aposentadoria integral, muitas vezes acrescida de incentivos e com períodos do tempo de serviço contados em dobro, e corrigida, para sempre, por qualquer reajuste ou vantagem, de qualquer natureza, concedidos aos ativos.

Na verdade, em nosso entendimento, o grande problema da Administração Pública brasileira é o seu reduzido nível de institucionalização e de profissionalização. O equacionamento deste problema somente pode se dar pela continuidade do processo de criação de uma burocracia efetiva, processo que já foi várias vezes tentado e, quase sempre, abortado.

Agravando o problema, encontramos, hoje, na Administração Pública Federal e, em grande parte, na de outros níveis de Governo, uma distorção que se vincula à utilização dos cargos em comissão para provimento de funções técnicas e de apoio ou para complementação dos vencimentos de servidores. Tal procedimento, infelizmente, vem sendo regra na Administração Federal. A depressão da remuneração e a baixa qualificação dos servidores, bem como a pouca importância que vem sendo dada ao princípio do mérito e a despreocupação com o funcionamento eficiente e eficaz da Administração Pública têm conduzido a este caminho.

Citando DALLARI, Adilson Abreu:

“[...] cabe, agora enfrentar a questão de fundo, qual seja, a dos

limites à criação de cargos em comissão. É evidente que, se a administração puder criar todos os cargos com provimento em comissão, estará aniquilada a regra do concurso público. Da mesma forma, a simples criação de cargo em comissão, sem que isso se justifique, significa uma burla à regra do concurso público.

Márcio Cammorosano [in “Provimento de cargos públicos no Direito brasileiro, p. 95] abordou o assunto com rara felicidade, nestes termos: ‘Com efeito, verifica-se desde logo que a Constituição, ao admitir que o legislador ordinário crie cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, o que faz com que a finalidade de propiciar ao chefe do governo o seu real controle, mediante o concurso, para o exercício de certas funções, de pessoas de sua absoluta confiança, afinadas com as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental. Não é, portanto, qualquer plexo unitário de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedora da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas àqueles que, dada a natureza das atribuições a serem exercidas pelos titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprometimento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à autoridade superior’.

É inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior”.⁸

Assim, não pode, em nenhuma hipótese, a Administração criar cargos em comissão que não sejam para o exercício de funções de caráter político, com poder efetivo de decisão autônoma. Malgrado este fato, o que tem ocorrido é que, ao arrepio da norma moralizadora da Constituição de 1988, tem sido regra a criação de cargos em comissão para o exercício de funções absolutamente típicas de cargos efetivos. Tal procedimento ganha ares de suma gravidade quando observamos que, nos últimos anos, enquanto a remuneração dos cargos efetivos tem sido, sistematicamente, corrigida abaixo dos índices inflacionários, a dos cargos em comissão vem obtendo aumentos reais significativos.

Cabe desenvolver algumas observações sobre a questão do custo da Administração, sempre colocada como a principal variável de qualquer definição na área. Diga-se de passagem, inclusive, que esta realidade é sintomática de um fato que comprova o que vem sendo aqui exposto. A questão fazendária é quase sempre colocada como a fundamental em

razão desta área ser a única a possuir, como regra, burocracias bem constituídas. Assim, no geral, o Estado brasileiro se mostra incapaz de formular políticas públicas, salvo na área fazendária. Trata-se de grave distorção, uma vez que ela leva a que a Administração Pública se torne um fim em si mesma, na medida em que o único setor em condições de implementar a ação estatal é aquele que tem como função, tão-somente, assegurar meios para a atuação dos demais.

O custo da Administração Pública deve ser julgado considerando-se os resultados. É preciso considerar a relação custo-benefício e não apenas o numerador da relação.

Certo que a Carta de 1988 criou despesas que cumpre corrigir. Dentre estas a questão previdenciária se destaca e é de correção urgente, para resgatar o sentido da existência de uma política de seguro social.

Trata-se de questão que vem merecendo grande atenção nos últimos anos. As disposições constantes da Constituição de 1988, concedendo estabilidade aos servidores não admitidos por concurso público e estabelecendo a unificação do regime jurídico, aumentaram sobremaneira a quantidade de servidores sujeitos à aposentadoria estatutária, à qual, inclusive, foram acrescentados, pela própria Carta e por sua regulamentação, benefícios e vantagens não previstos nas Cartas anteriores, o que fez com que a renda do inativo seja, sempre, maior do que a do ativo. Além disto, não cuidou a Carta e, pior, a legislação infraconstitucional, dos diversos entes federados de dar lógica atuarial ao sistema previdenciário dos servidores públicos. Esqueceu-se de que o benefício previdenciário deve ter, sempre, fundo contributivo.

Tal fato vem elevando significativamente a participação das despesas com inativos e pensionistas no total das despesas com pessoal, chegando mesmo a ameaçar as finanças públicas de alguns entes da federação. A própria União, onde o problema não tem a dimensão vivida especialmente por alguns municípios, vem despendendo, com inativos e pensionistas, cerca de 40% da totalidade de suas despesas com pessoal.

Assim, impõe-se equacionar a questão, sob o risco de dificultar a realização das reformas exigidas pela realidade social e, em alguns casos, mesmo de impedir a continuidade da prestação dos serviços públicos, na medida em que os Tesouros Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal podem ser obrigados a restringir investimentos e a reduzir a manutenção da máquina pública para financiar os seus inativos.

De outra parte, é necessário atentar-se para a especificidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos. Tais funções, via de regra, exigem continuidade e permanência e têm a sua remuneração regulada mais pelas condições das finanças públicas do que pelo mercado.

Conceder aos servidores públicos condições de aposentadoria idênticas às da iniciativa privada pode ter efeito contrário ao pretendido.

A redução das despesas com pessoal, embora obrigasse a Administração a concorrer com a iniciativa privada no recrutamento de profissionais, conduziria a uma rotatividade de mão-de-obra incompatível com o interesse público. Teríamos, daí, uma situação na qual os bons servidores acabariam abandonando o serviço público, enquanto os maus nunca se aposentariam. Tal fato é reconhecido internacionalmente, quando se constata que quase a totalidade dos países do mundo adotam sistemas especiais de previdência para os seus servidores.

Uma terceira diretriz para o equacionamento do problema deve ser a garantia da própria razão de ser de um sistema previdenciário. É fundamental que esse sistema assegure a sobrevivência de seus beneficiários, após apresentarem algum tipo de incapacidade ou redução de sua capacidade laborativa, ao mesmo tempo que seja incorporada lógica atuarial ao sistema previdenciário dos servidores públicos.

A questão da estabilidade ou de seu fim, por sua vez, não pode, igualmente, ser equacionada numa perspectiva exclusiva de necessidade de redução de despesas públicas.

O instituto da estabilidade deve resgatar a sua origem. Servidor público deve ser estável porque isto é importante para garantir a continuidade, a eficiência, a eficácia e a probidade da Administração Pública, não porque tal instituto seja um direito da categoria. A estabilidade no serviço público não pode ser entendida como um princípio que se esgote em si mesmo.

Neste sentido, o texto constitucional não traz grandes problemas, especialmente porque ele é corolário do princípio da impessoalidade e do direito de defesa. Trata-se, em nosso entendimento, de regulamentá-lo bem. Cabe tipificar melhor as faltas que podem levar à demissão e impõe-se tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso.

Inicialmente, é fundamental simplificar, radicalmente, o processo de apuração e punição de faltas leves. Conforme RIGOLIN, Ivan Barbosa:

“Advirta-se desde já que não é tarefa simples [...] a imposição de qualquer penalidade a servidor público.

Caso a Administração pretenda aplicar pena a seu servidor precisará, antes, acusá-lo de alguma infração. A Constituição Federal estabelece, no seu Art. 5º, LV, que ‘aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes’.

Se assim é, tão logo o poder público acuse o servidor de alguma infração, precisará, a partir deste momento, instaurar um regular procedimento contraditório, abrindo possibilidade de ampla defesa e de completa instrução procedimental, com todos os meios de prova

de inocência do acusado sendo-lhe deferidos. Entre essas provas arrolam-se a oitiva de testemunhas, as perícias, os exames, as diligências, as averiguações, as acareações, bem como quaisquer outros meios admitidos juridicamente. Apenas após encerrada essa completa instrução, para a qual poderá o acusado até mesmo nomear advogado, apenas então, resultando sólida a convicção do caráter infracional da conduta do seu agente acusado, poderá a Administração impor-lhe a pena merecida. Jamais poderá ser aplicada ao servidor 'sequer a pena de advertência', muito menos as demais, de maior gravidade, se não esgotada inteiramente e a contento toda a fase procedimental que englobe a ampla defesa do acusado, no plano administrativo.

Caso a Administração não promova, em qualquer caso, este procedimento referido, restará líquido e certo ao servidor acusado seu direito constitucional de proteger judicialmente sua garantia de ampla defesa, para a qual lhe socorre o mandado de segurança".⁹

O que ocorre, então, é que a Administração dificilmente tem condições de mobilizar tantos recursos para a punição de faltas extremamente leves, o que acaba conduzindo à tolerância e omissão das chefias, num procedimento que, certamente, não atende ao interesse público, uma vez que premia o mau funcionário.

Quanto às faltas graves, também impõe-se retirar os excessos do processo administrativo disciplinar. Citando novamente o mestre Rigolin:

"Na L. 8.112 [Lei nº 8.112, de 1990] o processo administrativo disciplinar mereceu todo um título, o Título V, que contém os Arts. 143 a 182. Além de todo este título, desde o Art. 127 e até o 142, a L. 8.112 prescreve responsabilidades e penalidades ao servidor e, deste modo, apenas pelo vastíssimo teor dessa matéria, conforme tratada na lei, já se percebe a extraordinária importância que para o serviço público, o próprio servidor e a vida da Administração apresenta a questão disciplina e os expedientes que lhe são afetos.

Apesar de exaustivamente disciplinado na lei, o processo administrativo disciplinar raramente na prática é exercitado com a frequência com que deveria e, quando o é, dificilmente obtém o resultado de justiça de desejar.[...]

[...] não foi desta vez, ainda, que a Lei 8.112 extirpou da legislação anterior a deficiência técnica, notória em questão de processo administrativo disciplinar, mantendo institutos repetitivos e abundantes, exatamente onde os procedimentos exigem concisão e objetividades máximas — sem embargo da garantia de ampla defesa".¹⁰

Não se trata, aqui, de retirar o direito de defesa, mas de evitar que o mau funcionário seja beneficiado com mecanismos procedimentais intermináveis, que fazem com que a punição de um servidor estável tenha que levar anos para ser aplicada, consumir dezenas ou até centenas de horas de trabalho de vários outros servidores e constituir autos que, muitas vezes, atingem vários quilogramas de peso, obrigando a Administração a despender esforços que seriam muito melhor canalizados na busca do atingimento de suas finalidades.

Entretanto, o fundamental nesta matéria é a decisão política de se procederem às punições e à adequada gerência. Apesar de algumas falhas, como acima descrito, existe legislação rígida para a punição do mau servidor e do incompetente que, na maior parte das vezes, tão-somente, não é aplicada.

A questão aqui está vinculada, também, à inexistência de uma burocracia orgânica. A ausência da idéia de continuidade no serviço público, bem como a falta de mecanismos institucionais de aferição de mérito para admissão e progressão, fazem com que o nível de exigência, pelas gerências, acerca da qualidade do serviço prestado, seja extremamente baixo.

O grande problema do desmesurado crescimento dos quadros funcionais de alguns entes governamentais é que ele não foi acompanhado da melhoria da qualidade do serviço público prestado à população. Em muitos municípios e mesmo em muitos Estados e na União, a máquina administrativa cresceu por motivos estranhos às necessidades da Administração Pública. Assim, esse crescimento não é produto da estabilidade, mas antes dos mecanismos não-burocráticos de organização da Administração. O fim da estabilidade, nestes casos, não terá como consequência a melhoria do serviço. Quando muito, ter-se-á uma violenta redução de quadros presidida pelos mesmos critérios que levaram ao seu crescimento. E, provavelmente, observaremos, em seguida, um reacender do ciclo, já que são mantidas as condições que permitem o seu florescimento.

Novamente, a solução do problema somente passa por uma mudança de postura com relação à administração da coisa pública, com a consequente melhoria dos sistemas gerenciais. Isto, inclusive, certamente contribuiria para a redução do custo da máquina administrativa. Tanto em termos relativos, na medida em que se reduziria drasticamente a relação custo-benefício, quanto em termos absolutos, uma vez que a mera exigência de as pessoas executarem as atividades para as quais foram admitidas no serviço público certamente provocaria uma saída voluntária daqueles que integram os quadros apenas para a percepção dos vencimentos, possuindo, inclusive, outras atividades. É importante observar que este tipo de postura de desrespeito à coisa pública não tem relação com

a estabilidade, uma vez que o quadro não era diverso antes de sua generosa extensão pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No que diz respeito à questão do regime jurídico único, cabe discuti-la com cuidado. É fundamental que ele não seja tomado como mito; nem como o responsável pelas mazelas da Administração Pública, nem como a solução mágica para os problemas de recursos humanos do serviço público. Nenhuma dessas posições encontra correspondência na realidade.

É muito comum, nos últimos tempos, a existência de ferozes críticas à obrigatoriedade constitucional de implantação do regime jurídico único para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, sob o argumento de que este teria provocado o “engessamento” geral da Administração Pública e retirado toda a sua flexibilidade, necessária em vista de sua diversidade. Efetivamente, o que buscam muitas dessas críticas é o retorno à situação anterior, de não institucionalização da relação entre o Estado e seus servidores, quando os dirigentes tinham total autonomia para admitir, fixar remuneração, promover, ascender e até dispensar. Trata-se de procedimento que, além de ferir os princípios basilares da Administração Pública, conduz, como conduziu no passado, ao grande crescimento da despesa pública. Além disso, é fundamental considerar que o regime estatutário tem características mais adequadas para a relação entre o Estado e seus funcionários do que o contratual, de difícil compatibilidade com o princípio da legalidade e da reserva legal das matérias relativas a servidores públicos. É necessário, ainda, considerar a dificuldade e a inconveniência de o Estado estabelecer relações bilaterais com seus servidores.

É preciso atentar, aqui, se se pretende, de fato, combater a existência do regime estatutário, como conceito, ou se se ataca o princípio quando o problema é o estatuto vigente. Não se pode pretender o fim do conceito constitucional pelos eventuais defeitos da sua regulamentação. Inclusive sem se verificarem as conseqüências que o fim da relação estatutária poderia trazer para as finanças públicas.

A demanda pela existência de regimes jurídicos diferenciados tem que ser analisada considerando que o problema que se coloca aqui é, antes, o da pouca definição sobre as áreas de atuação do poder público e da distribuição de encargos entre os níveis de Governo.

Talvez a inadequação do regime estatutário se deva ao fato de a União, os Estados ou os municípios estarem desenvolvendo atividades estranhas às suas competências. Trata-se de discutir o próprio pacto federativo e as funções do Estado.

As regras do concurso público não podem ser alteradas, sob o risco de repetir o retrocesso já vivido em 1946 e intensificado na década de 1970. Pelo contrário, é fundamental que sejam expurgadas todas as formas

de provimento derivado. Trata-se da única alternativa para a constituição de uma burocracia orgânica, da instituição de um *ethos* do serviço público e de garantia da moralidade e da impessoalidade da gestão da coisa pública. E, antes de tudo, é exigência básica do direito de acesso de todos os cidadãos à função pública, de conformidade com a sua capacidade. Condena-se o concurso público como inadequado para a escolha de candidatos para tarefas simples ou para atividades de grande complexidade. O problema é a incapacidade de se organizarem concursos adequados.

Acusa-se o concurso, por exemplo, de impossibilitar a contratação de trabalhadores para funções braçais. Cabe perguntar, apenas, se não houver concurso, como será a seleção. Dificilmente poderá ser feita levando em conta o princípio da impessoalidade.

Igual questão pode ser levantada quanto à seleção para cargos de conteúdo atributivo complexo, sob risco de se retroagir a uma realidade que está sendo superada com grande dificuldade.

A simples supressão deste instituto ou a sua flexibilização traria conseqüências deletérias para a Administração Pública, uma vez que teria como resultado a paralisação do processo de institucionalização do serviço público que vem tomando corpo, lentamente e contra uma grande resistência, desde a edição da Carta de 1988.

7. Considerações finais

Assim, entendemos que a solução para o equacionamento dos graves problemas por que passa a Administração Pública brasileira somente poderá ocorrer se se caminhar no sentido da sua institucionalização, da constituição de uma burocracia efetiva, permanente. Trata-se de continuar na direção apontada pela Constituição de 1988 que, apesar de exageros que podem ser corrigidos — e que, na maior parte das vezes constam de suas disposições transitórias ou, mesmo, são de responsabilidade da legislação infra-constitucional, ao arrepio da própria Lei Maior —, representa o maior avanço já apresentado por um texto constitucional, indicando a direção da democratização e da moralização da gestão pública.

É fundamental que não tentemos alterar a Constituição, quando os problemas são de cunho infra-constitucional, ou mesmo, de gerenciamento e de decisão política. Não se pode repetir um equívoco da Constituinte de 1987/88, quando se acreditou que seriam dadas soluções imediatas a graves questões pela simples inclusão de dispositivos na Carta Magna.

Investir no modelo superado pela vigente Constituição é retrocesso na direção do fortalecimento da pseudoburocracia, que ainda comanda setores estratégicos da Administração Pública e resiste à perda do alcance de seu poder discricionário e ao seu enquadramento nos limites formais

que a gestão pública exige, como decorrência da legalidade e da impessoalidade, bem como mostra pouco respeito pelos mecanismos institucionais de mérito, uma vez que foi alçada às suas elevadas funções ao largo deles.

Não podemos desperdiçar, erraticamente, mais uma geração no processo de busca de uma Administração Pública eficiente e eficaz, capaz de formular e implementar políticas públicas, e que seja, igualmente, fruto da democracia e das conquistas da cidadania.

Notas

- ¹ SANTOS, Luiz Alberto dos. "O modelo brasileiro para a organização da alta administração". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 2/3, mai/dez, 1995, p. 77-94.
- ² Por exemplo:
Ata nº 56/90 Plenário Proc. nº TC 019.068/90-5;
Ata nº 8/91 Plenário Proc. nº TC 575.400/89-7;
Ata nº 22/92 Plenário Proc. nº TC 006.658/89-0 — Decisão nº 236/92;
Ata nº 16/92 2ª. Câmara Proc. nº TC 034.080/91-0 — Decisão nº 202/92 e Proc. nº TC 250.521/91-1 — Decisão nº 204/92;
Ata nº 24/93 Plenário Proc. nº TC 674.054/91-1 — Acórdão nº 56/93;
Ata nº 29/93 Plenário Proc. nº TC 024.653/92-6 — Decisão nº 283/93; e
Ata nº 30/93 Plenário Proc. nº TC 325.308/92-6 — Decisão nº 311/93).
- ³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 145.
- ⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 364.
- ⁵ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex, 1989, p. 1236-37.
- ⁶ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Op. Cit.*, p. 65.
- ⁷ CARNEIRO, João Geraldo Piquet. "As reformas da Administração Federal nos Governos Sarney e Collor". Brasília: mimeo, 1993.
- ⁸ DALLARI, Adilson Abreu. "Regime constitucional dos servidores públicos". *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1992, p. 40-41.
- ⁹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Op. Cit.*, p. 220-21.
- ¹⁰ *Idem*, p. 66-67.

Referências bibliográficas

- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. "As reformas da Administração Federal nos Governos Sarney e Collor". Brasília: mimeo, 1993.
- Constituições Estaduais. Brasília, Senado Federal, 1992.
- DALLARI, Adilson Abreu. "Regime constitucional dos servidores públicos". *Revista dos Tribunais*, 2 ed. São Paulo, 1992.

- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex, 1989.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 4 ed., 1993.
- Parceres da Consultoria Geral da República. Brasília, Imprensa Nacional, 1991, v. 101 e 102.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. "O modelo brasileiro para a organização da alta administração". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 2/3, mai-dez 1995, p. 77-94.

Resumo

Resúmen

Abstract

Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil

Gilberto Guerzoni Filho

Análise da questão da formação da burocracia pública no Brasil, desde a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936 até as condições dadas pela Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Perspectivas e dificuldades de sua consolidação na situação atual. As experiências ocorridas no período: o Estado Novo, o processo de Redemocratização de 1946, o governo Kubitschek, o Movimento de 1964 e as grandes reformas sob o Decreto-Lei nº 200, de 1967, a crise dos anos 80, a Constituição de 1988 e a Administração Pública sob a Carta atual. Discussão dos temas em debate no momento sobre a questão da Administração Pública: estabilidade, regime jurídico, concurso público, previdência.

Tentativas y perspectiva de la formación de una burocracia pública en Brasil

Gilberto Guerzoni Filho

El texto hace el análisis de la formación de la burocracia pública en Brasil, desde la creación del Consejo Federal del Servicio Público Civil en 1936 hasta las condiciones puestas por la Constitución Federal del 5 octubre de 1988. Explana, además, las perspectivas y dificultades de la consolidación de esa burocracia en la actualidad, así como las experiencias ocurridas en el periodo: el Estado Novo, el proceso de redemocratización de 1946, el Gobierno Kubitscheck, el Movimiento de 1964 y las grandes reformas bajo el Decreto-Ley nº 200, de 1967, la crisis de los años ochenta, la Constitución de 1988 y la Administración Pública en función de la Carta actual. Discute, también, temas emergentes sobre la cuestión de la Administración Pública: estabilidad, régimen jurídico, concurso público y seguridad social.

The building of bureaucracy in Brazil: models and perspective

Gilberto Guerzoni Filho

The author analyses in a historical perspective the process of the formation of the public bureaucracy in Brazil, since the creation of the Federal Council for Public Service (Conselho Federal do Serviço Público) in 1936 until the approval of the Federal Constitution in 1988. He reviews important processes such as the Estado Novo, the democratisation process of 1946, the Kubitscheck administration, the military regime of 1964, the economic crises of the 1980's and some of their outputs like the great reform of 1967 (decrec-law nº 200), the Constitution of 1988 and the principles of administration there included. The author then discusses contemporary issues on the theme (civil servants stability, the regime jurídico único, entrance by public conquest, welfare) and evaluates the difficulties and perspectives of the consolidation of the present process of public administration formation in Brazil.

Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal

Marcus André Melo

BSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Introdução

A discussão contemporânea sobre o Estado tem se centrado na questão dos requisitos societais, organizacionais e políticos que permitem que o Estado seja eficiente (KAUFFMAN, 1996). Mais do que isso, esta discussão tem privilegiado também a capacidade governativa em sentido amplo, e que se refere não só ao Estado, mas também aos requisitos do bom governo. O presente texto tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, discutir o conceito de *governance* e sua relevância para a análise contemporânea da reforma do Estado. A discussão recente em torno do conceito de *governance* ultrapassa o marco do *modus operandi* das políticas e engloba questões mais amplas, relativas a padrões de ordenação e cooperação entre atores sociais. No entanto, ela se distingue das questões de governabilidade. Em segundo lugar, introduzir e discutir o paradigma “agente principal” no debate sobre *governance*. Pela importância que esse paradigma vem assumindo nas análises em torno da questão, na agenda de pesquisas, parece oportuno promover discussões em torno do tema. O texto apresenta também, em caráter exploratório, uma análise de um componente importante no quadro da reforma — a descentralização — com recurso a alguns conceitos desse paradigma.

Governance: as bases institucionais da cooperação

O conceito de *governance* tem adquirido grande importância no debate contemporâneo em torno da reforma do Estado. O conceito está ancorado numa problemática mais ampla sobre o papel das instituições — e do impacto da qualidade da matriz institucional de uma sociedade —

Marcus André
Melo é
Professor de
Ciência
Política da
Universidade
Federal de
Pernambuco

no desenvolvimento (MARCH & OLSEN, 1989; NORTH, 1990). As instituições podem ser entendidas como “regras formais, procedimentos de observância dessas regras e práticas regulares operativas, que estruturam o relacionamento entre indivíduos e as várias unidades do sistema político e econômico” (HALL, 1992, p. 96). Ou como “regras formais, constrangimentos informais e formas de se assegurar seu cumprimento” (NORTH, 1990, p. 386). Para Bates, as instituições representam “investimentos”. As sociedades criam instituições da mesma forma que firmas têm *set up costs* ao fazerem investimentos; seus custos são amortizados ao longo do tempo, na forma de um ambiente estável para transações (TSEBELIS, 1990). No contexto de informação incompleta e de incerteza, os indivíduos têm altos custos para obter informação relevante sobre “*o que*” ele ou “*com quem*” ele está transacionando. Numa sociedade na qual as instituições estão insuficientemente desenvolvidas e consolidadas, tais custos são proibitivos e inibem um número potencialmente gigantesco de transações. A existência de instituições permite uma economia coletiva de custos de transação, permitindo ganhos para toda a sociedade. Na ausência de incerteza e oportunismo, as instituições poderiam ser substituídas por promessas. Sob incerteza e oportunismo, as promessas dão lugar a contratos cuja validade e cumprimento (*enforcement*) são assegurados por regras.

As instituições — ou pelo menos as boas instituições — servem para superar dilemas de ação coletiva e situações conhecidas na literatura sobre escolha racional como “dilemas do prisioneiro” (SHEPSLE, 1989; LANE, 1993; GEDDES, 1994). Esse conceito descreve situações em que uma melhoria das posições dos membros de uma coletividade deixa de ser realizada porque os indivíduos têm desincentivos para as promover unilateralmente. Nessas situações, o comportamento não-cooperativo deixa de produzir uma melhoria global na situação dos indivíduos. Como assinala North:

“Soluções bem-sucedidas [desses dilemas] têm implicado na criação de instituições que, nos termos da teoria dos jogos, aumentam os benefícios de soluções cooperativas ou aumentam os custos da defecção, e que, em termos de análise de custos de transação, reduzem custos de transação e produção em cada troca, de forma que os ganhos de troca¹ tornam-se realizáveis. Qualquer que seja a abordagem, a chave são as instituições” (NORTH, 1990).

Na formulação do Banco Mundial, “*governance* é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento” (World Bank, 1992). Com efeito, podemos distinguir este conceito do de *governabilidade*, que descreve “as condições sistêmicas de exercício do poder em

um sistema político”. Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade (MELO, 1995).

A capacidade de *governance* implica a capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência — ou seja capacidade de *enforcement* — de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas, penalizando ou desincentivando o comportamento *rent seeking*, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação. Do ponto de vista político, *governance* implica também a capacidade das elites governamentais de resistência à captura por grupos de interesse (FRISCHSTAK, 1994) e a promoção da *accountability* (PZEWORSKI, 1995; DINIZ, 1995). Como assinala um documento do Banco Mundial, “a *accountability* está no centro da boa *governance* e se refere a tornar os governos responsáveis por suas ações” (World Bank 1994, 12).

O conceito de *governance* também tem sido usado com referência a formas e mecanismos de coordenação e cooperação não necessariamente ancorados no uso da autoridade pública, como nos casos amplamente referidos pela literatura sobre processos de auto-regulação e “governo privado” (embora neste último o Estado esteja presente). Nesse sentido mais amplo, *governance* ou *governance system* é definido como a “totalidade de arranjos institucionais — incluindo regras e agentes que assegurem o cumprimento dessas regras — que coordenam e regulam transações dentro e fora dos limites de um sistema econômico” (HOLLINGSWORTH, SCHMITTER & STREECK, 1993). Nesta perspectiva, a análise transcende o plano meramente institucional-governamental e inclui “mercados, redes sociais, hierarquias, e associações” como modos alternativos de *governance*. A descoberta recente de redes informais (de fornecedores, famílias, gerentes) como uma variável fundamental na explicação do desempenho econômico aponta para as limitações do mercado enquanto modo de *governance*.

De forma geral, pode -se concluir com NORTH (1990) que o impacto da vida institucional sobre o desenvolvimento econômico é fundamental e se processa de forma incremental, permitindo um alargamento gradativo do horizonte temporal do cálculo econômico e das transações societais em geral.

“O crescimento econômico bem-sucedido é a história da evolução de instituições cada vez mais complexas, que tornam possível relações cooperativas de troca que se estendem por longo períodos de tempo entre indivíduos que não se conhecem. Credibilidade institucional significa que nós podemos ter confiança em resultados cada vez mais distantes do nosso conhecimento — um requisito para realizar o potencial da moderna tecnologia, a qual exige uma imensa especialização e divisão de trabalho.”

O paradigma agente x principal: instituições como constrangimento ao comportamento oportunista

O neo-institucionalismo econômico tem se constituído na escola intelectual que recentemente tem trazido os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e da burocracia, em particular (MOE, 1984). O neo-institucionalismo econômico desenvolveu instrumentos analíticos para a análise das transações sociais em situações de mercado e fora dele — como é o caso de contextos organizacionais e hierárquicos (sejam privados ou públicos). Nesse sentido, supera-se a dicotomia tradicional Estado x mercado e se desloca a análise para a estrutura de incentivos que produzem resultados racionais do ponto de vista coletivo. Como assinala Przeworski, “falar do mercado como um objeto de intervenção do Estado obscurece o ponto principal: o problema que encontramos não é a questão do mercado *versus* o Estado, mas dos mecanismos institucionais específicos que podem trazer incentivos e informação aos agentes econômicos privados, e ao Estado, que os leve a comportar-se de forma socialmente racional”. (1992, p. 51).²

Ao romper metodologicamente com pressupostos do comportamento maximizador e adotar o conceito de racionalidade constrangida (*bounded rationality*), o neo-institucionalismo econômico pode explorar o impacto da incerteza nas transações sociais. Nesse quadro analítico adota-se um paradigma contratualista para examinar as instituições e a interação entre indivíduos ou grupo de indivíduos nessas instituições. As transações podem ser representadas como contratos entre duas partes. O neo-institucionalismo econômico desenvolveu-se inicialmente na área da teoria da firma e organização industrial, para se expandir nas áreas de economia do trabalho, teoria do mercado de capitais e teoria do desenvolvimento econômico. A contribuição de Coase, na área da teoria da firma, na década de 30, foi no sentido de mostrar como a firma existe como uma forma de economizar custos de transação. Nesse sentido, uma estrutura hierárquica (uma firma) emerge como uma forma de superar falhas de mercado e oportunismo nas relações de mercado. De forma semelhante, a integração vertical de firmas é um mecanismo para internalizar informações (sobre preços privados, mercados, e *asset specificity*) antes não disponíveis, o que tornava a firma vulnerável ao comportamento oportunista de fornecedores, e, ao mesmo tempo, substituir uma relação de mercado por uma relação de autoridade.³ A mudança nos direitos de propriedade que o *take over* permite, leva a superar aquilo que os neo-institucionalistas denominam “falhas de organização”.

Observa-se, assim, que questões organizacionais e institucionais

— organização econômica, formas de propriedade, controle e oportunismo nas relações contratuais — que são desconsideradas na teoria neoclássica (que enfatiza em particular a tecnologia) adquirem grande centralidade na construção analítica (WILLIAMSON, 1985; WILLIAMSON, 1975).

No âmbito de relações hierárquicas, em organizações e burocracias, nas relações do mercado, ou ainda no quadro de instituições políticas, as transações sociais podem ser modeladas como envolvendo agente e principal. No âmbito de organizações e burocracias, o agente representa o empregado contratado pelo principal para realizar uma tarefa pré-especificada. No âmbito do mercado, o fornecedor representa o agente que é contratado para produzir bens e serviços para uma empresa conforme estipulado por um contrato. No âmbito do sistema político, os políticos recebem uma delegação do grupo de “cidadãos-principal” para agir em seu nome. No moderno mundo corporativo, em que há uma separação entre propriedade e controle gerencial, os acionistas representam o principal e os Executivos, os agentes. Em todas essas situações pode-se identificar uma situação *ex-ante* — pré-contrato ou delegação — e uma situação *ex-post* — pós-contrato ou delegação.

O conceito central para analisar a relação agente-principal é o conceito de oportunismo. O oportunismo descreve a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex-ante* e *ex-post* uma situação contratual. Como os indivíduos e firmas têm *asset specificity* — uma dotação única e peculiar de fatores sobre a qual só eles têm informação completa — e ao mesmo tempo existe uma assimetria de informação entre agente e principal, surge espaço para o oportunismo. Como já assinalado, na ausência de oportunismo, as instituições (contratos) poderiam ser substituídas por promessas, pois essas últimas seriam tão boas quanto os atos das pessoas. Na ausência de racionalidade constrangida, as atividades humanas assumiriam a forma de planejamento, uma vez que a vida sócio-econômica seria previsível. Na ausência de *asset specificity*, a competição no mercado substituiria as instituições.

As situações de manifestação de oportunismo *ex-post* são descritas pelo conceito de *moral hazard*. O exemplo típico é a situação do seguro para automóvel, no qual o preço da apólice de seguro é calculado com base numa expectativa de que o comportamento do contratante em termos de aversão a risco se mantenha no mesmo nível da situação pré-contratual. Uma vez realizada a transação, o seguro passa a representar um “risco moral” — um incentivo perverso — para que o indivíduo se exponha a riscos maiores do que usualmente se expunha na situação pré-contratual. Na mesma linha, a introdução, na década de 70, de seguros de depósito para bancos comerciais criou uma situação de “risco moral” para os bancos, já que poderiam incorrer em operações de empréstimos e crédito arriscadas, sem ter o risco de perder clientes. O seguro passou

a inibir o comportamento prudente por parte dos clientes na escolha de instituições financeiras.

A aplicabilidade do conceito é ampla, e ele pode descrever arranjos institucionais e práticas de governo. Tecnicamente, *moral hazard* se refere a situações em que há incentivos para que o custo marginal privado de uma ação se afaste do custo marginal social. Enquanto o conceito de *moral hazard* resulta da não-observabilidade do comportamento do agente numa situação pós-contratual, *adverse selection* resulta da não-observabilidade da informação, valores e objetivos que norteiam as decisões do agente. O processo de recrutamento de pessoal é exemplificativo. Nesse caso, o principal tenderá a atrair um grande número de candidatos não qualificados a um cargo, e terá dificuldade em distinguir o indivíduo qualificado daqueles que alegam oportunisticamente dispor das mesmas qualificações. Da mesma maneira, ainda, no caso de seguro, indivíduos com riscos (e custos) mais altos são os mais prováveis de contratar seguro para cobrir tais riscos. As empresas de seguro deparam-se, portanto, com um problema de seleção adversa quando lançam planos de saúde.

Reforma do Estado e *accountability*

Problemas agente-principal estão no centro da vida democrática de duas formas essenciais.⁴ Em primeiro lugar, na questão da representação política. A relação entre cidadãos e seus representantes pode ser representada como uma relação na qual os representantes são agentes dos cidadãos (principal). As várias formas institucionais de tomada de decisão coletiva (entre outras, plebiscito, *referendum*, câmaras legislativas) são soluções alternativas para resolver problemas de informação assimétrica e oportunismo. As formas de democracia direta buscam minimizar esses problemas, mas os custos de transação envolvidos para estender plebiscitos ao conjunto das decisões de governo seriam proibitivos. No processo eleitoral, os cidadãos deparam-se com problemas de *adverse selection* porque encontram grandes dificuldades em distinguir entre os candidatos que apresentam promessas de comportamento futuro.

Na situação pós-contratual — isto é, após as eleições — os eleitos deparam-se com o incentivo ao *moral hazard* e podem mudar seu comportamento, isto é, podem renegar as promessas de campanha (como amplamente confirmado pela história política). Como os agentes só dispõem de mecanismos muito débeis de controle, muitas reformas institucionais são propostas como forma de fortalecer tais mecanismos: diminuição do tempo de mandato, maior freqüência de eleições, revogabilidade de mandato em caso dos programas não serem implementados, etc.

A qualidade da vida democrática e a eficiência de um sistema político dependem fundamentalmente de como esses problemas são minimizados (PRZEWORSKI, 1995).

A segunda forma pela qual problemas agente x principal adquirem grande centralidade no funcionamento do Estado moderno diz respeito à relação entre governantes e a burocracia — ou seja, como os governantes (incluindo o Executivo e o Legislativo) podem controlar a burocracia. Esse ponto é discutido na seção a seguir.

Governantes e as reformas das burocracias

O controle do Executivo sobre a burocracia assumiu historicamente três formas históricas. A *primeira* é o controle patrimonialista do acesso aos cargos públicos. O controle sobre a burocracia confundia-se com o próprio poder do governante, e determinava os traços gerais do padrão existente: formato personalista de recrutamento, inexistência de requisitos de escolaridade ou proficiência e instabilidade da burocracia enquanto estamento. Nesse quadro, os problemas agente-principal, no relacionamento entre o Executivo e a burocracia, eram minimizados (embora distorções de outra ordem, como ineficiência sistêmica, etc., abundassem). É nesse sentido que JOHNSON & LIBECAP (1994, p. 4) concluem, paradoxalmente, que “sob o sistema de patronagem havia *accountability*”.⁵

A *segunda* forma histórica é aquela na qual as burocracias se profissionalizam, adquirem autonomia, estabilidade e se tornam insuladas do processo político. A formação dessas burocracias resultou de um processo amplo de *despatrimonialização* do Estado e que equivale ao processo de construção de burocracias “weberianas”. Com efeito, foi o paradigma weberiano que informou as reformas administrativas que foram implementadas em virtualmente todos os países capitalistas avançados entre 1880 e 1930, às quais se seguiu uma segunda onda de reformas no pós-guerra. É nesse contexto de independentização de burocracias que surgem problemas agente-principal na relação entre governantes e a burocracia.

O modelo weberiano foi substituído por um paradigma “pós-burocrático” (BARZELAY, 1992) a partir da década de 70. Enquanto as reformas do início do século voltaram-se para a padronização de procedimentos burocráticos, instituição do sistema de mérito e racionalização do setor público, pela adoção de práticas standards e universais, a segunda onda de reformas voltou-se precisamente para a criação de padrões empresarialistas (*entrepreneurialism*), inovadores (e não rotineiros), customizados e flexíveis (e não padronizados).⁶

Essa estratégia reflete, entre outras coisas (preocupações com custos, etc.), uma necessidade de “politizar a burocracia” (no sentido amplo do termo), tornando-a mais *accountable*. Nesse sentido, inverte-se a

equação histórica: a promoção da *accountability*, na primeira fase, era perseguida a partir da eliminação de personalismos de Executivos pouco democráticos e conseqüente viabilização do profissionalismo. Na terceira fase, a promoção da *accountability*, ao contrário, seria alcançada pela implementação de mecanismos que permitissem reverter o excesso de insulamento de burocracias e não produzissem resultados. Nesse sentido, a estratégia consistia em alinhar os interesses de burocracias não-eleitas (agentes) de representantes eleitos (no Parlamento e no Executivo).

Paradigmas de reforma: desenhar incentivos ou profissionalizar

Segundo Miller, a grande variedade de propostas de reorganização burocrática pode ser agrupada em dois tipos ideais, que correspondem a duas tradições disciplinares. A primeira delas é a tradição da administração pública. Nessa tradição, são enfatizados aspectos relativos à identidade, socialização, crenças e capacitação. Com relação aos gerentes enfatizam-se fatores como liderança e capacidade de formar *esprit de corps* e induzir dedicação e identificação com os objetivos da organização.

A segunda tradição corresponde à tradição disciplinar da economia. Nela enfatizam-se aspectos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática. Os atores em uma estrutura burocrática são analisados, a partir da imagem do *homo economicus*, como indivíduos racionais maximizadores de seus interesses e utilidades. Nesse sentido, esses indivíduos são sensíveis a incentivos organizacionais, como promoção na carreira, estrutura de remuneração, entre outros fatores. O paradigma agente-principal inscreve-se nessa tradição disciplinar, embora recentemente grande ênfase analítica tem sido colocada, no sentido de se unificar parcialmente as duas tradições (MILLER 1990).

Reforma do Estado e descentralização: na trilha do paradigma

A questão do *trade off* entre eficiência e *accountability* tem ocupado um lugar importante nas discussões sobre reforma do Estado. Reformar o Estado consiste essencialmente numa tarefa de redesenho da estrutura de incentivos com que os atores se deparam, de forma a assegurar a prevalência de padrões de cooperação e de racionalidade coletiva sobre interesses setoriais. O desenho dessa estrutura de incentivos é tarefa complexa. O caso da descentralização fornece um exemplo rico para a análise da *governance* na esfera local (HALFANI, M., MCCARTNEY, PATRICIA & RODRIGUEZ, 1993). Como discutido abaixo, de forma exploratória,

a descentralização traz em seu bojo importantes problemas agente-principal, onde o nível central representa o principal, e as unidades subnacionais, os agentes.

Recentemente, o conceito de descentralização tem sido desagregado em várias dimensões ou noções correlatas, tais como: desconcentração, delegação e devolução (BID, 1994). No sentido amplo, e que envolve as três dimensões, a devolução pode ser definida como a “transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática”. Neste sentido, diferencia-se — e se amplia — o conceito de desconcentração, o qual descreve mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais; ou de delegação, quando apenas algum grau de poder decisório é transferido. Quando a descentralização ocorre no âmbito de empresas, ou entre empresas e setor público, verifica-se um processo de terceirização.

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas, e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública — nos quais apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas.

As justificativas de ordem econômica para a descentralização estão relacionadas aos ganhos em termos de eficiência alocativa que ela permite. A descentralização intra-organizacional em agências ou setores permite ganhos, tais como: maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços, maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizado organizacional devido à competição intra-organizacional entre unidades administrativas. Neste último caso, a descentralização seria um *market* ou *competition surrogate* — ou seja, criaria incentivos que promovem competição e eficiência alocativa (ISRAEL, 1989, p. 89-107). A descentralização, no sentido amplo, permite o surgimento de mecanismos de controle sobre o governo que não estejam presentes no caso da descentralização intra-organizacional. A competição política funciona como um desses mecanismos de controle, além de promover *local policy entrepreneurship*.

As vantagens da devolução e da promoção da autonomia local, inclusive financeira, são apontadas pelo modelo do federalismo fiscal. Segundo este modelo normativo das finanças públicas, cada tipo de bem público deve ser provido pelo nível de governo que tiver maior vantagem comparativa em responder à diversidade de preferências dos grupos da população. A provisão centralizada de um pacote uniforme de bens e ser-

viços públicos para toda a população poderia levar a uma oferta inferior ou superior ao nível Pareto-eficiente que expressasse as preferências dos consumidores.

Do ponto de vista do financiamento, a teoria do federalismo fiscal tem como pressuposto que os bens públicos têm incidência espacial delimitada, circunscrevendo clientelas territorialmente definidas. Assim, a segurança nacional tem impacto nacional, enquanto a iluminação pública tem impacto local. A incidência da taxa para o financiamento desses bens deveria corresponder ao impacto territorial dos benefícios proporcionados pela provisão dos bens (nos exemplos em pauta, incidência nacional e local, respectivamente). No limite, o benefício marginal decorrente da provisão do bem deveria se igualar ao seu custo marginal. A teoria do federalismo fiscal, portanto, justifica a existência de um grande número de governos subnacionais de forma a expressar adequadamente a variedade de preferências por bens públicos. Uma estrutura governamental descentralizada minimizaria portanto os riscos de que os tipos ou *quantum* de bens públicos ofertados não correspondam às preferências dos cidadãos ou ainda de que os benefícios relativos a um grupo (jurisdição) sejam arcados por outro grupo (jurisdição).

Estes modelos teóricos oferecem uma justificativa conceitual e normativa para a superioridade alocativa de estruturas descentralizadas. Na seção que se segue, exploram-se os limites e constrangimentos à implantação de reformas descentralizantes como também os efeitos perversos que podem resultar de estratégias reformistas.

Limites e possibilidades da descentralização

Após uma década de experimentos descentralizadores em vários países e continentes, já é possível realizar uma avaliação mais realista e sistemática da descentralização. A maioria das contribuições sobre a questão, no entanto, ainda tendem a enfatizar suas virtudes. Poucos trabalhos têm explorado os limites e efeitos não antecipados das estratégias descentralizantes. Contribuições recentes das agências multilaterais têm adotado um tom mais cauteloso e menos laudatório em relação à descentralização. Para o Banco Interamericano, em seu Relatório sobre o Progresso Sócio-Econômico na América Latina, “a questão central é, portanto, sob que condições a opção descentralizada acarreta uma melhoria na qualidade da governança e contribui para um gasto mais efetivo em bens públicos locais como educação e saúde” (IDB, 1995: 175-176).

Por sua vez, para o diretor de Assuntos Fiscais do FMI, Victor Tanzi, “a questão central da discussão não é refutar a conclusão de que a descentralização pode trazer benefícios mas identificar situações nas quais esta política pode não trazer os resultados esperados ‘a menos que

mudanças importantes sejam promovidas nas condições existentes” (TANZI, 1995, p. 8, ênfase no original).

Esse tom menos laudatório encontra respaldo teórico em MOE (1984) que aponta os problemas agente-principal em iniciativas de descentralização intra-organizacional:

“Tarefas e poder de decisão são delegados às unidades de nível inferior na expectativa de que elas usem seu conhecimento especializado e capacidades produtivas para contribuir para os objetivos da organização. Porém, inevitáveis assimetrias de informação levam a problemas de incentivo. Uma unidade de nível mais alto requisitando *inputs* para uma de nível inferior pagará o preço da *adverse selection*, uma vez que só essas últimas dispõem de informação sobre como esses *inputs* são criados, e usarão essa informação a seu favor. Da mesma forma, uma unidade superior, que tente aumentar a eficiência produtiva de uma unidade inferior, vai se deparar com problemas de *moral hazard* porque a informação sobre comportamento produtivo está assimetricamente distribuída em favor desse último” (MOE, 1984, p. 755).

O mesmo argumento é utilizado por HAGGARD (1995) com relação a iniciativas de descentralização das relações intergovernamentais:

“Os níveis mais altos da organização se deparam com problemas de *adverse selection* e *moral hazard*: os níveis mais baixos da organização detêm conhecimento sobre em que tipo de informação seus *inputs* estão baseados, e eles podem utilizar essa informação para obter vantagens, ao mesmo tempo que têm incentivos para fazer ‘corpo mole’, ou distorcer as políticas, sobretudo para beneficiar clientes locais em detrimento de objetivos programáticos de governo” (HAGGARD, 1995, p. 33).

Dentre os efeitos não antecipados e perversos da descentralização, pode-se destacar um conjunto de mazelas que foram identificadas não só em países do terceiro mundo, mas também no primeiro. Estes efeitos perversos são produzidos em virtude da ausência de certos pré-requisitos para a centralização e resultam de um conjunto de fatores discutidos abaixo:

a) A transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas, rompendo o vínculo entre o benefício (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita), cria problemas de *moral hazard*. Recursos de transferências tipicamente tendem a ser menos monitorados por atores locais (principais) do que recursos resultantes da taxaço a nível local. Por outro lado, as transferências de recursos têm ocorrido antes

que se fortaleça a capacidade fiscal local. As próprias transferências passam a se constituir em desincentivo ao esforço fiscal local (efeito referido na literatura americana como o “flypaper effect”). Ademais, os governos locais se mostraram incapazes de arcar com o ônus político de gerar receita fiscal (IDB 1995; TANZI 1995).

b) Indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo pela generalização de competências concorrentes. Tal indefinição tende a gerar e potencializar problemas agente-principal encontrados em estruturas de governo: a existência de múltiplos principais. Como assinala MOE (1984, p. 768): “as agências públicas são ‘agentes parciais’ de vários ‘principais do governo’, sem estar sob a responsabilidade de ninguém em particular, e sem nenhum conhecimento comum de como a autoridade é legitimamente dividida entre principais que concorrem entre si”. Essa situação tem levado à inércia e paralisia institucional na medida em que os mecanismos de responsabilização se tornam inoperantes.

c) Burocracias locais de baixa qualificação. Na maioria dos países e especialmente na América Latina, existe um hiato muito largo entre a qualificação das burocracias centrais e as locais (provinciais e municipais) (HAGGARD, 1995; TANZI, 1995). Da mesma forma, existe um contraste marcado entre a qualificação dos burocratas da área fazendária e de planejamento e os da área social. A transferência de funções e atribuições da esfera federal significou, em muitos casos, perda de eficiência gerencial (pela multiplicação de problemas de informação assimétrica). Os efeitos da descentralização são perversos na medida em que as burocracias locais não têm capacidade institucional de prover adequadamente bens e serviços sociais.

d) Perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política. Tais estruturas constituem-se em *loci de expertise* e de memória técnica em políticas públicas e, dificilmente, são encontradas ou podem mesmo ser construídas a nível local.

e) Descentralização fiscal com transferência de impostos importantes para o nível dos Estados e províncias, que minou a capacidade do governo central de levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais. Incapacidade de ajuste fiscal a nível local (através de bancos controlados pelos governos locais), devido ao problema de *moral hazard* (*bail out* pelos bancos centrais) para a indisciplina fiscal? (IDB 1995; AFONSO, 1995; TANZI, 1995).

f) Porosidade do governo local em relação a elites locais e provinciais, acarretando maior corrupção e clientelismo. O risco de captura do Estado por elites locais é também muito grande. Os atores centrais nos

processos de responsabilização política — como a Imprensa, o Legislativo e o Judiciário — são mais efetivos e independentes a nível nacional. A representação de minorias também ocorre de forma mais efetiva no plano nacional (sobretudo nos sistemas de voto proporcional).

g) Fragmentação institucional. Proliferação de municipalidades ou entes administrativos a nível local. Esta tendência pode ser observada com grande força no Brasil contemporâneo.

Conclusões

O conceito de *governance* representa um instrumento analítico importante para o estudo da reforma do Estado. Várias questões relativas ao *modus operandi* das políticas públicas (formato institucional dos processos decisórios, a definição do *mix* público/privado nas políticas, a questão da participação e descentralização, dos mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global de programas — focalizados *versus* universalistas) podem ser tratadas dentro de um quadro analítico comum, como também podem ser articuladas a questões mais amplas enfatizadas pelo neo-institucionalismo econômico, como a questão da matriz institucional geral da sociedade. O paradigma agente-principal permite um tratamento mais rigoroso e formal da *governance* e representa um avanço na compreensão de questões institucionais. A discussão exploratória da descentralização deixou entrever o potencial heurístico que a questão encerra.

Notas

- ¹ Os ganhos de troca (*gains from trade*) representam o aumento global de bem-estar resultante do intercâmbio mutuamente benéfico (ou troca econômica) entre dois parceiros com dotações de recursos diferenciados.
- ² As reformas econômicas inspiradas no repertório de políticas da agenda neoliberal têm exigido um estado intervencionista não apenas para introduzir mudanças (o que é reconhecido por alguns defensores dessas reformas), mas para dar sustentabilidade ao funcionamento do próprio mercado.
- ³ A literatura sobre a chamada “especialização flexível” — estruturas horizontalizadas e em rede de fornecedores e empresas pós-fordistas —, típica da chamada *terza Italia*, enfatiza como o “governo privado” dos interesses de membros de uma associação substitui, de forma mais eficiente, alternativas de mercado ao comportamento oportunista (ou seja, à informação assimétrica e racionalidade limitada dos agentes econômicos), tais como a integração vertical de firmas ou ramos.
- ⁴ PRZEWORSKI (1995, p. 8) argumenta que três classes de relações são essenciais: a relação entre o Estado e os agentes econômicos privados; a relação entre cidadãos e o Estado; e a relação entre agentes do Estado, em particular entre os burocratas e os políticos. Sua tese central é que a eficiência de um sistema econômico depende do desenho dessas três relações agente-principal.
- ⁵ No caso brasileiro, essa assertiva parece surpreendente e totalmente implausível, em virtude do fato de que a tarefa de despatrimonialização não se completou.
- ⁶ Paradoxalmente, a tarefa histórica em países industrializados da periferia é, portanto, a de simultaneamente completar a formação de burocracias weberianas e de promover flexibilidade para que se possa superar as conhecidas patologias institucionais do setor público em ambientes sistemicamente submetidos a mudanças rápidas.
- ⁷ A prática tradicional do Banco Central no Brasil de socorrer bancos estaduais (e por extensão os tesouros estaduais) em situações falimentares representa outro exemplo de “risco moral”. A situação falimentar desses bancos decorre, como amplamente analisado, do comportamento predatório e *rent seeking* de oligarquias e políticos locais, que os utilizam para a sustentação de suas alianças. A expectativa de socorro do Banco Central inibe a adoção de quaisquer medidas de contenção e racionalização de iniciativa dos governos estaduais. Os custos políticos de medidas de austeridade fiscal são transferidos para a esfera federal e socializados. Tais práticas constituem um incentivo ao comportamento expansionista, uma vez que os benefícios desse comportamento são captados por essas coalizões locais e os custos são externalizados e socializados.

Referências bibliográficas

- BARZELAY, Michael. *Braking Through Bureaucracy*, University of California Press, 1992.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.” *Dados*, n. 3, p. 385-416, 1995.”
- FRISCHTAK, Leila. *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries*. World Bank Technical Paper Number 254, 1994.
- GEDDES, Barbara. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- HAGGARD, Stefan. “The Reform of the State in Latin America”, paper prepared for the

- Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Rio de Janeiro, 12-13 junho, 1995.
- HALFANI, M.; MCCARTNEY, Patricia & RODRIGUEZ, A. "Towards an Understanding of Governance: The emergence of an Idea and its implications for Urban Research in Developing Countries." Mimeo, Ford Foundation/GURI project, 1993.
- HOLLINGSWORTH, J. R.; SCHMITTER, Philippe & STREECK, W. (eds.). "Preface." *Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors*. Oxford University Press, 1993.
- HOLLINGSWORTH, J. R. and BOYER, Robert. "Contemporary Capitalism, The embeddness of Institutions." Mimeo, 1991.
- HALL, Peter. "The Movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British Economic policies in the 1970s." STEINMO, Sven; THELEN, Kathlene e LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: University Press, p. 90-113, 1992.
- IDB — Interamerican Development Bank (1994) "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency". *Economic and Social Progress in Latin America*. Report, 1994.
- ISRAEL, Arturo. *Institutional Development*. World Bank/Johns Hopkins University Press, 1989.
- JOHNSON, Ronald N. & LIBECAP, Gary D. *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. The University of Chicago, 1994.
- KAUFFMAN, Robert. "The Politics of State reform: A review of Theoretical approaches." Rutgers University. Mimeo, 1996.
- LANE, Jan-Erik. *The Public Sector: concepts, models and approaches*. Sage, 1993.
- LEVI, Margareth. "A Logic of Institutional Change." COOK, K. S. & LEVI, M. (orgs.) *The Limits of Rationality*. The University of Chicago Press, p. 402-417, 1990.
- MARCH, J. e OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. The Free Press, 1989.
- MELO, Marcus André. "Ingovernabilidade: desagregando o argumento." VALLADARES, Lícia & COELHO, Magda (orgs.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- MILLER, Gary. "Managerial dilemmas: Political leadership in Hierarchies." COOK, K. S. & LEVI, M. (orgs.). *The Limits of Rationality*. The University of Chicago Press, p. 324-348, 1990.
- MOE, Terry M. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28, 739-777, 1984.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. "The Neoliberal Fallacy." *The Journal of Democracy*, vol. 3, n. 2, 1992.
- PRZEWORSKI, Adam. "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention." Mimeo, New York University, 1995.
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Cambridge University Press, 1993.
- SHEPSON, Kenneth. "Studying Institutions: some lessons from the rational choice approach." *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, n. 2, 131-147, 1989.
- STIGLITZ, J. "Principal and Agents." EATWELL, J. et al. (orgs.). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.
- TANZI, Vito. "Fiscal Federalism and Decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects." Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, May 1-2, 1995.
- WILLIAMSON, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, 1981.
- WILLIAMSON, Oliver. *Markets and Hierarchies*. The Free Press, 1975.
- World Bank. *Governance and Development*, 1992.
- World Bank. *Governance: the World Bank Experience*, 1994.

Resumo
Resúmen
Abstract

Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal

Marcus André Melo

O presente artigo discute de forma exploratória a questão da reforma do Estado com referência a dois desenvolvimentos teóricos que estão no centro do debate da questão. O primeiro diz respeito à discussão sobre o conceito de *governance*. Argumenta-se que o conceito é distinto do de governabilidade e identificam-se duas formas de se entender a *governance*: como uso da autoridade pública e como regulamentação das relações entre agentes públicos e privados e entre agentes privados entre si. Apresenta, também, conceitos recentes desenvolvidos pelo neo-institucionalismo econômico, em particular no âmbito do paradigma agente-principal, explorando sua aplicabilidade para a análise do processo de descentralização.

Governance y reforma del Estado: el paradigma agente x principal

Marcus André Melo

El presente artículo discute de modo exploratorio la cuestión de la reforma del Estado con referencia a dos visiones conceptuales que se hallan en el seno del debate teórico acerca de la cuestión. el primero dice respecto a la discusión del concepto de *governance*. Se plantea que el concepto es distinto del de gobernabilidad, y se identifican dos formas de comprender la *governance*: como uso de la autoridad pública y como regulación de las relaciones entre agentes públicos e privados y entre los agentes privados. El texto también presenta conceptos recientes, desarrollados por el neoinstitucionalismo económico, en particular, en el marco del paradigma agente-principal, explotando su aplicabilidad para el análisis del proceso de descentralización.

Governance and State reform: the principal x agent paradigm

Marcus André Melo

This paper contributes to recent debates about the reform of de State concerning to two conceptual developments of these debates. The first is these developments is the involving notion of *governance*. A distinction is made, on the one hand, between the definition of *governance* as the manner in which state power is used and as forms of regulation and co-operation among private agents and between private agents and the state. In addition, the paper provides an introduction to central concepts and developments in the new institutional economics — in particular the principal-agent paradigm. The last section of the paper explores tentatively the application of some others concepts to processes of decentralisation.

Avaliação das políticas públicas na França

Nicoletta Stame Meldolesi

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

1. Introdução

Em 1990, a França colocou em funcionamento um sistema interministerial de avaliação das políticas públicas.

Esta decisão foi resultado de uma discussão de dez anos sobre a reforma do Estado e, ao mesmo tempo, o encaminhamento de uma experiência, que, embora ainda reduzida, parece destinada a criar raízes. Vem, assim, da França — um país que nos é culturalmente semelhante, mas cujas instituições vêm sempre sendo observadas com uma reverência que esconde com dificuldade o pouco caso, para não dizer bloqueio mental — um exemplo encorajador para todos os países do Welfare State: um exemplo que quisemos explorar pela sua racionalidade e capacidade de responder às exigências mais profundas.

O que impressiona nesta experiência é o modo pelo qual, convencidos da importância da avaliação e tendo examinado os vários aspectos, um determinado grupo de pessoas de diversos meios políticos e de várias origens institucionais conseguiu, com espírito pluralista, dar vida a uma realidade *bi-partisan*, que modifica significativamente o sistema legislativo, tanto no processo de decisão quanto no de implementação. Essas pessoas conseguiram apresentar sua proposta em ambientes especializados ou não, utilizando uma série de revistas (como *Le Débat*, *Commentaire*, *Revue française de science politique*, *Projet*, *Problèmes politiques et sociaux*, *Revue française d'administration publique*) interferindo nas mais diversas ocasiões, de forma a tornar palpável uma prática que aperfeiçoe as condições nas quais se desenvolve a ação coletiva e comprometa funcionários públicos e usuários a assumirem a responsabilidade de

Nicoletta Stame
Meldolesi é
Professora de
Ciência
Política da
Universidade
de Messina,
Itália

fazer o Estado funcionar. A isso acrescenta-se o papel desempenhado pelas altas autoridades da República, que souberam colher frutos do debate e dar impulso à reforma, permitindo o desenvolvimento da experiência prática.

Naturalmente, ainda é cedo para falar de um aparato de avaliação sólida e estabelecido; mas o mecanismo muito simples e barato, que foi provado, já permitiu a vários atores de políticas públicas fazer as primeiras experiências importantes, que souberam levar adiante, nos mais diversos setores da administração, descobrindo novas potencialidades. É significativo que conseguissem transmitir suas experiências, e que destes exemplos extraíssem uma surpreendente vitalidade.

Nas páginas que seguem, reconstituiremos, portanto, em primeiro lugar, as diversas posições que alimentaram o debate e o modo pelo qual interferiram nas propostas de reforma e nas novas realidades institucionais. Em seguida, esclareceremos como o mecanismo em funcionamento pode favorecer, por sua vez, um novo diálogo, e possibilitar, assim, um melhor funcionamento do sistema democrático.

2. A crise de uma boa administração

A França do pós-guerra caracterizou-se por uma política dirigida e solidária, que pôde se apoiar em uma Administração Pública eficiente, com capacidade tradicionalmente reconhecida de agregar os interesses particulares (MINELLI, 1989). A intervenção pública na economia adquiriu consistência em diversos graus de programação.

Nos anos 50 e 60, foi imposto um acordo entre o plano estatal e as empresas. Era o momento da reconstrução e da atenção para com as quantidades; mas, mesmo assim, não faltaram críticas, a pretexto de controlar tudo, e apelos a um maior reconhecimento da diversidade (CROZIER, 1967).

Nos anos 70, começou-se a falar mais da racionalidade nas escolhas de programações do que de plano, e os métodos americanos de análise foram estudados *ex ante* (o *Planning Programming Budgeting System*), procurando, porém, manter a especificidade francesa de um maior direcionamento público (que deveria ser refletido no método da *Rationnalité des choix budgétaires*, Rcb, cfr. MULLER, 1990, p.114). Na realidade, simplesmente, foram colocados em funcionamento os mecanismos de análise custo-benefício para a escolha dos investimentos. Paralelamente, foram elaborados métodos de análise próprios *ex ante* dos projetos de desenvolvimento na cooperação internacional (o método dos efeitos), que por seu centralismo mais acentuado e coordenação teriam que se diferenciar daqueles mais difundidos pelas agências internacionais, divulgados

nos manuais de LITTLE & MIRLEES e de ONUDI (cfr. *Ministère de la coopération*, 1976).

Com todos esses desenvolvimentos, era sempre mantida a tradição administrativa francesa, caracterizada por uma forte centralização, elevado profissionalismo nos níveis superiores (graças à formação dos dirigentes nas *Grandes écoles* e, em particular, na ENA, *École Nationale d'Administration*, de onde vem a denominação “enarcas”), presença de instituições de controle administrativo (a *Cour des comptes*) e financeiro (a *Inspection des finances*) particularmente eficazes nas suas inspeções e, enfim, um corpo de funcionários de nível inferior educado no espírito do serviço público. Não nos surpreende que se pudesse, tranqüilamente, afirmar que o Estado era o depositário do interesse público.

Vista retrospectivamente, esta parece a época da “simplicidade” e da “homogeneidade”, na qual se pensa ser possível conhecer as necessidades da sociedade e prever as soluções que funcionarão. Em outras palavras, governar a sociedade através da realização do plano e da legitimidade dos decretos. E é, também, a oportunidade de ampliar a intervenção do Estado até a cobertura, cada vez mais ampla, do risco social: os franceses traduziram o Welfare State, basicamente, como *État providence*.

O brusco despertar que, no fim dos anos 70, a crise fiscal do Welfare State provoca em todos os países industrializados, obrigando a cortar os orçamentos públicos que crescem desmedidamente, embora oferecendo serviços de pior qualidade, recebe na França um contragolpe diferente. A maior parte das sociedades do Bem-Estar, atingidas por uma crise do modelo do conhecimento (não podemos identificar nem prever o desenvolvimento de uma sociedade complexa e diversificada, na qual tudo é interdependente), provocaram uma reação contra o Estado, nos seus dois instrumentos: o plano que não poderia alocar os recursos de modo racional (ineficiência); e a Administração Pública, que não teria condições de exercer a administração de modo justo e imparcial (crise de legitimidade). E são as sociedades com características estatistas mais frágeis que vêem surgir as ideologias do “Estado Mínimo” e os debates sobre “Estado-mercado” e “mais ou menos Estado”.

Também atingida por esta crise, a França reage apoiando-se na sua tradição estatizante. Os cortes no orçamento ocorrem de modo gradual e silencioso e, sobretudo, nunca estão estreitamente ligados às profundas inovações que afetam diretamente o Estado.¹

Aqui nunca é seriamente *all'odg* o problema do Estado Mínimo; mesmo que não se tenha dado conta da crise do *État providence* (ROSANVALLON, 1981), a situação foi sentida como ocasião para um grande trabalho de modernização do Estado. O primeiro-ministro Rocard sintetizou esta política, cunhando a fórmula da procura do *mieux d'état* — uma fórmula que devolve a confiança à Administração Pública em vez de san-

cioná-la. Esta deve procurar reconquistar uma legitimidade, não insistindo na tradição monarquista e *estatiste*, mas, principalmente, renovando a sua atitude e capacidade de realizar melhor que a iniciativa privada a missão que lhe foi confiada.

Durante os anos 80, esta tendência toma dois caminhos principais. O primeiro — do qual não nos ocuparemos nestas notas — ataca a rigidez dos órgãos da Administração Pública e promove a descentralização (que aumenta os poderes das coletividades locais e do Legislativo, em prejuízo da administração central e do Executivo) e a desconcentração (que reorganiza, a nível local, os escritórios estatais), duas reformas aprovadas por uma lei de 1982.²

O segundo — que é o objeto da nossa análise — diz respeito à rigidez dos instrumentos de intervenção do Estado: em vez de criar planos e decretos, começa-se a considerar que um Estado moderno deva governar através de políticas públicas e programas a realizar, uma vez que a sua avaliação tenha evidenciado discrepâncias entre objetivos e resultados, através de um processo incrementador que diz respeito tanto à atuação como à decisão.

Sendo assim, se o tema é remediar a crise do Estado, a ênfase é dada primeiro à avaliação e depois às políticas públicas a serem avaliadas, uma peculiar e frutífera inversão de seqüência. No sistema americano de *Common Law*, foi uma cultura jurídica baseada na flexibilidade e na adaptação que favoreceu o aparecimento de programas sociais, sobretudo a partir da *War on Poverty*, que se ocupava dos problemas que estavam no centro do movimento pelos direitos civis. Os programas sociais são projetos de reforma que — seguindo uma particular hipótese de mudança — se comprometem a obter determinados objetivos em um determinado lapso de tempo, com os meios fornecidos por uma determinada dotação no orçamento: seja para confrontar os resultados obtidos com os objetivos prefixados, seja para decidir o que fazer no fim do período (“prosseguir ou abandonar o programa; melhorar as suas práticas e procedimentos; acrescentar ou abandonar técnicas e estratégias; instituir programas similares em outros lugares; distribuir os recursos entre programas concorrentes; aceitar ou recusar a aproximação de um programa e de suas hipóteses” — como lembra WEISS, Carol, 1992, p.16), desenvolveram vários métodos de avaliação, que diferem quanto ao objetivo, modelo e destinatários.

No sistema francês, para o ato administrativo, no qual a norma é vista como solução estável e justa para problemas recorrentes, foi preciso rever os resultados não satisfatórios (sempre indicados erroneamente com a fórmula dos “efeitos perversos”)³ e encontrar novos caminhos, através da avaliação para fazer com que o instrumento legislativo tomasse a forma mais ágil e pragmática dos programas e das políticas públicas.

Naturalmente, surgiram diversos pontos de vista. Alguns sustentam que somente as políticas que se baseiam em programa precisos, fundos para administrar e metas específicas a seguir, e que só estas podem ser avaliadas: assim, insistem para que a legislação evolua para a formulação de programas inovadores. Outros propõem uma inversão de seqüência: avaliar pode ajudar a encontrar uma maior coerência (e dignidade das políticas públicas), mesmo com ações legislativas concebidas como ações desligadas e setoriais, que, porém, contribuem para enfrentar problemas complexos: é o típico caso da política urbana.⁴ Assim, em um dos primeiros encargos de avaliação que lhe é confiado — intitulado “As políticas sociais transversais: uma metodologia dos seus efeitos locais” — o *Comissariat général du plan* (1986) pede a um grupo de trabalho misto (de internos e externos) para contribuir para a definição de um dispositivo de avaliação das políticas sociais locais e define como política pública o conjunto destes programas de “desenvolvimento social dos bairros periféricos”, cujos efeitos se fazem sentir sobre aspectos como o cumprimento da obrigatoriedade escolar, a desocupação juvenil, etc.

Em 1989, MENY, Yves e THOENIG, Jean Claude, em seu influente manual, deram uma definição pragmática, mas ainda fora do contexto das políticas públicas e da avaliação: “Se a política pública é uma série de hipóteses ou uma teoria, afirmada e sustentada por um órgão governamental, avaliar consiste em descobrir as surpresas que a ação gera em relação àquela teoria” (p. 307). Poucos anos depois, DURAN, Patrice e MONNIER, Eric (1992, p. 245-246), graças à familiaridade com um modelo de avaliação pluralista, que vai se impor no início da década de 90 (e que, como veremos, envolve políticos, funcionários, avaliadores e público interessado em um confronto com a política avaliada), qualificam o aspecto cognitivo das políticas públicas como o fruto de um processo coletivo de conhecimento: através do acordo iterativo e interativo entre os atores decorrente da avaliação, a incerteza pode ser compreendida como componente que não pode ser eliminado da ação, na definição de problemas e soluções que se colocam sempre de uma maneira nova. “A avaliação não é mais vista somente como um simples momento de desenvolvimento de uma política pública, da qual é, de alguma maneira, parte integrante” (DURAN & MONNIER, 1992, p. 246). Toda a matéria encontrará sua sistematização em um número da *Revue française de science politique*, intitulada “Politiques publiques en France”, na qual a passagem dos anos 80 é descrita como o abandono da especificidade francesa, que mantinha o Estado protegido de uma análise científica, por uma evolução para o estudo do “Estado em ação”, que opera através de políticas públicas, ou modos de “governar” das sociedades complexas (COHEN & MULLER, 1992).⁵

Agora, porém, esta definição, que reflete tão bem o significado do

passado, talvez não faça justiça à especificidade francesa do presente que — a meu ver — consiste em procurar dar aquele passo junto à Administração Pública. Esta última, pelo menos em alguns de seus setores importantes, compreendeu a necessidade de se interrogar sobre a atividade desenvolvida para poder se reconciliar com a própria história. Não quero dizer com isto que a avaliação tenha agido de forma indolor sobre o “corpo” social do Estado, mas que as resistências naturais manifestadas inicialmente se mostraram menos graves que o previsto.

A questão, porém, persistiu por muito tempo e manteve os protagonistas em suspenso em relação aos seus possíveis êxitos. Teria sido a Administração Pública tão forte a ponto de boicotar a avaliação? Nesse caso, seria preciso enganá-la, como por exemplo avaliando políticas nas quais não estava interessada (as políticas redistributivas em relação às normativas). Ou, então, teria sido capaz de se auto reformar e aceitar a avaliação? Então, seria preciso convencê-la.

Foi recolhido, em 1991, um interessante testemunho do Prof. Jean Leca.⁶ A Administração Pública — disse ele — tinha que aceitar a idéia de não ser mais aquela “ordem monástica” (*L'état prêtre*, de Marx) que se ocupa da desgraça alheia, aquele instrumento eficaz que resolve os problemas colocados pela sociedade, mas ser, ela própria, um problema. E dever-se-ia poder analisar o comportamento da administração e objetivá-lo para qualquer grupo social.

Leca via, então, dois tipos de resistência colocados ao avanço da idéia da avaliação por parte dos “enarcas” franceses. O primeiro decorre do “modelo do conhecimento”, que faz deles “ignorantes”: de fato, eles demonstram ser uma “tribo”, que conhece e entende somente a linguagem dos indígenas, alheios ao mundo externo. Assim, pensam que se se deve fazer avaliação, existem alguns modos já conhecidos (ou, em outras palavras, “a avaliação, nós já a fazemos”). Porém, quais seriam esses modos? O controle e as comissões parlamentares de inquérito são outra coisa. O controle é de legitimidade (verifica-se se foram cumpridos os atos previstos na norma estabelecida) e financeiro (verifica-se como foi gasto o dinheiro, no pressuposto de que o dinheiro bem usado é aquele que não foi gasto). Ao contrário, a avaliação serve exatamente para ir além desses limites: serve para sabermos quais atos foram cumpridos além da previsão, quais foram as conseqüências inesperadas; se as despesas previstas obtiveram resultados positivos. Quanto às investigações parlamentares, não são outra coisa senão indagações à espera de soluções propostas pelas várias facções políticas, e não alcançam nunca a dignidade de uma nova sugestão baseada na experiência sobre a qual tenha havido consenso.

Essa posição conservadora — acrescenta Leca — vem de um outro “desvio profissional” dos altos funcionários: eles são administradores

que consideram a avaliação simplesmente uma sociologia, ou seja, uma “pseudo-consciência” à qual se recorre quando é preciso entender “o que o povo pensa” (e não têm idéia alguma dos problemas teórico-metodológicos que este tipo de pesquisa envolve). No entanto, eles têm o segundo tipo de resistência de caráter mais prático: têm medo de que a avaliação esteja ligada a uma sanção, ou seja, se as coisas correram mal que sejam eles a pagar, enquanto se tudo der certo, o mérito vá para o legislador.

Como veremos, pouco a pouco, as coisas vão se desenvolvendo — graças também a uma acertada política governativa que apresentou a avaliação como procura de colaboração e consenso — tais objeções deram lugar a um envolvimento um pouco incerto e, depois, a uma consciência de responsabilidade mais precisa, pelo menos por parte de algumas administrações, que souberam dar um significado positivo às suas ações.

3. O debate sobre a avaliação

A importância da avaliação nesta fase da crise do Estado é bem sintetizada por CROZIER, Michel em *État modeste, état moderne* (1987), um trabalho que assinala uma reviravolta no panorama intelectual francês.

O Estado moderno — segundo esse autor — evoluiu de um grupo restrito de funcionários, que se ocupavam exclusivamente da ordem pública e da defesa, para o Estado do Bem-Estar, que fornece serviços públicos aos cidadãos de modo igual e massificado. Porém, o Estado moderno se encontra diante de uma sociedade complexa, que apresenta necessidades diversificadas e de qualidade, que não podem ser absolvidas pelas políticas estatais. Assim, se ele se detivesse no velho modelo de satisfação das necessidades, não poderia senão ser autoritário e arrogante, além de irracional na maneira de alocar os próprios recursos. Daí, segundo Crozier, a exigência de que o Estado aprenda a ser modesto. O que significa: escolher bem os setores nos quais deverá intervir, valorizar os recursos humanos presentes entre os funcionários e os colocar a serviço dos usuários, além de solicitar a participação dos usuários e a responsabilização dos empregados com o objetivo de usar o dinheiro público sem desperdícios. Porém, um Estado que se proponha estes objetivos deve estar em condições de conhecer e comparar os resultados de diversas políticas e a prática constante da avaliação é seu requisito fundamental.

Uma vez aberto o campo dos estudos franceses à exigência da avaliação, desenrola-se um debate que tende a definir os contornos entre funcionários públicos, políticos de centro (em volta de Mehaignerie), de centro-esquerda (Barre), de esquerda moderada (Rocard) e pesquisadores acadêmicos ou dos escritórios de estudo dos ministérios.

Uma primeira abordagem é a de estudar as experiências de outros países e os resultados obtidos com a avaliação. Entre os anos de 1983 e 1988, houve uma sucessão de seminários e encontros de estudos nos quais se confrontaram os sistemas europeus (Suécia, Inglaterra e Alemanha), americanos e japoneses.⁷ O que interessava principalmente nessa época era o aspecto institucional (que estruturas existem nestes países? qual é o papel do avaliador?) e o metodológico (como se faz a avaliação?), tudo sintetizado na resposta às famosas cinco perguntas que cada avaliação devia fazer: “quando?”, “onde?”, “por quê?”, “para quem?” e “o quê?”. E as publicações eram cheias de tipologias e de discussões sobre as opções metodológicas.⁸

A situação que despertou maior interesse foi a dos Estados Unidos, onde a experiência de avaliação pluridecenal das políticas públicas (GUBA & LINCOLN, 1989, falam de quatro gerações de avaliação)⁹ firmou-se graças à tradição pragmática e empírica da cultura americana e ao prestígio que o organismo do Congresso soube conquistar no que se refere a esta função: o *General Accounting Office* (Gao) e a *Program Evaluation Methodology Division*, dirigida por Eleanor Chelimsky.¹⁰ Em particular, foram atentamente estudadas neste período as origens da “experiência social” (CAMPBELL, 1969): discutiram-se projetos particulares, como o da imposição negativa de New Jersey ou do *Great Housing Experiment* (MONNIER, 1987, p. 39 e 65) e o debate sobre a *implementation* (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973; BARDACH, 1977).

Inicialmente, prevalece uma opinião mais gerencial,¹¹ que procura remédios para a ineficiência do Estado (visto como fornecedor dos bens públicos) na comparação entre o modo como Estado e empresas fornecem os respectivos serviços ao público. O argumento que vem sendo usado é o da diferença dos controles entre empresas e Estado: enquanto as empresas são sujeitas ao controle de qualidade imposto pela concorrência, sob pena de desaparecer do mercado, o Estado poderia se perpetuar na ineficiência, pela falta de um controle equivalente. Mas o remédio — este é o ponto — teria sido inventado, e é o da avaliação, que permite ao Estado comparar os efeitos obtidos com os objetivos prefixados e corrigir as eventuais alterações. Conforme este paralelo, leva-se adiante a idéia de que tudo depende da avaliação das políticas (equiparada à clareza dos objetivos e sua tradução em indicadores que possam fornecer a base para um confronto experimental).

Pode-se dizer que o espírito deste período esteja bem representado pelo relatório do *Commissariat Général du Plan de Deleau* (1986), que dizia, entre outras coisas, que avaliar uma política significa reconhecer e medir seus efeitos. É uma colocação que favorece as temáticas da eficiência das políticas públicas e um melhor uso do orçamento, que se encontra impedido na complexidade da situação observada.

Esta formulação trouxe consigo a proposta do modelo “experimental” — considerado modelo “científico” por excelência — que se baseia na mensurabilidade e validade externa dos resultados (reprodutibilidade), e que recorre, sobretudo, ao trabalho de consultores externos, que devem ser *experts* nas técnicas de avaliação (sondagens, os quase-experimentos, etc.) e objetivos (ou seja, independentes).

Desse modo, embora a idéia da avaliação se tornasse conhecida como uma maneira de enfrentar a crise do Estado, ela envolvia apenas dois tipos de atores: os políticos enquanto (e na medida em que) aceitassem a exigência de uma forma diferente de atuação (fazer programas em lugar das leis de princípio) e os avaliadores, especialistas externos cuja característica principal seria a de serem detentores de uma metodologia. Deixava-se, ao invés, à sombra, a contribuição da função pública; isto por uma espécie de subavaliação de seu valor (menor do que o dos que decidem e o dos especialistas) e da pouca consideração por sua capacidade de reforma.

Esta atitude encontra espetacular correspondência na posição de recusa da avaliação por parte dos “enarcas”, descrita por Leca. Eles podem perfeitamente dizer que a avaliação é inútil, porque não traz resultados concretos, e baseia-se em uma *expertise* pouco rigorosa (a sociologia, como ciência pouco exata, em contraposição ao direito administrativo e econômico, doutrinas mais duras já em uso junto à administração). Porém, pode-se também encontrar a aquiescência de alguns funcionários que, não podendo se opor à avaliação, acham, porém, que ela deva ser confiada a especialistas e não querem ser condicionados.

A posição da administração é rapidamente contraposta a uma posição diferente, baseada em uma característica da avaliação, que é a de ser um “instrumento de qualidade democrática” (VIVERET, 1989 e 1991) e que vincula a avaliação à solução dos problemas políticos nacionais. O tema foi abordado pela primeira vez pelo *Observatoire de la décision publique* (uma associação dos cidadãos organizada por Patrick Viveret) na Convenção “La démocratie dans la société complexe” organizada pelo *Nouvel Observateur*, em 1986. O problema ao qual se refere é o de superar a ausência do pluralismo de uma situação, na qual prevalece o monopólio da *expertise* característica das grandes corporações. Isso significa, antes de tudo, garantir a publicidade e a transparência das avaliações, para favorecer um esclarecimento do debate público sobre as grandes opções da ação governativa (a este propósito são freqüentemente lembrados os dois Artigos da Declaração dos Direitos Humanos, precursores, poder-se-ia dizer, da avaliação *ex-ante* concomitante à *ex-post*, o Art. 14, que estipula que os cidadãos possam constatar a necessidade da sua contribuição fiscal e controlar [*suivre*] o seu uso; Art. 15, segundo o qual “a sociedade tem direito de pedir explicações sobre como foi em-

pregado o dinheiro público”). Em segundo lugar, favorecer a colaboração entre os órgãos que fazem a avaliação: evitar que existam feudos, criar um mercado de avaliação, um confronto cooperativo.

Deste modo, sustenta VIVERET (1989, p. 58), seria possível fazer um “bom uso do atraso francês”. Enquanto *latecomer*, a França poderia aprender com as experiências positivas dos outros países e superar os próprios limites. Viveret dá alguns exemplos: a importância do papel do Parlamento em promover a avaliação, tanto nos Estados Unidos quanto na RFT (República Federal Alemã), diante do escasso envolvimento do Parlamento francês; o favorecimento dos usuários nas inspeções japonesas, em comparação com a indiferença francesa no assunto; a diferença entre avaliação e controle administrativo que ocorre em todos os países, enquanto na França tende-se ainda a os identificar; a falência das abordagens positivistas e tecnocráticas dos países há mais tempo envolvidos nestas práticas, enquanto na França eles têm o exemplo recente do favorecimento do relatório Deleau.

Para VIVERET, a avaliação serve sobretudo para alimentar o debate democrático e reforçar os contra-poderes. Ele faz, de fato, uma distinção entre a função de avaliar, que é a função política de “atribuir um valor” às ações desenvolvidas, e a função técnica dos especialistas, que é a de facilitar a atribuição de valor. Assim, ele critica tanto as abordagens experimentais da avaliação quanto as políticas de racionalização (como a Rcb) por serem portadoras de uma “visão exclusivamente metodológica”, que esquece a “dimensão política” (1989, p. 46). Esta última, ao contrário, viria ajudada pela dimensão do pluralismo, seja no sentido de envolver mais pessoas e mais instituições, seja em colocar à prova os diversos métodos dos pesquisadores.

Esta posição suscita dois tipos diferentes de reação nas figuras institucionais que estamos observando. Insistindo na dimensão política da avaliação, não se consegue realmente uma abertura nas forças da Administração Pública. Apelando à cooperação e ao confronto pluralista entre as diversas abordagens, obtém-se a simpatia dos especialistas, mas não se entra plenamente no seu debate.

Contemporaneamente, porém, assiste-se a um movimento diferente entre estes últimos (reunidos em centros de pesquisa privados ou universitários, ou em *cabinets d'audit* privados),¹² que, nesse meio-tempo, responderam em grande número os *appels d'offre* de avaliação das várias entidades públicas. A sólida tradição de estudos organizativos que se tem sobre os ombros (com as diferentes abordagens estratégicas, sistemáticas, etc.), assim como os primeiros estudos de avaliação realizados e as experiências estrangeiras estudadas, levam a uma rápida discussão do modelo experimental e à elaboração de outras abordagens.

Nesta situação, exerce uma grande influência a posição de Eric

Monnier, diretor do Ceops (*Conception d'évaluation pour les organisations et les politiques publiques* — junto à *École Nationale des Travaux Publics*) e autor de um livro que é o único manual sobre esta matéria produzido na França (MONNIER, 1987). Monnier critica o paradigma experimental, porque nele os avaliadores são levados a ser cientistas *tout court* que perseguem critérios da reprodutibilidade e de validade externa, deixando aos políticos a análise das conseqüências da sua avaliação, contrapondo-lhes o paradigma “endossistêmico”, que se baseia em pressupostos alternativos e se inspira na corrente da avaliação qualitativa de autores como Patton Scriven, Cronbach, etc. (cfr. também, DURAN & MONNIER, 1992, p. 245). Seguindo esse paradigma, dada a complexidade das “máquinas vivas”, cada informação deve ser relacionada à complexidade irredutível do sistema e não pode ser reduzida a um conjunto de observações separadas que tenham validade externa (MONNIER, 1990, p. 135). A avaliação será, portanto, “endofornativa” quanto às suas metas e “pluralista” quanto aos sujeitos: terá de envolver os vários atores de uma política, dos que decidem aos funcionários, aos interessados ou beneficiários, e exigirá um especial *savoir-faire* dos “encarregados da avaliação” (termo preferido ao de avaliadores) que terão de agir, além de como metodologistas, também como mediadores, sempre próximos das partes em causa, para facilitar as relações recíprocas. De fato — segundo MONNIER (1987, p. 156) — a avaliação “serve para clarificar as situações novas, lutar contra a entropia social, que pode paralisar a vontade mais determinada, e, também, para evitar que os processos iniciados se interrompam bruscamente ou sejam bloqueados por conflitos sem solução”. E, prestando atenção à mudança de contexto e às relações que se estabelecem entre os atores no próprio decorrer da ação, esta tende a focalizar um processo de aprendizagem coletiva (MONNIER, 1992, p. 6).

A posição “pluralista” de Monnier e a “democrática” de Viveret coincidem quando ambos rejeitam a idéia de confiar a avaliação a organismos externos de especialistas, e propõem que a avaliação seja confiada a um grupo *ad hoc* — para quem foi criada a expressão “instância da avaliação” — composto de internos e externos (políticos, usuários e “encarregados da avaliação”). A primeira referência à “instância da avaliação” está presente no Relatório de Viveret (1989, p. 29), do qual trataremos no próximo parágrafo; mas Monnier já havia falado de “avaliações pluralistas” na segunda parte do seu manual. Uma conceituação mais ampla só vai ser feita em 1990, na declaração que MONNIER (1990, p. 124 e seg.) fará em um seminário sobre avaliação organizado pelo *Commissariat Général du Plan* e pela ENA. Como veremos, receberá uma sanção oficial no I Relatório do *Conseil scientifique de l'évaluation*. Com isto, porém, estamos em uma outra fase da nossa reconstrução.

4. Do dizer ao fazer: fases de um processo de decisão

O problema sofre uma aceleração decisiva em direção a uma fase operacional com o Governo Rocard que, assumindo no início de 1988, indica entre os próprios objetivos “um dever de avaliação das políticas públicas”. Rocard, entre outros, provém da *Inspection des Finances* e pretende valorizar as capacidades do *Commissariat Général du Plan*.¹³ O seu governo é, assim, caracterizado pela tentativa de associar setores importantes da Administração Pública à política de modernização do Estado e, nesse sentido, ele associa a avaliação ao conceito chave da responsabilidade,¹⁴ que deve inspirar o comportamento de toda a função pública. (A circular de 23/2/1989, que fixa os critérios desta ação, diz: “não pode existir autonomia sem responsabilidade, nem responsabilidade sem avaliação”).

São duas as novidades importantes desta fase, na introdução da avaliação, como prática generalizada do Estado. A primeira é a instituição cada vez mais freqüente das comissões de avaliação setoriais, que dizem respeito ao funcionamento de organismos (como a universidade, a pesquisa, a saúde) ou à atuação de políticas (como a formação profissional ou a cidade) ou a leis que tenham incorporado um mecanismo de avaliação.

Este último aspecto é particularmente importante. Começa-se, de fato, a aprovar um novo tipo de instrumento legislativo, que se aproxima dos programas americanos. A primeira lei deste tipo é a do *revenu minimum d'insertion*,¹⁵ que estabelece que os seus dispositivos de aplicação sejam avaliados após quatro anos. Mecanismos de avaliação semelhantes são previstos também em outras leis, como a sobre o aborto, a lei sobre crédito-educação (nº. 679, de 1990) ou a *Loi d'orientation sur la ville* (1.91/1991).

A segunda novidade refere-se à criação de um sistema de avaliação central que visa amplificar as iniciativas tomadas e generalizá-las a nível interministerial: diz respeito ao conjunto das políticas governativas e pretende evidenciar as suas inter-relações. Este desenvolvimento é precedido pelo pedido feito por Rocard a Viveret de preparar, no mês de maio de 1989, algumas propostas para colocar em andamento procedimentos e dispositivos de avaliação das políticas públicas.

Nesta carta de nomeação (22/7/1988), Rocard aponta os motivos que o inspiraram: “integrar a dimensão do meio-termo tanto na ação do Estado quanto no debate e na intervenção da sociedade política e civil” (isto significa ter em conta o conhecimento dos processos de *implementation* e das estratégias dos atores); “modernizar os instrumentos da inteligência política” da França (é o seu modo de definir a reforma do Estado). Ele sugere, assim, a Viveret trabalhar junto aos “responsáveis pela administração, que refletiram sobre o tema da avaliação, assim como

junto aos laboratórios de pesquisa e aos atores da sociedade civil e política, em particular o Parlamento, cuja participação é indispensável ao sucesso deste projeto” (o apelo ao Parlamento tem o sentido da constatação de escasso envolvimento e de um augúrio mas, como veremos em seguida, não será entendido no sentido taxativo).

Daqui nasce o Relatório Viveret (1989), que é centrado em dois temas-objetivo da democracia (transparência e pluralismo) e na eficácia. Ele contém uma síntese das experiências de avaliação, sobretudo as dos Estados Unidos e dos primeiros passos franceses; retornando à oposição entre “interesse metodológico” e “interesse político”. Faz, depois, o resumo da situação institucional existente e propõe, enfim, um conjunto articulado de organismos.

Em particular, o Relatório prevê a realização de um mercado de avaliação. A organização pluralista da demanda deveria compreender tanto um pólo governativo (*Conseil interministeriel de l'évaluation*) quanto um pólo público independente (*Conseil national de l'évaluation*, que seria chefiado pelo Parlamento e outros órgãos como a *Cour des comptes*), que teriam a possibilidade de utilizar o auxílio de dois organismos comuns (o *Conseil scientifique de l'évaluation*, composto por especialistas, e o *Fond national de l'évaluation*, para a gestão financeira). Quanto à oferta pluralista de avaliação, esta deveria provir da administração, dos órgãos de jurisdição administrativa, do Parlamento, e do próprio Cse, além de outras entidades públicas independentes e, naturalmente, dos centros de pesquisa acadêmicos e privados.

Poucos meses depois, em 22/1/1990, é publicado um decreto sobre a avaliação (nº 90/82), que contempla grande parte dos instrumentos previstos no Relatório Viveret, com a exclusão significativa do pólo independente da demanda. Depois de ter definido o objetivo da avaliação de uma política pública, de um modo ainda um pouco nebuloso (“Pesquisar se os meios jurídicos, administrativos ou financeiros colocados em funcionamento permitem produzir os efeitos esperados por esta política e atingir os objetivos para os quais são destinados, Art. 1º”), e depois de ter limitado o alcance da publicidade da avaliação, estabelecendo que podem lhe ser submetidos todos os campos da atividade administrativa, salvo os de caráter secreto (Art. 2º), o decreto individualiza os organismos submetidos à avaliação e os seus objetivos específicos.

São, assim, instituídos três novos organismos:

- O *Comité interministeriel de l'évaluation* (Cime), que é formado pelos representantes dos seis ministérios mais envolvidos (finanças, orçamento, reformas administrativas, etc.). Ele é encarregado de “desenvolver e coordenar as iniciativas governamentais em matéria de avaliação das políticas públicas”, tendo em conta que tais iniciativas podem vir de um ou mais ministérios, ou ainda, de outros organismos como o *Conseil*

d'État, o *Cour des comptes* e o *Médiateur de la République* (e não, note-se, do Parlamento — um problema que voltaremos a discutir), e que as iniciativas deverão ser apresentadas sob forma de projetos de avaliação, que indiquem a modalidade de atuação e a escolha dos operadores públicos ou privados encarregados de proceder à avaliação (Art. 2, c. 4);

- O *Fond national de l'évaluation* (Fnde), cujos créditos são inscritos no orçamento do Primeiro-Ministro e geridos pelo *Commissariat Général du Plan*; e

- O *Conseil scientifique de l'évaluation* (Cse), que é o órgão de caráter científico encarregado de “favorecer o desenvolvimento dos métodos de avaliação”, de “definir uma deontologia na matéria” e de “assegurar a qualidade e a objetividade dos trabalhos que usufruem dos fundos do Fnde” (Art. 8, c.1). Ao Cse é também atribuído um objetivo, não muito preciso, de “formação de especialistas” e de desenvolvimento (Art. 9).

O acordo que o Governo encontrou, do qual o Presidente Mitterrand foi o mediador, baseia-se nos seguintes pontos. Em primeiro lugar, sendo o Cime o principal constituinte das avaliações, insistiu-se no tema da avaliação como instrumento para uma coordenação das atividades dos diversos ministérios. De fato, freqüentemente, os efeitos não previstos de uma medida ministerial são sempre aqueles que são também da competência de outros ministérios e é necessário abolir estas barreiras de competência e conhecimento. O presidente do *Commissariat Général du Plan*, DE FOUCAULD (1992, p. 20), disse, a propósito, que “procura-se levar em consideração as políticas cujas colocações são de caráter humano, social e financeiro ao mesmo tempo”.

Em segundo lugar, é atribuído um papel importante ao *Commissariat Général du Plan*. Ele desenvolve uma atividade de elaboração e de coligação, como secretário do Cime, e assegura a comunicação entre o Cime e o Cse (este último, sobre o qual falaremos depois, funciona no mesmo local). Entretanto, o *Commissariat* administra o Fnde e a quota de financiamento das avaliações a cargo do Cime (trata-se de 50% do custo: os outros 50% ficam a cargo dos ministérios ou dos órgãos que pediram a avaliação).

Em terceiro lugar, constituindo só o Cime, e não o Cne, o Executivo não teve a preocupação de “garantir-se, sozinho, as condições da avaliação da própria execução” — como insinua em tom de brincadeira o Cse (1992, p. 19). Trata-se de um velho problema levantado várias vezes durante os debates que precederam as escolhas governativas: temia-se, de fato, que “o Executivo, sob a aparência de avaliar e de se fazer avaliar, [desempenhasse] todos os papéis” (FRAISSE, 1988, p. 61). Esta particularidade, bem francesa, não deve porém ser julgada *a priori*. Se pode ser verdade — como escreveu o *Conseil économique et social*

(1991)¹⁶ — que assim se expresse “uma dúvida sobre a capacidade do movimento de avaliação de se afastar efetivamente de uma certa tutela por parte do Executivo”, é ainda mais verdadeiro que um impulso do alto como o vindo da Presidência da República e do Primeiro-Ministro, tenha condições de envolver outros organismos ainda hesitantes (além de construir uma extraordinária medida de auto-reforma).

O problema diz respeito sobretudo ao relacionamento com o Parlamento. Este não havia dado sinais positivos na matéria. Existia, desde 1984, um organismo de avaliação *ex ante* (Oects, *Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques*), que, porém, não era muito ativo.¹⁷ Não haviam sido apresentadas iniciativas parlamentares de avaliação *ex post* (uma estatística apresentada no Relatório Viveret mostrava que o Parlamento tinha comissionado 0,5%!). O substancial desinteresse dos deputados levou à idéia de que eles — também em virtude da reforma da descentralização — dessem mais ouvidos aos políticos locais do que aos políticos nacionais, e que, no relacionamento com o seu público, fossem penalizados por se preocuparem com o orçamento e outros negócios gerais.

Todavia, depois do decreto de 22/01/90, as coisas mudaram também devido ao impulso dado pelo presidente da Assembléia Nacional, Laurent Fabius. A Assembléia tomou duas iniciativas, que indicam a sua boa vontade em dar instrumentos de controle da atuação das leis por ela lançadas (*Conseil économique et social*, 1991, p. 38). A primeira trata do “controle dos regulamentos de aplicação das leis”, para evitar as deformações do espírito das leis nessa fase legislativa ulterior. A segunda trata da criação de “missões de informação temporâneas sob condições de aplicação de uma legislação”. Estas missões podem ser comuns a mais comissões permanentes. Está previsto que a cada ano sejam postas em ação duas ou três e que durem seis meses. Em 1990, foram criadas missões sobre a legislação urbanista e sobre moradia e bioética.

Em conclusão, com o decreto de 1990, não se quis criar um sistema importante para reorganizar toda a administração — como estava potencialmente previsto no Relatório Viveret.¹⁸ Todavia, as mudanças previstas são bastante grandes para influenciar o comportamento de muitos órgãos. Em pouco tempo todos (muitos, segundo uma opinião que circula em ambientes oficiais) concordarão com a avaliação. Quem era favorável, começou rapidamente a trabalhar, como a *Inspection des finances*, que fez da avaliação um instrumento da própria modernização. Quem tinha dúvidas, como a *Cour des comptes*, começou a rever alguns dos próprios comportamentos em matéria, por exemplo, de publicidade. E os órgãos aos quais foi oferecida a possibilidade de utilizar os serviços do Cse, como o *Médiateur* ou o *Conseil économique et social*, não deixaram escapar a oportunidade.

5. O aparelho institucional em ação: o mecanismo Cime-Cse

Com dois anos de distância, dispomos de dois relatórios do Cse que, além de prestar contas da própria atividade, difundem — como estava preestabelecido — as experiências existentes e fornecem elementos sobre a qualidade da avaliação.

“O Cse — diz o Art.1 do decreto 90/470 de 7/6/1990 — é composto de onze personalidades nomeadas por decreto pelo Presidente da República e escolhidas em virtude da competência em matéria de avaliação ou no campo das ciências econômicas, sociais e administrativas.”¹⁹ O orçamento do Cse prevê somente quatro postos de trabalho: dois dirigentes (*rapporteur général, rapporteur général adjoint*) e duas secretárias. As atividades do Cse podem estar entre as que incidem diretamente sobre as avaliações singulares propostas pelo Cime e financiadas pelo Fnde (para as quais são previstos os pareceres iniciais e finais), e aquelas que sustentam a atividade da avaliação em geral: documentação sobre sistemas de avaliação estrangeiras, pesquisa e formação. No que diz respeito à formação, o Cse somente pode participar das iniciativas em comum acordo com outras administrações e introduzir a avaliação nos cursos das universidades e nas *Grandes écoles*.²⁰

O I Relatório (Cse, 1992) tem um título que parece dizer mais respeito ao encerramento da fase preparatória do que aos novos desenvolvimentos: “A avaliação: da especialidade à responsabilidade”. Ele se refere ao primeiro ano de atividade no qual, tardando a vir o impulso dos projetos de avaliação do Cime, o Cse dedicou-se a recolher dados do que existia em todas as administrações e lançar as bases para um trabalho futuro. O II Relatório (Cse, 1993) tem por título *A avaliação em desenvolvimento* e testemunha, outrossim, o avanço impetuoso que veio logo em seguida àqueles primeiros passos, seja como atividade do Cse, seja como influência do seu trabalho (isso se refere tanto às políticas submetidas à avaliação quanto ao envolvimento de novas administrações descentralizadas, sobretudo as regionais — cfr. Cse, 1993, pp. 91-120 e 87-90). São documentos de trabalho, cheios de informações e de reflexões *in progress*, que introduzem um novo estilo na literatura da Administração Pública francesa. A leitura conjunta dos dois relatórios permite reflexões interessantes sobre o modo pelo qual o trabalho de avaliação pode funcionar como instrumento de reforma do Estado.

O que mais nos surpreende no I Relatório — sobretudo se temos em mente a história contada até aqui — é o imponente inventário das instituições e serviços competentes em matéria de avaliação: cerca de vinte e quatro, das mais gerais, como a Assembléia Nacional, às mais setoriais, como a pesquisa, as universidades, a formação profissional e as de Minis-

tros (indústria, agricultura), e de programas individuais (o Rmi). A impressão que se tem, entretanto, é que há uma difusão generalizada da avaliação, o que é, na realidade, mais uma ampliação das missões de inspeção e controle existentes em cada um desses organismos do que uma nova visão capaz de sugerir uma efetiva reorientação.

Vejamos, então, como funciona o mecanismo interministerial de demanda de avaliação. Ele é acionado pela escolha, por parte do Cime, dos temas apresentados pelas várias administrações e pela sucessiva apresentação de projetos de avaliação por parte do *Commissariat Général du Plan*, que age como secretariado do Cime (Cse, 1992, p. 69). O projeto de avaliação indica qual é a política a ser avaliada e qual a finalidade a que se propõe, em vista de que possíveis reformas. Esta é uma passagem bastante delicada. De fato, o Cime e o *Commissariat Général du Plan* tiveram em todo o processo um grande peso (que se discute pouco) e que deriva do modo pelo qual vem formulada a demanda de avaliação: a construção do objeto de análise. Só Monnier acena diretamente ao “insuficiente profissionalismo” (...) dos envolvidos que, na maioria das vezes, são incapazes de formular um pedido de avaliação claro que explicita a lógica de ação e a problemática de avaliação” (1992, pp. 161-62). Monnier lamenta, sobretudo, a discrepância entre um mecanismo de avaliação, inspirado no pluralism (institucional e metodológico), e o fato de que “a maior parte dos projetos adotados pelo Cime são redutíveis, sem dúvida, ao paradigma ‘gerencial’ ” (1992, p. 160), e atribui esta preferência a uma maior afinidade e percepção dos funcionários das administrações envolvidas. Agora, mesmo que isso não seja sempre verdade,²¹ poderíamos propor que o Cse intervisse também nesta fase, apesar de ser mais política e menos metodológica.

Os primeiros “projetos de avaliação” lançados com esses procedimentos, em 1990, foram os cinco seguintes: 1) sobre política de inserção dos adolescentes em dificuldades: propõe acompanhar os adolescentes por vários anos, e terá, portanto, uma certa duração (diz respeito aos Ministérios da Justiça e dos Assuntos Sociais); 2) sobre a reabilitação de casas populares, particularmente as construções já existentes, para verificar se é melhor reformá-las, demoli-las, etc. (a cargo dos Ministérios da Habitação, Finanças e da coletividade local); 3) sobre um programa de reorganização do currículo escolar (a cargo dos Ministérios da Cultura, Juventude e Esportes, Educação e da coletividade local); 4) sobre o acesso da população mais carente aos serviços públicos; 5) sobre o impacto da informática na administração.

Em 1991, os projetos de avaliação foram sete. Três propostos pelo Cime: sobre a política da luta contra as drogas e a toxicodependência; sobre a administração das zonas úmidas; sobre segurança nas estradas. Quatro foram propostos pelo *Conseil économique et social*: sobre “polí-

tica de ajuda na localização das atividades nas zonas de conversão”; sobre “eficácia econômica e social de ajuda aos alugueis”; sobre “política de luta contra a miséria”; e sobre “intervenções do Estado a favor dos assalariados com mais de 55 anos” (Cse, 1993, pp. 20-23).

Como observa o relator geral do Cse, PERRET, Bernard (1993, p. 74), por mais importantes que sejam os argumentos objeto destas demandas de avaliação, eles não são prioritários — sobretudo do ponto de vista do orçamento estatal. Outros fatores desempenham, portanto, um papel na decisão de pedir uma avaliação. Perret faz uma lista significativa: em primeiro lugar, estão os problemas de identidade e de legitimidade de administrações frágeis, que querem redefinir os termos da sua colaboração com outros mais fortes (é o caso dos adolescentes em dificuldades, da toxicod dependência e da segurança nas estradas).

Em segundo lugar — o que vai no sentido da inversão da ordem da qual falamos no início — pede-se uma avaliação para reformular os objetivos considerados pouco claros, como no caso do recebimento das pessoas prejudicadas nos serviços públicos (uma política que não existia como tal antes que se decidisse avaliá-la) ou nos da luta contra a pobreza; ou, então, para dar importância a projetos que não gozam de uma forte sustentação, como no caso da informática na administração, que, mesmo sendo objeto de velhas diretrizes, não constituía uma prioridade do Governo. Trata-se, portanto, de administrações que souberam entender um novo desafio representado pela avaliação e decidiram ser responsáveis e participar.

Por último — diz Perret — vêm os casos nos quais canonicamente existe a preocupação com a eficácia de uma política (é o caso da política de reabilitação das casas populares).

Estes fatores constituem motivações que o Cse deve ter em conta no desenvolvimento do próprio trabalho. Como vimos, o decreto atribui a ele a tarefa de “desenvolver os métodos de avaliação e definir uma deontologia na matéria” (Art. 8). O Cse não faz auto-avaliações²² e nem mesmo elabora as próprias metodologias. Ele, aliás, diz que cada caso particular requer métodos e análises diferentes.

Encontramo-nos frente a uma interpretação do próprio papel do Cse, depois de ter sido feito um cuidadoso balanço da situação da avaliação na França. A sua primeira constatação foi que, apesar de na França existirem tantos centros de pesquisa e instituições,²³ não existia — ao contrário dos países nos quais a avaliação nasceu e tem uma sólida tradição — uma profissão de avaliação identificada por métodos, paradigmas de conhecimento e associações profissionais. Mas teria sido fantasia querer fazer nascer de imediato uma tal corporação (cautela também quanto aos objetivos de formação) e impor do exterior e do alto os critérios de uniformidade. Entretanto, esperava-se que aquele pluralismo fos-

se uma vantagem da situação francesa que não podia ser desprezada: “A inclusão de práticas diferenciadas e heterogêneas — escreveu Monnier (1992, p.161), que nessa altura se transformou em membro do Cse — fazem dela um sistema aberto e suscetível de evolução e adaptação”. Por todas estas razões, era muito mais sábio limitar-se a procurar criar sinergia entre as diversas realidades, individualizando algumas simples orientações que pudessem permitir um acúmulo de experiência e uma troca entre todos os que se empenharam no campo da avaliação.

Mais ainda, o mesmo modelo institucional seguido — da instância de avaliação que, veremos mais à frente, associa internos e externos e propõe modificações na atividade do Governo — comporta a colaboração de pessoas de diferentes proveniências institucionais, diferentes competências e diferentes interesses. Trata-se, portanto, de encontrar um *modus operandi* que favoreça um processo interativo de conhecimento coletivo e que sirva para melhorar a política.

Isto é o que o Cse chama “qualidade da avaliação”. Depois de ter escrito na abertura do II Relatório (Cse, 1993, pp. 6-11) que a escolha das cinco famosas perguntas fosse deixada a cargo de quem fará a avaliação — além de depender do caráter da política que é avaliada e das indicações do projeto de avaliação —, o Cse mantém o seu objetivo de indicar três diretrizes que dizem respeito aos métodos de análise, à deontologia e à utilidade da avaliação. Para cada uma delas procura a possibilidade do encontro entre o pluralismo dos sujeitos e métodos, de um lado, e a universalidade das aplicações e dos destinatários, de outro (Cse, 1993, pp. 122-129).

Observando mais de perto, começaremos pelos métodos. Aqui vêm individualizados vários critérios. Se as abordagens são as mais variadas, convém que elas sejam explicitadas (“transparência dos métodos”). Devem ser escolhidas amostras representativas de uma população ou casos que se prestem a comparações com outras situações e outros contextos (“possibilidade de generalização”, seja com métodos estatísticos ou comparativo-analógicos). As teorias devem ser levadas a uma lógica casual (que, note-se, “pode ir da análise das correlações entre o que é possível medir à interpretação de processos e ações e à explicitação dos sistemas”) (Cse, 1993, p. 11) e devem excluir os sistemas de recolhimento de dados viciados em pressupostos metodológicos (confiabilidade). Os resultados não devem ser influenciados pelas preferências ou pelas posições institucionais dos responsáveis pela avaliação (objetividade). São princípios evidentes, algumas vezes expressos com uma terminologia um pouco científica, outras vezes com grande visão. Nenhum método deve ser excluído por princípio, todos devem justificar — ou pelo menos, tornar explícitas — as próprias escolhas, através dos resultados do próprio trabalho.²⁴

Por outro lado, se pensamos que na instância não existem apenas as metodologias mas também — como veremos — pessoas interessadas, por várias razões, na política de avaliação, estas sugestões servem também para facilitar o relacionamento entre os pesquisadores e outros membros da instância, evitando que os primeiros usem de modo arrogante a sua competência em relação aos outros.

No que diz respeito à deontologia, não nos referimos a um princípio abstrato de separação entre políticos, administradores e técnicos (ou entre os que decidem, implementadores e avaliadores), se bem que, no caso concreto de um órgão composto, que pelo fato de ter como objetivo um melhoramento da política, não se deve esquecer de se estar sempre desenvolvendo uma atividade de caráter cognoscitivo, enquanto se espera que outros dêem andamento às propostas que pareçam mais convincentes (Cse, 1993, p. 7).

A terceira diretriz deste programa é a da utilização. As avaliações — diz-se — devem ser “pertinentes”, devem ser cumpridas em um período breve que permita ter em consideração o processo de decisão em curso (na informática levou dois anos e meio, o que foi considerado muito tempo). Por outro lado, devem fornecer informações “compreensíveis e úteis”: no segundo parecer sobre a informática, por exemplo, lamenta-se que a avaliação seja muito tímida nas propostas, como pouco “prospectiva”, sobretudo, em relação às vantagens financeiras e, em geral, sobre como a informática poderia ajudar nas decisões.

O último ponto, note-se, não se refere somente aos que decidem, mas abrange também o público e vem de encontro àquela exigência de transparência que — segundo VIVERET (1989) — era uma característica que a avaliação poderia trazer à democracia. “As reflexões produzidas pela avaliação — diz o II Relatório (Cse, 1993, p. 127) — podem (...) contribuir na formação do julgamento da opinião pública sobre a política avaliada e a sua informação sobre problemas sociais ligados à política.”

É baseado nesses critérios que o Cse dá um primeiro parecer sobre o projeto de avaliação e um segundo sobre o realizado na instância de avaliação que trabalhou com base naquelas indicações. Não se trata de meta-avaliações (a avaliação das avaliações), mas somente de uma contribuição ao aprimoramento da qualidade da avaliação, que significa profundidade no conhecimento dos fenômenos e capacidade de proposta de reforma.

6. A instância da avaliação

Para cada avaliação forma-se uma instância de avaliação composta de dez a quinze pessoas — cujo número e identidade depende da avaliação

a fazer — interessadas nas políticas objeto da avaliação. LAMARQUE, Danièle (1993, p. 80) identifica várias categorias — internas à administração ou externas (como políticos, usuários, associações) —, com base nos conhecimentos que trazem. Para alguns, essa coligação é óbvia, como nos casos dos representantes dos setores avaliados, dos membros das instituições de coligação entre administração e usuários, e dos especialistas das disciplinas interessadas. Menos óbvio é para os membros dos corpos de inspeção, chamados “pelo seu conhecimento dos modos de funcionamento e das técnicas de análise do setor administrativo”, e para os “responsáveis pelo setor privado que atuem em campos comparáveis àqueles que são objeto de avaliação”, que vêm inseridos “pela sua capacidade de relativizar as observações feitas a propósito das políticas públicas” (temos, aqui, um modo prático de fazer a comparação entre análises de qualidade no setor privado ou público, que deu origem ao debate sobre a avaliação).

É evidente que a instância de avaliação não deve ter uma exigência de representatividade total, coisa que — dada à complexidade e transversabilidade das políticas em questão — seria impraticável. A preocupação, ao contrário, é de que ela seja eficaz e possa trabalhar bem (sobre este aspecto da questão, o Cse também pode se expressar).

A clara opção pela participação dos internos — que deverão vir de mais de um ministério — justifica-se pela necessidade de utilizar sua competência, sem porém serem condicionados pelo modo de colocar as questões da administração. De outro lado, este novo organismo, do qual também os internos fazem parte, é autônomo nas respectivas administrações e deve se comportar com imparcialidade e objetividade.

Quanto à presença dos externos, ao contrário, deve envolver todos os pontos de vista “legítimos”, ou seja, aqueles dos usuários, políticos, associações e pessoas interessadas naquela política, mas que não são representantes de um público genérico, ou de um não melhor definido interesse geral.

Em particular, a questão da participação dos usuários foi muito debatida.²⁵ É difícil que eles participem diretamente, e o tipo de representação que se pode obter através das associações de consumidores, o *Médiateur de la République*, ou os políticos eleitos por eles, raramente é satisfatório. São as administrações com mais contato com os usuários, como os correios ou a polícia — segundo Sylvie Trosa, *rapporteur adjoint* do Cse²⁶ — aquelas que mais sentiram a necessidade da avaliação e dela fizeram melhor uso.

Uma vez constituído e recebido o projeto de avaliação, a instância determina a metodologia que virá a seguir, os meios de utilização, estabelece as tarefas e escolhe os “encarregados da avaliação”, entre eles os que fizeram a própria oferta (o Cse pode ainda dar um parecer sobre

quem é mais apto para conduzir estas análises). Enfim, a instância de avaliação dirige e coordena os trabalhos das várias equipes de pesquisa e formula as recomendações feitas pelo Cime.

A instância de avaliação — mantém-se — é o *maître d'ouvrage*, em todos os aspectos da avaliação, até mesmo naqueles de qualidade e metodologias, mesmo se nem todos os seus membros sejam metodológicos. Isto significa que não há um conhecimento privilegiado (aquele de um pressuposto avaliador), mas um trabalho coletivo, no qual convergem os mais diversos conhecimentos. Por sua vez, isso permite redefinir o papel dos encarregados da avaliação que, além das próprias competências, terão de compreender a complexidade dos jogos dos atores, e agir como “facilitadores”, “animadores do debate”, etc. (Cse, 1993, p. 76).

A instância de avaliação transforma-se, assim, em uma instância de pluralismo enquanto local de debate e procura de consenso. Trata-se de um processo de conhecimento, no qual “a vivência coletiva de um grupo cujos membros são constantemente levados a enriquecer os seus conhecimentos e colocar em causa os fundamentos” (LAMARQUE, 1993, p. 81), é possível recriar novas sínteses entre competência e independência. E, depois, associando encarregados da avaliação, funcionários e público, pode-se criar um ambiente mais favorável a aceitar e fazer aceitar os resultados da avaliação.

Existe, em conclusão, uma diferença exata de funções e papéis. O Cse dá um parecer inicial e final sobre os métodos seguidos; a instância de avaliação desenvolve a avaliação e formula as recomendações. Sobre este relatório de avaliação, o Cse dá o seu segundo parecer, que é enviado — além da própria instância — ao *Commissariat Général du Plan*, para que o mesmo chegue ao Cime, de modo que o Governo possa tomar decisões para as modificações que colocará em prática.

Uma última questão importante diz respeito à publicação dos relatórios. O problema não é a sua divulgação, que é assegurada pela *Documentation française*, mas a pouca divulgação que eles têm nos jornais e, por consequência, na opinião pública (VIVERET, 1992): nada comparável ao canal de televisão especializado, que existe nos Estados Unidos, e à influência da avaliação do Gao (*General Accounting Office*) sobre o debate político naquele país. Mais uma vez, estamos diante de um problema cultural da avaliação, que só pode ser enfrentado a partir das experiências concretas que se fazem e da capacidade em falar a um público mais amplo.

7. Existe um modelo francês de avaliação?

É talvez legítimo, nesta altura, dar uma resposta a um ponto que

pode ter surgido na mente de algum leitor: isso de que falamos deve ser considerado como modelo francês de avaliação?

Antes de responder a esta pergunta, devemos fazer duas considerações. A primeira é uma nota de cautela: apresentamos — é verdade — um mecanismo que permite a vários atores aprender a arte do ajustamento e da reformulação de uma política, mas não estamos em condições de dar um parecer sobre a ajuda que a avaliação tenha, efetivamente, dado à decisão (não existe ainda um acompanhamento administrativo ou legislativo às primeiras avaliações). Talvez seja melhor não esperar tanto. DE FOUCAULD (1992, p. 19) diz que o mérito principal do mecanismo é o de existir, e que não é garantido que “o grande interesse pela avaliação seria o mesmo, se as autoridades que o quiseram tirassem as conseqüências que lhe dizem respeito do seu desejo de fazer com que desempenhem um papel importante para modernizar o Estado e ativar o debate democrático”.

A segunda consideração, ao contrário, acrescenta uma nota de otimismo. A avaliação mostrou a sua capacidade de ser uma medida *bi-partisan*, que favorece o diálogo: foi promovida na época da primeira coabitação, foi instituída por um governo socialista e sobreviveu à mudança de governo, com as eleições de março de 1993.

Se quisermos responder à pergunta sobre a existência de um modelo francês, podemos seguir Perret que procura oferecer uma resposta através de uma análise comparada dos sistemas de avaliação. Segundo Perret, não se pode falar de um verdadeiro modelo francês, contraposto ao modelo dominante a nível internacional, de origens anglo-saxônicas (PERRET, 1993, p. 61), sobretudo por causa da diversidade dos métodos e estruturas que vimos caracterizar o panorama da avaliação na França. Existem, porém, as tendências próprias à situação francesa, seja nos procedimentos (o mecanismo Cime-Cse e a instância da avaliação), seja na utilização social que vem sendo feita da avaliação. Aqui, a divergência é brutal, sobretudo em comparação com o mais conhecido modelo europeu de avaliação, que é o inglês.

Isso nos leva ao tema dos remédios para a crise do Estado da qual partimos. No sistema inglês, a avaliação é de competência do Ministério do Orçamento e a Administração Pública é organizada com base em um princípio de responsabilidade individual — nos termos de uma “capacidade de prestar contas” (*accountability*) — do dirigente do serviço em relação ao poder político. A avaliação vem assim entendida como um modo de estabilizar o rendimento da despesa: *value for money*, com base em uma análise da relação entre objetivos (quantificáveis e monetarizáveis) e meios (financeiros). De outra parte, não existem instituições que se dediquem à avaliação, nem tampouco a avaliação consiste em uma pesquisa feita por externos e financiada por um percentual do orçamento do programa em questão.

Na França, ao contrário, a responsabilidade da administração é concebida em termos mais amplos. Em primeiro lugar, como já vimos, o objetivo é o envolvimento do conjunto dos funcionários (e não somente dos dirigentes, os diretores públicos), e os que são considerados como atores *a part entière* da evolução que o Estado deve experimentar, para responder melhor às necessidades da sociedade (diz PERRET, 1993, p. 73). Temos, ainda, como ponto de referência, a sociedade na sua complexidade, as estratégias dos atores e as diversas lógicas de ação que se colocam em movimento com os programas sociais. Segundo PERRET (1993, p. 67), pode-se dizer que na França “a dupla ator/problema tem um papel mais decisivo no processo de reforma e reformulação das políticas do que a dupla objetivos/meios”.

Esta contraposição não significa, porém, que com a avaliação se procure só a democracia deixando de lado a eficiência das intervenções do Estado — ambos são objetivos indicados no decreto governativo, que todo o sistema leva em conta nos seus pareceres. É verdade que o equilíbrio entre os dois aspectos vem sendo perseguido através dos métodos pluralistas. Nos conselhos do Cse e no funcionamento da instância, vimos em ação uma forma de fazer emergir soluções a problemas reais e sentidos, através de um debate que permite aos vários atores se compreenderem reciprocamente e encontrar pontos de encontro. É uma ajuda na reforma do Estado e um avanço democrático.²⁷ Isso tudo — é de se esperar — não deveria permanecer um atributo tão-somente da situação francesa.

- ¹ Isto incidirá, veremos depois, sobre a institucionalização da avaliação, que não é ligada ao orçamento como na Grã-Bretanha, mas, em geral, na obra do Governo (cfr. il par. conclusivo).
- ² Ver MAZEY (1991). Para uma avaliação dos resultados do primeiro decênio de descentralização, ver GRÉMION (1992).
- ³ A produção de efeitos opostos àqueles desejados (e por isso “perversos”) é uma crítica freqüente aos programas de Welfare State, e influenciou muitos pesquisadores dos programas da *War on Poverty* americana. Na França, o argumento foi usado particularmente por BOUDON, Raymond (1977) na sua análise da escola de massa. Entretanto (STAME, 1990), sustentou que tais teses não permitem à avaliação desempenhar o seu papel no processo decisivo e explorou as oportunidades oferecidas por outras abordagens de caráter interativo. Toda a problemática recebeu recentemente um novo impulso com o trabalho de HIRSCHMAN, Albert (1991) sobre as *Retóricas da Intransigência*, um texto que suscitou o desapontamento de BOUDON (1992) e uma resposta de HIRSCHMAN (1992).
- ⁴ Para coordenar a política urbana nos diversos ministérios, foi instituída a *Délégation interministerielle de la ville* (Div) em cujo interior foi constituído o *Comité d'évaluation de la politique de la ville*.
- ⁵ Para esta evolução foi reconhecido o papel de precursor do *Centre de sociologie des organizations*, fundado por Michel Crozier nos anos 60. Poderíamos recordar também um texto de título explícito, *L'état au concret* de PADIOLEAU, Jean G. (1982).
- ⁶ Este colóquio aconteceu em Paris, em março de 1991.
- ⁷ Ver NIOCHE & POINSARD (1985), que contém as atas da convenção *L'évaluation des politiques publiques* tendo em 1983 a cargo do *Ministère de l'économie* e de algumas *Grandes écoles*; *Fondation du futur*, 1988, que contém as atas da convenção *Comment reformer l'état?*, realizada na *Assemblée nationale* em 1988; *Commissariat Général du Plan* (1990), que contém as atas de um seminário organizado junto à ENA em 1991. Muitos dados contidos depois em DELEAU (1986) e sobretudo CROZIER (1989): este último é um amplo relatório sobre os Estados Unidos, Japão e Suécia, fornecido a Crozier pelo ministro da Fonction publique et du plan, Hervé de Charette. Uma ágil documentação contida em MONNIER (1989).
- ⁸ “Quando?” distingue entre retrospectiva, concomitante ou prospectiva; “onde?” distingue o nível no qual se desenvolve, se local ou central; “por quê?” especifica o objetivo, se aumentar a eficiência, estabelecer indicadores de qualidade ou facilitar a integração; “para quem?” especifica os sujeitos a quem se refere, se são protagonistas dos programas ou o público; “o quê?” especifica se aquilo que aconteceu foi de acordo com os resultados esperados, se o procedimento colocado em ação produziu o que verdadeiramente se esperava ou quais são todos os resultados possíveis de uma ação (cfr. Cse, 1993, pp. 6-11). Tendo presente estas perguntas, BONETTI *et al.* (1987) distinguem entre comparativa, analítica e dinâmica (com relação às funções); enquanto Monnier retoma a distinção de Scriven entre endoformativa e recapitulativa (com relação aos destinatários). MONNIER (1987, p.135) retoma o esquema de Patton sobre as opções metodológicas, que cruzam as características no contexto de avaliação com os possíveis métodos de análise.
- ⁹ GUBA e LINCOLN identificaram quatro gerações de avaliação que se sucederam nos Estados Unidos: “técnica”, nos anos do *New Deal*, “descritiva”, dos anos da guerra até a metade dos anos 60; que dá julgamentos (*judgement*), entre 1967 e a metade dos anos 70, ou seja, no auge dos programas da *Great Society*; “reativa” (*response*), nos anos

- do “reaganismo” (Reagan, presidente dos Estados Unidos.) Cada geração se caracteriza por um objetivo específico de avaliação, modelo científico e o papel do avaliador.
- ¹⁰ Eleanor Chelmsky participou diretamente de algumas convenções: cfr. CHELIMSKY, 1988 e 1992. *A General Accounting Office* nasceu como Tribunal de Contas e depois desenvolveu uma seção de avaliação, o *Program Evaluation Methodology Division*. Esta é composta por pesquisadores internos e se vale também de pesquisadores especialistas externos; desenvolve avaliações para qualquer grupo de deputados. O governo tem um órgão próprio de avaliação, o *Office of Management and Budget* (OMB).
- ¹¹ Esta definição é dada por MONNIER (1992) e por DURAN & MONNIER (1992).
- ¹² Entre tantos centros de pesquisas que desenvolveram análises de avaliação, podemos citar o *Centre de sociologie des organisations*, o *Groupe pour l'analyse des politiques*, o *Centre de sociologie de l'innovation*, o *Centre d'études de l'emploi*.
- ¹³ O *Commissariat Général du Plan* é um Departamento da Presidência do Conselho. Depois de ter desempenhado um papel importante nos anos de planejamento, tem uma particular competência para a análise de médio termo. Ele desempenhou um papel de protagonista no campo da avaliação, tendo realizado os primeiros trabalhos de avaliação, como sobre políticas sociais transversais, sobre o desenvolvimento social nos bairros, sobre dispositivos de inserção. O seu presidente, DE FOUCAULD, Jean Baptiste disse recentemente (1992, p. 23) que: “O Plano não é mais um instrumento do Estado; é um lugar onde se reflete sobre o Estado, e nós nos desejamos, nesta perspectiva, que a avaliação se desenvolva tanto no plano quantitativo quanto no plano qualitativo, porque as duas coisas devem ser ligadas (...) (a avaliação) se transformou em um ponto de força da nossa ação no quadro de renovação que entendemos induzir na renovação da planificação”. Nesse sentido, podemos ver no seminário intitulado *Modernisation de l'État*, no qual vem sendo regularmente apresentadas experiências de reforma no serviço público e de avaliação, que são discutidas à luz da relação entre eficiência e justiça social. O *Commissariat* organizou duas convenções, uma em 1991 e a outra no ano seguinte, sobre os temas da justiça social e da desigualdade, das quais participaram estudiosos de vários países.
- ¹⁴ O X Plano, no qual o relatório foi escrito por François de Closets em 1989, e se intitula *Le pari de la responsabilité*.
- ¹⁵ A lei sobre *Revenu minimum d'insertion* (Rmi: o salário mínimo — nº 1088 de 1/12/1988) instituiu uma *Commission nationale d'évaluation*, presidida por Pierre Vanlerenberghe, que foi empossado em 1989. Ela se ocupou inicialmente do monitoramento da lei, e fez pesquisas sobre a pobreza e sobre as condições de inserção no trabalho de utilidade social e nas empresas (cfr. VIVERET, 1989). Em 1992, publicou um relatório de avaliação *Rmi — Le pari de l'insertion*, que contém sugestões em matéria de inserção e “acompanhamento social”, e propõe que o Cime faça uma nova avaliação depois de três anos.
- ¹⁶ O *Conseil économique et social* é um órgão consultor composto de representantes dos partidos, sindicatos, empresários, entidades profissionais, etc., análogo ao Cnel italiano. Ele se empenhou muito na avaliação, como testemunha o relatório aqui citado e a organização da *Première conférence nationale de l'évaluation* juntamente ao *Observatoire de la décision publique* (Ces e Odp, 1992).
- ¹⁷ O Oects realizou cinco estudos sobre: chuvas ácidas, lições sobre o incidente em Chernobyl, Aids, semicondutores e TV de alta definição.
- ¹⁸ Em termos de publicidade, que foi considerada excessiva, sentiu-se a necessidade de subtrair à avaliação aquilo que “deve” ficar em segredo, ou seja, a ação do Ministério da Defesa. Isso, entretanto, não impediu o Primeiro-Ministro Rocard de pedir uma auditoria externa sobre os programas militares. Verifica-se que, nos EUA, ocorreram as primeiras avaliações dos estudos militares. E na Itália, também, registra-se a experiência recente do Comitê de avaliação da despesa militar junto ao Ministério da Defesa.

- ¹⁹ Este Artigo estabelece que o Presidente da República nomeie, também, o Presidente do Cse. Isto modifica, assim, o Artigo 10 do decreto de janeiro, que atribui tais deveres ao Primeiro-Ministro. Nota-se que o Relatório de Viveret indica de quais órgãos de pesquisa deveriam participar os especialistas: eram os órgãos já atuantes no campo da avaliação, como o *Centre scientifique et technique du bâtiment*, o *Comité national d'évaluation de la recherche*, o *Comité scientifique de l'office parlementaire des choix technologiques et scientifiques*, o Cnrs, o *Centre de prospective et d'évaluation*. Além disso, previa que o presidente fosse eleito pelos seus membros (VIVERET, 1989, p. 75). Os primeiros onze componentes — cujo elenco encontra-se no Cse (1993, p. 57) — são três professores universitários, quatro diretores dos centros de pesquisa, três conselheiros de Estado, um presidente de uma entidade de crédito privado. Foi nomeado o prof. Leca, que é uma prestigiosa figura independente do *Institut de sciences politiques* (em junho de 1993, ele recebeu a *Légion d'honneur*).
- ²⁰ No que diz respeito à formação dos especialistas, que depois serão os “encarregados da avaliação”, parece não ser necessário criar um doutorado em avaliação (doutorado nos Estados Unidos na *Policy Analysis*); sobretudo, se se considerar que as *Grandes écoles*, como *Hautes études commerciales*, a *École nationale d'administration*, deveriam acrescentar cursos de avaliação aos já existentes. Isso permitiria criar novos avaliadores que teriam também outras especialidades e que não fossem avaliadores *tout court*. No que se refere à formação contínua dos funcionários públicos, pode-se dizer que o Cse com a sua atividade desenvolva já atualmente esta tarefa.
- ²¹ Para certas avaliações isso pode não constituir um grave problema. Não partilho dos temores de DURAN e MONNIER (1992), que falam a este propósito de “premissas teóricas instáveis” e “práticas hesitantes”. Creio que a peculiaridade do modelo pluralista deveria ser a de reunir todas as posições, gerencial inclusive.
- ²² O seu esforço em manter-se informado sobre o desenvolvimento da avaliação na administração francesa e de participar diretamente através de seus membros relatores da avaliação feita por outros (Cse, 1993, p. 19).
- ²³ No II Relatório do Cse, PERRET (1993, p. 76) observa que a origem da avaliação na França não é unitária mas pode ser reconduzida a quatro pólos principais de competência: os centros de pesquisas sociais, os escritórios de estudo dos ministérios e de outras empresas e corpos de inspeção e controle, o grupo dos especialistas.
- ²⁴ Ao observar o primeiro parecer sobre a avaliação da informática na administração, veremos que o principal conselho é o de reduzir as ambições teóricas e procurar tornar mais concreta a abordagem, por exemplo não pretendendo fazer uma avaliação abrangente de todos os instrumentos legislativos que introduziram a informática, mas fazendo uma profunda análise, em alguns casos, que possam servir também para outros de um modo analógico e objetivando encontrar medidas de contribuição que a informática possa dar à qualidade do serviço e, em particular, à simplicidade dos procedimentos.
- ²⁵ Esta problemática foi debatida na convenção *Service public et usagers: vers quelles relations?*, organizada em Paris, em janeiro de 1993, pelo Ministério da Função Pública e pelo *Observatoire de la décision publique*.
- ²⁶ De uma entrevista com Sylvie Trosa, *rapporteur adjoint* do Cse, feita em maio de 1991.
- ²⁷ Sobre esta intenção democrática da avaliação vê-se a ressonância que tiveram as idéias de Albert Hirschman nos ambientes do *Commissariat Général du Plan*. No encontro, organizado por Hirschman em novembro de 1992, o mesmo desenvolveu as idéias contidas no sexto capítulo de seu *Retóricas da intransigência*, que se referem a uma retórica “progressista” e propôs uma idéia de democracia capaz de favorecer o debate e a negociação. Interferindo na discussão, De Foucauld comentou: “Tudo aquilo que disse Hirschman é fecundo e pode ser utilizado na avaliação das políticas públicas, que é sempre confrontada a casos concretos e deve servir de apoio às decisões”.

- Ministère de la coopération. *Analyses critiques des méthodes d'évaluation des projets*. Paris: Mimeo, 1976.
- MONNIER, E. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica, 1987.
- MONNIER, E. "Évaluation des politiques publiques. Méthodes et pratiques", dossier de *Problèmes politiques et sociaux*, 599. Paris: La Documentation française, 1989.
- MONNIER, E. "L'évaluation pluraliste: un usage nouveau d'outils classiques". Paris: Commissariat Général du Plan, 1990.
- MONNIER, E. "Valutazione delle politiche pubbliche in Francia: applicazioni e paradigmi a confronto". *Azienda pubblica*, 1, 1992.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Puf, 1990.
- NIOCHE, J.P, POINSARD, R. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris: Economica, 1985.
- PADIOLEAU, J. G. *L'état au concret*. Paris: Puf, 1982.
- PERRET, B. "Le contexte français de l'évaluation". Paris: Conseil économique et social, 1993.
- PRESSMAN, J. L, WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- ROSANVALLON, P. *La crise de l'état providence*. Paris: Seuil, 1981.
- STAME, N. "Valutazione ex post e conseguenze inattese". *Sociologia e ricerca sociale*, 31, 1990.
- VIVERET, P. *L'évaluation des politiques et des actions publiques et Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*. Paris: La Documentation française, 1989.
- VIVERET, P. "Le citoyen et les deux 'boîtes noires'". *Le débat*, 71, 1992.
- WEISS, C. *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice-Hall, N. J.: Englewood Cliffs, 1972.

Resumo
Resúmen
Abstract**Avaliação das políticas públicas na França***Nicoletta Stame Meldolesi*

Após um longo período de discussão sobre a reforma do Estado, a França, em 1990, implementou um sistema interdepartamental para a avaliação das políticas públicas.

O aspecto interessante nesta reforma é o meio pelo qual um pequeno grupo de pessoas, de diferentes instituições e com experiências políticas distintas, convenceu-se da importância da avaliação das políticas públicas e se conscientizou dos diversos problemas relativos a esta questão. Finalmente, com uma atitude bipartidária, este grupo foi capaz de criar uma realidade que modifica profundamente o sistema legislativo, tanto no que se refere ao processo decisório quanto ao sistema de implementação das políticas.

Neste trabalho, o autor descreve os passos do debate e os recursos das diferentes propostas que acabaram por se transformar no projeto de reforma e na sua implementação.

Evaluación de las políticas públicas en Francia*Nicoletta Stame Meldolesi*

Tras un largo periodo de discusión sobre la reforma del Estado, se implantó en Francia, en 1990, un sistema interdepartamental para la evaluación de políticas públicas. El aspecto relevante de esa reforma es el hecho de que un pequeño grupo de personas, de diversas instituciones y de matices políticos distintos, se haya convencido de la importancia de la evaluación de las políticas públicas u se haya buscado tener conciencia de los diversos problemas relacionados a esta cuestión. En definitiva, este grupo, con una actitud bipartidaria, ha sido capaz de crear una realidad que modifica profundamente el sistema legislativo, tanto en lo que se refiere al proceso desisorio como al sistema de ejecución de las políticas públicas. En este trabajo, el autor describe los pasos del debate y los recursos de las diferentes propuestas que acabaron por transformarse en el proyecto de reforma y en su puesta en marcha.

Evaluation of the public policies in France*Nicoletta Stame Meldolesi*

Following a decade-long discussion on the state reform, in 1990, France implemented an interdepartmental system for the assessment of public policies.

The interesting element on this reform is the way through which a small group of persons, coming from different institutional and political experiences, convinced himself of the importance of policy and made them aware of the different problems involved and was finally able, with a bipartisan attitude, to crate a reality which deeply modifies the legislative system, both in the decision-making and in the implementation system.

A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados*

Nuria Cunill Grau

1. A necessidade de um referencial de análise

Um dos sinais dos tempos atuais é o clamor, aparentemente cada vez mais consensual, pela criação de uma nova relação institucional na qual a sociedade civil cumpra papel de relevo. Entretanto, se analisarmos em profundidade os conteúdos do que parece resumir a necessidade de rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade, constataremos que o suposto consenso tende a se esvaír em variadas demandas, que vão desde a privatização quase total das atividades econômicas, e, inclusive, das políticas, até o estabelecimento de novas relações do Estado com a sociedade, baseadas na valorização da associação, no campo econômico, e no consenso, no campo político. Certamente, se há vários modelos analíticos que respaldam tais diferenças, parece igualmente certo que haja um denominador comum às diversas abordagens, que não só dificulta o esclarecimento, no plano racional-comunicativo, dos aparentes consensos e dos reais dissensos, como também pode impedir o avanço da reflexão teórica sobre o caso particular e, especialmente, sobre a própria transformação social. Tal denominador comum reside, a nosso ver, no fato de que as várias abordagens da rearticulação das relações Estado-sociedade tendem a focalizar apenas esses dois eixos da relação, sem uma perspectiva clara que oriente a transformação de ambos ou que dê sentido à reivindicação da sociedade.

Isto parece estar particularmente evidente na proposta política neo-conservadora, que fundamenta a ampliação da esfera de ação da sociedade civil basicamente na negação do Estado, dentro da institucionalidade desejável. De fato, a privatização das decisões é a consequência política "lógica" de se conceder ao mercado a condição exclusiva de regulador da vida econômica e política e de se considerar, com base na teoria da

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Nuria Cunill Grau
é Diretora do
Programa de
Documentação,
Informação e
Produção Editorial
do Centro Latino
Americano de
Administração para
o Desenvolvimento
— CLAD

* A primeira
versão deste
trabalho, de
março de 1994,
circulou de
forma limitada.
Esta versão
contém
modificações
substanciais.

eleição pública, que as autoridades políticas e os burocratas tendem a usar as instituições públicas para maximizar seu próprio bem-estar. O enfoque neo-conservador, no entanto, não se caracteriza apenas por destacar a importância da sociedade civil por “default” (se deve haver menos Estado, “então” deve haver mais sociedade civil), mas por recusar a característica inerente ao Estado: a política. Como já se verificou (LECHNER, 1981), o objetivo neo-conservador é a derrocada da política, portanto do discurso em favor da redução do papel das instituições públicas não deriva outro que fundamente a ampliação do espaço político em benefício da sociedade. Ao contrário, a “administração” da participação política, a “funcionalização-tecnificação” da participação social e a concepção da democracia como “método ou procedimento” convertem-se em expressões concretas dessa maneira particular de avaliar a instância social, que preconiza o deslocamento das decisões do Estado para a sociedade a fim não só de estabelecer controles ao governo mas, também, de desativar as demandas populares. Desmobilização e despolíticação social são a contrapartida do fortalecimento da sociedade civil e da retração das instituições políticas.

Embora se vislumbre a rejeição a posições como essas, parece que se tende a manter uma abordagem instrumental da rearticulação das relações Estado-sociedade. Os sinais são certamente diferentes e podem ser expressos pela equação “Estado mais sociedade civil”, no entanto os conteúdos ainda não estão fixados ou são extremamente vagos, de modo que não contribuem necessariamente para dar uma projeção diferente às relações Estado-sociedade, nem atribuem novos significados a uma ou a outra esfera. De um lado, encontra-se um forte apelo às sinergias da associação, baseada especialmente na valorização da eficiência do setor privado; de outro, constata-se abundantes referências à necessidade da participação democrática — o que, por carecer de conteúdos claros, não designa necessariamente um princípio que fundamente o crescimento do poder da sociedade civil.

Entretanto, há também uma crescente busca de ampliação da democracia política e social como diretriz da rearticulação das relações Estado-sociedade civil. Sob esse ponto de vista, encontra-se o germe de um referencial de análise baseado na categoria “público”, que este trabalho se propõe a explorar. Trata-se de uma abordagem que não pressupõe a anulação das categorias “Estado” e “sociedade”, mas pretende atribuir-lhes novo significado, retomando o já tradicional debate sobre a auto-organização social e política da sociedade. Sob este marco teórico, que leva à indagação de novas formas e significados da democracia, coloca-se no centro do debate a aferição da igualdade, da justiça e da solidariedade, suas condições de realização em ambas as esferas (sociedade e Estado), bem como as dificuldades para sua concretização.

2. Desafios atuais da democratização

A emergência de novos aspectos sociopolíticos nas realidades latino-americanas, ligados tanto à transnacionalização da economia quanto às soluções para enfrentar a crise, bem como às heranças da cultura pós-moderna, dá o fundamento da busca de novas categorias analíticas que pretendemos realizar.

LECHNER (1986:8), ao tratar dos efeitos da cultura pós-moderna, sustenta que, na construção de um sistema político-democrático, sobressaem duas tendências: uma forte revalorização da secularização da política e o clamor ao realismo, que reapresenta a política como “arte do possível” (em vez do necessário), e chama a atenção para o fato de que a ordem não é uma realidade objetiva, mas uma produção social, que não pode, portanto, ser obra unilateral de um ator. Ambas as tendências tentam restringir o espaço da política, anteriormente considerado excessivo. De fato, o conflito sobre os limites da política constitui um dos terrenos privilegiados da gênese de uma nova cultura política (BOBBIO, 1986). Implica, por um lado, na exigência de especificidade dos diferentes campos sociais e na aceitação da tensão existente, entre outras, entre o Estado e a política. Porém, relativiza ao mesmo tempo a centralidade do Estado, do partido e da própria política. “Não se aceita mais a identificação do espaço político com a esfera pública. Recusa-se o enclausuramento da política, mas tampouco se aceita que tudo seja política” (LECHNER, 1986:15).

A essa característica, relacionada à crescente deslegitimação do Estado e das instituições políticas em geral, agregam-se outros fatos particularmente relevantes, que correspondem a modificações no tecido social, cujas conseqüências ainda não foram plenamente estudadas: a crescente desintegração social, expressa, entre outros, por índices de pobreza cada vez mais elevados, e a destruição de atores sociais tradicionais, provocada em grande parte pela desregulamentação e desestruturação das relações de trabalho, em consonância com a estratégia neo-liberal.¹

Aliado a esses fenômenos, verifica-se o aparecimento de uma multiplicidade de novos atores socioculturais e de movimentos sociais, que, contrariamente aos do passado, com forte orientação político-estatal, visam, em muitos casos, à conquista de identidade cultural e de espaço próprio de expressão social, políticos ou não (CALDERÓN & REYNA, 1990:15). São movimentos que buscam êxito não apenas na realização dos direitos de cidadania política e social ou participação nos mecanismos da tomada de decisão, mas que também se propõem criar um espaço de conflito institucional onde possam expressar e dar vazão a suas demandas (*idem*: 19, 20).

Os processos de democratização enfrentam o desafio da instabilidade produzida pela indeterminação dos limites da política e, por con-

seguinte, o conflito relativo a eles (LECHNER, 1986:12), em um contexto caracterizado pela fragmentação da ação coletiva, pela aguda desintegração social e pela crescente concentração das decisões políticas, já não mais por parte das elites burocráticas internas, mas, principalmente e cada vez mais, por parte das elites transnacionais. Além disso, a democratização enfrenta a perda de legitimidade dos mecanismos tradicionais de fazer política, apoiados nos partidos e no parlamento, assim como o aparecimento de novos atores, que requerem uma visão nova da própria democracia.

Nesse contexto, adquirem importância central o abandono das lógicas auto-referenciais do sistema político-estatal e a luta não só pelo surgimento de um sistema político-institucional que, além de abrigar as diferentes formas de representação social, possa reconstruir a ordem social, profundamente abalada pela crescente desintegração social, como também pela aceitação de diferentes formas de auto-expressão social. Sob diversos enfoques, esses temas estão cada vez mais presentes na agenda latino-americana pela democratização. Extremamente perceptível e recorrente é o reconhecimento da tensão crescente entre o Estado e a sociedade, que se expressa tanto na questão de que o conceito “público” (e “político”) não se esgota na esfera estatal quanto na busca da preservação de identidades culturais e de maior autonomia do componente social. Junto a isso, acentua-se a consciência de que o Estado não poderá assumir os desafios de proporcionar a integração social, se não for capaz de atuar realmente como um ente público, que aposte igualmente na sua própria democratização. Nota-se, por outro lado, que se começa a questionar as estratégias de desenvolvimento centradas exclusivamente no setor estatal e/ou no privado, o que começa a legitimar a incorporação ativa da “sociedade civil” ao processo, vale dizer, confere espaço próprio às expressões de solidariedade em tais estratégias.

Em decorrência, a temática da rearticulação das relações Estado-sociedade adquire outra perspectiva: o fortalecimento da sociedade civil se faz solidário com a construção da democracia e da cidadania e implica a própria democratização do Estado, ainda que não se reduza a esta. É com esses conteúdos que a categoria “público” adquire validade como instrumento de análise e marco de referência de algumas das transformações.

3. O público, o estatal e o privado

A introdução do conceito “público” como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que contrapõe, de maneira absoluta, o “estatal” e o “privado” está, sem dúvida, vinculada à necessidade de con-

ferir uma amplitude diferente às relações entre o Estado e a sociedade (PORTANTIERO, 1989:56). Segundo LECHNER (1992:11,12), o público constitui um âmbito específico, diferente da esfera política e da esfera estatal: é tanto o espaço da deliberação coletiva dos cidadãos como a maneira pela qual a preocupação dos cidadãos com a ordem social possa atualizar o político na política.

Em termos mais amplos, a categoria analítica “público” remete a um projeto de democratização “substantiva”, que afeta os aspectos econômico, social e político. PORTANTIERO (1989:57) sustenta que as formas que essa democratização assume nos campos econômico e social é a co-gestão, a autogestão, o cooperativismo que criam entre o público e o estatal um espaço de socialização, de descentralização e de autonomia nas decisões. No campo político, implica uma forma de organização que aproxime representantes e representados, que desburocratize a gestão e a torne mais transparente e que incremente a participação do cidadão (*idem*: 57).

HABERMAS (1990,1992), por sua vez, remete a esfera pública à recuperação de uma instância deliberativa, que faça a mediação entre o Estado e a sociedade e que ofereça àquele os fundamentos normativos oriundos das associações autônomas, que levem à democratização dos processos de formação de opinião e vontade política.²

Entretanto, apesar da difícil definição da categoria “público” e dos variados significados atribuídos a ela³, existe um problema básico, que é invariavelmente negligenciado: a questão da organização política da sociedade como um assunto relativo a ela própria. Vários pontos desse enfoque tornaram-se objeto de discussão. Em primeiro lugar, a crítica à noção da soberania popular, segundo a qual, por intermédio do legislador soberano (o “corpo popular”), a sociedade atua sobre si mesma.⁴ Em segundo lugar, a reivindicação da existência de uma função pública radcada na sociedade, que, embora relevante quando a gestão dos assuntos da coletividade separou-se da sociedade para se localizar no Estado, ficando basicamente circunscrita ao âmbito privado mercantil.⁵ Junto a isto, afirma-se a relatividade da esfera pública como sinônimo de Estado, sobretudo nas circunstâncias de crescente privatização das decisões públicas e de deslegitimação dos mecanismos de aferição da vontade política circunscritos a eleições mediadas por partidos políticos. De tais questões, surge a pergunta, que é: *Como influir nas decisões públicas?* Em outras palavras: *Como assegurar que o Estado atue em função da sociedade?*

Trata-se, é óbvio, de uma pergunta que não é nova.⁶ Entretanto, sua importância na atualidade se justifica, em um modelo de organização social que questiona a posição central do Estado na organização social e que assenta a reforma deste na necessidade de devolver o poder à sociedade através de processos de privatização. Tais processos, entretanto,

podem resultar no enfraquecimento da sociedade — pelo menos, daqueles segmentos que não correspondem à sociedade mercantil — ao manter e reforçar a assimetria de poder na construção das agendas públicas, bem como ao acentuar a debilidade do Estado para as fazer cumprir.⁷ A representatividade, a capacidade institucional e a responsabilidade do Estado⁸ tornam-se, assim, atributos cada vez mais importantes para se obter a redefinição das fronteiras entre o Estado e a sociedade e contribuir efetivamente para o fortalecimento desta última.

Os novos estudos sobre a sociedade civil reforçam essa mesma preocupação em decorrência da conscientização de que a democratização da sociedade requer a democratização e a reforma institucional da sociedade política. A transição de uma política defensiva para uma política ofensiva por parte dos movimentos sociais põe em evidência a necessidade do desenvolvimento de uma política de influência sobre o Estado para que abra o universo do discurso político a novas identidades e a normas articuladas, de maneira igualitária, na sociedade. Torna-se relevante também a adoção de uma “política de inclusão”, dirigida a obter o reconhecimento de novos atores políticos (COHEN & ARATO, 1992).

Embora proponham caminhos diferentes, os modelos que preconizam a ampliação do espaço público tendem a convergir. De fato, se uma questão-chave é a recuperação das funções de crítica e de controle por parte da sociedade, considerando que existe um campo de tensão entre ela e o Estado, pode-se admitir que tais efeitos tornem relevantes estratégias de ação diversas, ainda que complementares. Entre elas, certamente, figura, segundo HABERMAS (1990), o estabelecimento de condições para a formação de uma opinião pública espontânea, que, recorrendo à persuasão, possa exercer uma influência “indireta” sobre a formação da vontade política.⁹ Entretanto, torna-se igualmente relevante a própria influência “direta” no aperfeiçoamento dos mecanismos de representação social e política para a elaboração das políticas e decisões públicas. Nesse sentido, não só está em jogo a otimização dos mecanismos tradicionais — eleições, partidos, formas diretas de expressão da cidadania (referendo, consulta popular etc.) — como também a possibilidade de aumentar a capacidade de a burocracia refletir a vontade pública, reacoplando-a à sociedade por meio da participação e da formação discursiva da vontade, já que é precisamente na esfera burocrática que as decisões mais importantes, que afetam a vida coletiva, são tomadas. A “participação dos cidadãos”¹⁰, inserida em uma estratégia de democratização do Estado, surge, então, como tema relevante, conexo ao estabelecimento de instâncias de mediação deliberativas (COHEN & ARATO, 1992) e, em termos amplos, ao estabelecimento de fóruns públicos, na interface Estado, sociedade e economia, capazes de representar espaços de representação, negociação e interlocução (TELLES, 1994).

Sob a perspectiva já enunciada, o público “no Estado” não é um dado pronto, mas um processo de construção, que supõe, por sua vez, a ativação da esfera pública social na sua tarefa de influir sobre as decisões estatais.

Existe, entretanto, outra dimensão da noção de público, que é necessário destacar. Admitindo-se que existem limites à democratização quando circunscrita ao Estado, já que definitivamente o exercício da democracia não pode ser restringido ao âmbito estatal, uma ampla literatura¹¹ destaca a importância da democratização do processo decisório na esfera da produção e nas atividades criadoras de significado, em particular nas associadas à cultura e aos meios de comunicação. Além disso, principalmente na última década, reivindica-se a constituição de instâncias públicas de inter-relação social, formadas voluntariamente, capazes de se auto-determinarem e, portanto, independentes da mediação do Estado. Sua particularidade consiste na criação de zonas não estatais, na vida cotidiana, para a satisfação de necessidades coletivas, além das que são características dos movimentos sociais (CAPELLA, 1993).

O germe dessa instância social é o associacionismo voluntário,¹² ou seja, a realização voluntária de atividades ou a oferta de tempo, em conjunto com outros, para realizar objetivos comuns, atividades que, por terem como objetivo a sociedade, definem-se forçosamente como “públicas” e nessa categoria se inclui todo o conjunto de instituições privadas, cujos fins têm a característica de “serviço público” (FERNANDES, 1994).

A questão-chave que se ressalta é a existência de uma ação coletiva que não envolva necessariamente a afirmação de direitos ou a defesa de identidades culturais, assim como tampouco expresse a vontade de participação política com relação às instituições estatais. Trata-se de outra dimensão possível da dimensão público: “a produção de bens públicos a partir da sociedade”, baseada na solidariedade e fundamentada especialmente na necessidade de restringir a ação estatal. Entretanto, esta não é uma dimensão autônoma da primeira que foi assinalada: como já se sugeriu, torna-se cada vez mais evidente que, para que a redução do papel do Estado crie condições de fortalecimento da sociedade, deve estar assegurada no Estado a representatividade da sociedade. Portanto, pode-se afirmar que ambas dimensões convergem a um mesmo pleito: a criação de uma nova relação institucional, na qual a sociedade cumpra papel relevante.

Reivindica-se, portanto, que os interesses públicos ganhem amplitude de realização, tanto pela incorporação de maior quantidade de agentes sociais para a satisfação desses interesses, como pela criação de espaços de interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade civil, que assegurem estarem as decisões do primeiro balizadas pela ampliação dos direitos dos cidadãos e pelas garantias à consecução desses direitos. Recriação da cidadania política e extensão da cidadania social seriam,

portanto, a base da problemática da construção do conceito de público. Seu horizonte: transcender a atual assimetria da representação social e política e modificar as relações sociais em favor do incremento da auto-organização social.

4. As novas formas de relação entre Estado e sociedade promovidas pelo próprio Estado e sua capacidade de ampliar o espaço público

Na América Latina, além das reformas institucionais que se dirigem especificamente ao sistema político, em seus eixos — poder executivo, poder legislativo e partidos políticos —, está em curso um conjunto de transformações nas relações Estado-sociedade, implementadas pelas instâncias governamentais, com o objetivo de mobilizar a sociedade. A natureza e o grau de tais transformações dependem fundamentalmente da matriz sociopolítica dominante em cada país e, em particular, do papel de intermediação que os partidos políticos desempenhem, bem como da força e da capacidade de mobilização da sociedade. Entretanto, há estratégias comuns, cuja capacidade de contribuir para a construção da esfera pública, nos termos referidos, requer uma análise minuciosa para facilitar a compreensão das condições que podem aumentar sua viabilidade.

Tais transformações se associam fundamentalmente à criação de mecanismos para a participação da sociedade civil em dois processos, analiticamente passíveis de diferenciação: a manifestação de interesses de grupos sociais organizados no processo de formulação de políticas e decisões públicas e a administração privada de serviços ou programas públicos. Embora tais mecanismos não esgotem o conceito de público, remetem claramente às duas dimensões desse conceito, anotadas anteriormente: como converter o estatal em público e como assegurar, ao mesmo tempo, que a execução das tarefas públicas não se restrinja ao âmbito estatal. A demanda da sociedade parece encontrar uma resposta por parte do Estado tanto no que se refere ao estímulo à participação dos cidadãos, por ampliar os sujeitos e os meios de influência nos processos de formação da vontade política, como por favorecer a produção de bens públicos pela sociedade, segundo um modelo que sugere a complementaridade de ações entre Estado e sociedade. Em seguida, tentaremos destacar alguns dos problemas que requerem maior questionamento, em ambos os processos, com base no ponto de vista que adotamos e em um conjunto de hipóteses de trabalho.

a) A participação dos cidadãos na formulação de políticas e decisões públicas

Associados estreitamente a processos de descentralização e em resposta a iniciativas governamentais, é possível identificar vários esforços recentes para criar condições para que a sociedade civil e, em particular, as organizações que representam interesses coletivos assumam algumas das fases da elaboração de decisões públicas. De fato, em um trabalho de investigação prévia (CUNILL, 1991), percebemos a intensa formalização do processo de participação dos cidadãos ocorrida na América Latina, na última década, quer pelo estabelecimento de normas jurídicas, quer pela adoção de procedimentos e instâncias orgânicas para tal fim. Entretanto, com exceção de alguns processos consensuais para a elaboração de políticas de controle da inflação, preços e salários, há evidências de que tais mecanismos parecem não ter obtido avanços quanto à maior participação da sociedade civil, em especial por parte dos atores não tradicionais, na formulação de políticas e decisões públicas.

Primeiramente, se constata que a tentativa mais radical, dentro de um contexto democrático, de envolver diretamente a sociedade civil organizada na “adoção” de decisões governamentais, desapareceu antes de atingir a maturidade. Com efeito, se descartarmos o impulso que o regime autoritário de Augusto Pinochet, no Chile, concedeu à participação dos cidadãos, em substituição à participação política, esta só terá sido institucionalizada nos governos regionais estabelecidos no Peru, durante a presidência de Alan García, atualmente suprimidos. Um outro possível caso paradigmático seria a experiência de Villa El Salvador, onde se alcançou, segundo reconhecem os estudiosos, um elevado nível de auto-desenvolvimento comunitário em cooperação com o exercício compartilhado do poder político. Tal modelo terminou encontrando profundas limitações por sua lógica discrepar da sociedade quanto à aplicação das atuais políticas econômicas.

Em contrapartida, é possível exemplificar graus significativos de envolvimento da sociedade civil no governo local, embora basicamente associados a administrações municipais dominadas por partidos de orientação popular. As experiências da prefeitura de Lima, durante o governo da Esquerda Unida, foram inumeráveis. Atualmente, no Brasil, ressaltam-se as experiências do Orçamento Participativo, iniciadas em diversas prefeituras municipais, em sua maioria ocupadas por políticos filiados ao Partido dos Trabalhadores, que estimularam a criação de conselhos municipais, com representantes eleitos pela população, para escolher os principais projetos de investimento, assim como a proporção do orçamento a ser destinada a cada um deles. Trata-se, entretanto, de “práticas participativas” que, exatamente por sua grande dependência de uma correlação favorável de forças políticas, estão marcadas pela vulnerabilidade.

Em síntese, pode-se destacar que, apesar do discurso amplamente favorável à participação dos cidadãos, esta ainda não encontrou condições propícias para seu exercício nos espaços governamentais, porque está vinculada à possibilidade de contribuir para a democratização destes. Ao contrário, pode-se sustentar mais corretamente que as próprias formas adotadas para a institucionalização da participação da sociedade civil na esfera político-estatal podem ser esclarecedoras de suas limitações, considerando-se que, em vez de facilitarem o incremento da representação social, elas podem legitimar o corporativismo da máquina estatal, limitando ainda mais a ampliação do conceito “público”.

Esta hipótese decorre de admitirmos que o potencial democratizador da participação dos cidadãos esteja condicionado à possibilidade de esta vir a produzir uma alteração real nas assimetrias da representatividade política e social, que decorrem da proeminência nas instâncias de decisão daqueles setores com maior peso econômico e, por conseguinte, com maior organização.¹³ É clara a influência que a estrutura econômica tem nas desigualdades da distribuição do poder social, portanto a sua modificação é a chave para se superar a relação inversamente proporcional entre a necessidade da participação e a sua possibilidade, já que os que mais necessitam participar são justamente os que menos podem fazê-lo. Entretanto, também é possível admitir que os mecanismos de participação possam adaptar ou aliviar as desigualdades e gerar condições para legitimar ou problematizar, respectivamente, o modelo de desenvolvimento que as envolve. A possibilidade de alterar as assimetrias da representação no sistema político depende, em primeiro lugar, do reconhecimento dos sujeitos sociais como sujeitos “políticos”. Certamente, se no sistema político não existe o princípio da discriminação positiva, que favorece a inclusão de novos atores,¹⁴ a assimetria da representação social se fortalece. Além disso, ainda que se criem oportunidades para a expressão de outros agentes, suas possibilidades de influência real podem ficar neutralizadas pelas condições oferecidas, principalmente quando “de fato” a politização da sociedade diminui ao favorecer a fragmentação dos sujeitos e das práticas sociais ou se privilegiar uma relação, de natureza apenas constitutiva em vez de reguladora, da sociedade com a política e, em particular, com a máquina estatal.

Nessas condições, julgamos ser necessário questionar pelo menos três aspectos da institucionalização da articulação Estado-sociedade civil para estimular a participação dos cidadãos nas instâncias governamentais, assim como se desenvolveu como tendência na América Latina dos últimos anos: os agentes da participação social, suas modalidades e âmbito de ação.

Em relação aos “sujeitos”, a experiência mostra que, quando a participação assumiu formas orgânicas de institucionalização, o Estado

tendeu a determinar um acesso diferenciado dos interesses sociais às instâncias de decisão, em função de seus próprios interesses. Concede, assim, menor peso quantitativo à função de representação dos interesses da sociedade (considerando-se que os órgãos habitualmente são mistos) ou estabelece mediações à escolha dos representantes da sociedade civil, procurando impedir que sejam as próprias organizações sociais a elegê-los ou discriminando as organizações que têm a faculdade de designar representantes sociais ou de concorrer para sua designação. O tema assume dimensão altamente problemática quando a representação se institui sob a forma de organismos de representação de interesses, pois exige que se preste especial atenção às organizações participantes e à maneira como elegem seus representantes. Os problemas podem, inclusive, persistir ainda quando a representação se institua por fórmulas eleitorais, que correm o risco da manipulação partidária dos órgãos de participação ou de anulação da manifestação das organizações populares preexistentes.

Características semelhantes estão implícitas na escolha das “modalidades de participação social”. Em si mesma, a necessidade de institucionalizar formas de articulação do Estado com a sociedade civil e captar suas demandas não deixa dúvidas. Entretanto, é discutível circunscrevê-las a uma única modalidade — o acordo, por exemplo — como vem sendo a tendência geral, principalmente se admitirmos que o controle social tanto quanto a interpelação política ou o estabelecimento de instâncias de confrontação propositiva podem ser modos mais válidos de defesa dos interesses da sociedade ou de tornar públicos os conflitos, em circunstâncias em que não é aconselhável ou possível obter o consenso político.

As modalidades de participação que são estimuladas têm, por sua vez, implicações sobre os sujeitos envolvidos. Obviamente, se certas formas de participação exigem um nível de organização predeterminado por parte dos sujeitos, isso pressupõe a exclusão de amplos segmentos da sociedade que carecem de uma organização específica. Além disso, embora de modo menos evidente, constata-se a ocorrência de predeterminação dos sujeitos diante das próprias formas de participação oferecidas pelas instâncias governamentais. O claro privilégio, que se percebe na América Latina,¹⁵ dado aos sujeitos “clientes” ou “consumidores” em detrimento dos sujeitos políticos, afeta diretamente a capacidade da sociedade exercer uma função crítica e de controle que transcenda os interesses particulares, assim como favorece o estabelecimento de uma relação mais mercantil que política com as instituições públicas (RESTREPO, 1995). Tal orientação pressupõe como tendência a exclusão de agentes, uma vez que mobiliza capacidades técnicas que não estão necessariamente presentes nos sujeitos sociais correspondentes, assim como assinala uma

distorção dos esquemas de relação preconizados, ao pressupor que, mais do que o confronto de perspectivas,¹⁶ o que estaria em jogo seria a otimização das decisões, que seriam tomadas como despolitizadas.

Por outro lado, em relação ao “âmbito da participação social”, cabe considerar que a limitar às esferas locais pode cerceá-la, por envolver sua fragmentação. De fato, a tendência clara, na América Latina, é a de favorecer a participação dos cidadãos nos processos de descentralização. A necessidade disso, em geral, não é discutível pois se reconhece que a proximidade com as questões público-estatais estimula o envolvimento dos cidadãos. Entretanto, não se trata de uma relação automática, não só porque, no âmbito local, os órgãos de governo podem reproduzir as mesmas relações patrimoniais ou clientelistas que suscitam na esfera central, mas também porque, habitualmente, as principais decisões que afetam a vida local não se circunscrevem a este âmbito. Portanto, ainda que existam matérias sobre as quais tomar decisão — condição que nem sempre é satisfeita, dada a debilidade de muitos processos de transferência de competências e, principalmente, da mobilização de recursos para exercer tais competências —, a experiência acumulada evidencia que, ao se estabelecerem mecanismos de participação dos cidadãos em processos de descentralização, pode-se produzir sérias distorções se não for questionada a conformação das máquinas governamentais na esfera local, se não forem consideradas as inter-relações dos diferentes níveis de governo nem se fizer a abordagem, necessariamente, inter-setorial dos fenômenos.

A fragmentação da prática participativa, que pode advir de abordagens parciais da relação descentralização-participação dos cidadãos, também pode ser suscitada quando esta só se associa a âmbitos estritamente setoriais. Como já destacamos, se apreciarmos globalmente a oferta governamental de mecanismos de participação, poderemos verificar que essa tendência também se nota na América Latina, dado que uma parte significativa das formas de participação desenvolvidas está diretamente vinculada às necessidades impostas pelos diferentes níveis governamentais, o que, além de gerar saturação dos sujeitos sociais, parece ter sérias implicações na possibilidade de se detectarem as problemáticas mais globais que afetam a vida coletiva.¹⁷

Enfim, o que claramente tentamos enunciar é que a geração de mecanismos de participação social não estimula necessariamente a organização social, mas pode, em contrapartida, vir a se constituir em desarticulação do tecido social e fortalecer as assimetrias da representação social, redundando no enfraquecimento da sociedade civil.

Entretanto, se admitimos que o Estado não só contribuiu para o estreitamento e a submissão da sociedade, mas também estimulou o acesso diferenciado a suas instâncias de decisão, devemos convir que a

ele cabe a responsabilidade crucial de estabelecer condições que aumentem a capacidade de representação e de influência, particularmente, dos atores tradicionalmente excluídos, para que possam ter acesso a tais níveis de decisão e se expressem com autonomia frente à máquina estatal. É necessária, conforme já insinuamos, a criação de oportunidades de participação expressamente dirigidas a tais atores, que envolvam o seu reconhecimento como sujeitos políticos, bem como o respeito às organizações sociais preexistentes ou ainda aos setores da sociedade em que a organização não exista. É igualmente importante que o fomento dessa participação não se viabilize por meio de fórmulas instrumentais, fragmentárias ou rígidas. Trata-se de uma postura cujo objetivo é a politização das relações entre o Estado e a sociedade, de modo que esta disponha de condições para exercer uma função de crítica e de controle sobre aquele. No entanto, o que as experiências em curso mostram é que esta é uma tarefa extremamente complicada, sobretudo devido às limitações do Estado para enfrentá-la, ao alcance da participação dos cidadãos e às suas condições sociopolíticas.

Enfim, está em jogo a estruturação de novas relações de poder, cuja viabilidade está condicionada à superação de sistemas políticos precários, em grande parte privatizados e caracterizados pelo autoritarismo. Podem estes sistemas promover a ampliação da participação dos cidadãos? Pode esta sobreviver, sem serem modificadas, estruturalmente, tais relações? Como a sociedade civil, nas condições atuais de crescente fragmentação e desintegração social, pode aumentar seu poder de pressão em favor da democratização do Estado?

Por outro lado, persiste o problema relativo ao alcance da participação dos cidadãos. É esta participação um instrumento para a democratização do Estado, que possa contribuir para realizar o político na política, ou se trata de um substitutivo da participação política? Até agora, tem-se considerado que, predominantemente, a participação dos cidadãos produz a intervenção em ações públicas, mas só como manifestação e defesa de interesses particulares (coletivos e difusos). Desse modo, só poderia complementar (e não substituir) a participação política realizada pelos partidos políticos, contribuindo (e não interferindo) nos processos de formação de políticas e de tomadas de decisões públicas. Entretanto, ainda que esteja assim balizada a amplitude da participação dos cidadãos, deve-se reconhecer que existe uma tensão entre ela e a participação política, tensão esta que pode chegar a níveis críticos na medida em que se mantenha a tendência à desnaturalização dos movimentos de representação de interesses particulares através de sua conversão em partidos políticos, que se tornam, cada vez mais, aparatos instrumentais, que não agregam demandas mas expressam uma somatória de interesses particulares.

Nesse sentido, cabe considerar que a participação dos cidadãos,

confrontada com partidos frágeis e, em geral, com um sistema de representação política em crise, pode constituir-se em uma forma de sedimentar o corporativismo e dar o monopólio do processo político a grupos que representem interesses organizados mas de caráter estritamente setorial e que, em decorrência de sua capacidade de controlar determinadas forças sociais, conspirem contra uma regra pluralista de formação das políticas. Desse modo, não há uma solução consistente para a criação de mecanismos que agreguem interesses, conforme postula FALETTO (1987:147), “o fortalecimento da sociedade civil, que norteia a ação meritória dos movimentos sociais, pode vir a resultar na primazia do privado sobre o público e na redução da política a um confuso cruzamento de conflitos, negociações e acordos, que se caracterizem tão-somente pelo imediatismo, no qual a política consistiria na administração tecnocrática do existente e, paradoxalmente, seria o Estado, como burocracia, a única garantia da ordem social”.

Considerando tais questões, torna-se essencial o questionamento sobre o grau de influência dos processos de reforma do Estado, em curso na América Latina, na alteração de sua dimensão político-institucional, por meio de reformas políticas (eleitorais, de democratização dos partidos políticos e dos parlamentos), de reformas jurídicas (efetividade dos direitos e garantias da legalidade democrática) e de processos de descentralização político-administrativa, que criem um modelo institucional estável, aumentem a representatividade política e evitem a orientação patrimonialista e clientelista da máquina administrativa. Caso isso não se estabeleça, a dimensão autoritária permanecerá fortemente mesclada à democracia latino-americana (O’DONELL, 1993), impedindo o exercício da cidadania em amplas esferas e a amplos segmentos étnicos e de classe, bem como manter-se-á uma orientação particularista dos órgãos estatais e persistirá a confusão entre as esferas do público e do privado (RABOTNIKOF, 1993). Se assim for, admitimos que a construção do público a partir do privado social permanecerá interdita, ainda na segunda dimensão que abordamos a seguir.

b) A participação da sociedade civil na gestão de programas ou serviços públicos

Atualmente, várias circunstâncias e vários atores juntam-se na demanda por maior participação da sociedade civil na gestão de programas ou serviços, sobretudo no campo social. O Estado, movido, em grande parte, pela crise fiscal ou pela consciência de seus limites operacionais, parece inclinar-se mais e mais ao concurso de outros atores no desenvolvimento de suas atividades. Os usuários, em busca de maior qualidade dos serviços públicos, começam a se tornar favoráveis à provisão privada desses serviços. Muitas organizações não-governamentais,

ante a escassez das fontes de financiamento tradicionais, buscam se associar a instâncias governamentais. Os organismos internacionais — uns na fase de revisão dos modelos de prestação de serviços sociais pelo setor público, outros sob o argumento das virtudes intrínsecas ao envolvimento dos beneficiários — também reclamam por um papel mais ativo da sociedade civil.

Assim, além das ações que correspondem ao voluntariado, começa-se a promover a colaboração mútua, mediante a criação de associações que executem programas públicos, a transferência de funções do Estado a segmentos da sociedade para que as executem diretamente, o financiamento público a ações desempenhadas por organizações não-governamentais — ONGs — ou mediante a descentralização nos beneficiários da administração de gastos públicos.

A multiplicação de iniciativas como essas talvez pudesse servir de base para se afirmar estar em curso uma transformação real nos modelos institucionais de prestação de serviços públicos, que asseguraria não só maior peso participativo à sociedade, mas também melhor qualidade dos serviços, em uma nova institucionalidade pública. Cabe, nesse sentido, avaliar se tais iniciativas implicam a criação de relações de poder compartilhado e, inclusive de cessão de poder, inseridas no propósito de que o público não se esgote no estatal, e se realmente significam que está em desenvolvimento uma “cultura de co-responsabilidade política e social”. A colaboração de diversos atores estatais e sociais como “sócios” no desenvolvimento de ações poderia estar delineando o sentido de “produção social” da saúde, da educação etc., e contribuindo para combater as culturas do paternalismo e do individualismo, mas as questões centrais que parecem estar em jogo são, de um lado, a possibilidade de criar oportunidades para aumentar a capacidade de desenvolvimento da organização social e, de outro, de ampliar a oferta, a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos, contribuindo para a maior equidade social.

Entretanto, as evidências práticas não têm sido muito animadoras nem os estudos sobre esses fenômenos são conclusivos.

Investigações de casos reais¹⁸ mostram que o envolvimento de consumidores, voluntariamente, na produção de serviços públicos, aumenta a qualidade destes, por melhor os ajustar às necessidades dos usuários, mas, por outro lado, incrementa os custos; demonstram também que tal envolvimento está condicionado à assistência financeira do Estado e que, dadas as resistências burocráticas, tende a ficar restrito a serviços públicos periféricos ou suplementares.

Por outro lado, trabalhos referentes à prestação de serviços públicos por parte de ONGs reconhecem que sua eficiência e efetividade estão em grande parte associadas a resultados de pequena escala. Isto põe em dúvida não só sua capacidade de responder às demandas e ampliar seu

atendimento, mas também a estabilidade e a sustentabilidade dos programas executados por esse tipo de organização.

A experiência mostra também que a participação da comunidade em programas públicos está associada aos custos da ocasião de sua execução, crescentemente elevados devido à crise, o que privilegia as atividades mais estritamente vinculadas à sobrevivência.

Por fim, os programas sociais desenvolvidos na América Latina, em sistema de co-responsabilidade com a sociedade civil, mostram, entre seus resultados, a fragmentação dos espaços de decisão e de ação social, danos ao tecido social existente, juntamente com a instabilidade das formas de organização devido às condições que as instâncias governamentais estabelecem para credenciá-las a receber contribuições financeiras.

Considerando essas evidências, é possível concluir que as oportunidades reais de se criar a autogestão ou a co-gestão social de recursos públicos, que envolvem a possibilidade de abertura de novos espaços públicos, não são automáticas mas relativas e condicionadas a uma série de fatores relacionados com transformações institucionais e culturais da máquina governamental e com o tipo de ator social envolvido.

De fato, aceita-se que a efetividade dos esforços para transferir funções à sociedade civil esteja centrada na possibilidade de que o conceito “público” não se esgote no “estatal”. Assim, tais esforços não podem ser julgados apenas em função do grau de descentralização dos recursos, das decisões ou das responsabilidades estatais, mas principalmente em função do grau de organização que promovem e do fortalecimento de novos segmentos da sociedade para aumentar seu acesso aos recursos de poder e aos frutos do bem-estar.

Isso coloca a atenção na determinação do nível de contribuição que cada modelo de relacionamento Estado-sociedade traz ao incremento da eficiência e da efetividade na prestação dos serviços públicos, bem como na sua capacidade de preservar o exercício da responsabilidade pública e fortalecer a sociedade civil. A resposta a tais questões constitui a chave para os argumentos que buscam legitimar a privatização da produção pública dos serviços sociais sob a alegação de uma suposta superioridade técnica do setor privado.

Sendo assim, já que muitas variáveis estão articuladas ao se empregar como marco de referência teórica a capacidade de construção do público, deve-se reconhecer a heterogeneidade dos atores que formam a sociedade civil, assim como as próprias imprecisões do termo.¹⁹ A tendência predominante é a de admitir que a sociedade civil constitui um “terceiro setor”, distinto do Estado e do mercado (a empresa privada), que identifica o espaço das associações humanas não fundadas na coerção do Estado, mas sim na interação comunicativa para sua reprodução.²⁰ De qualquer modo, certamente tem implicações diversas a transferência da

produção de bens públicos a entidades do setor empresarial, a organismos sem fins lucrativos, a organizações comunitárias de base ou a voluntários ou beneficiários, principalmente se se levar em conta a capacidade de desenvolvimento da organização social e, particularmente, os objetivos de fomento à participação social e ao incremento das capacidades comunitárias.

Há, de fato, esquemas de relação que tentam mobilizar diretamente as organizações que preconizam a participação comunitária. Existem, inclusive, em certos países, normas legais que favorecem expressamente os convênios com organizações comunitárias. Na Argentina, por exemplo, há vários anos, a execução de obras por consórcios ou cooperativas de vizinhos está prevista na legislação de várias províncias. Mais recentemente, a legislação colombiana também favoreceu a contratação de obras por organizações sociais e comunitárias preexistentes.

Existem outros casos em que tais organizações são criadas especialmente para a execução de certas atividades. A Colômbia, por exemplo, promoveu, por meio de diversos dispositivos legais, a criação de organismos de ação comunitária (Juntas de Ação Comunitária e Juntas de Habitação Comunitária) como associações sem fins lucrativos, para administrar serviços públicos (como redes de água e de esgotos), construir, mediante autogestão, obras de infra-estrutura para serviços e equipamentos comunitários destinados às famílias filiadas e até para exercer função de economia social por meio de Comitês de Trabalho Empresarial, de cujo número depende a manutenção da procuradoria. Outro caso relevante dessa mesma orientação é o do Programa do Copo de Leite, no Peru, organizado por comitês de mães, cuja importância reside não apenas na participação comunitária mas também na sua evolução organizacional, que alcançou a forma de autogestão, com amplitude nacional.

É possível, portanto, aplicar também o princípio da discriminação positiva ao se firmar convênios para a descentralização da produção de bens públicos, de modo a favorecer diretamente as organizações sociais que mobilizam o setor não mercantil e que podem contribuir para o fortalecimento do setor popular, uma vez que atuam como mobilizadoras da participação social desse segmento.

Ainda nesses casos, porém, admitindo-se que o ator social que atua como sujeito da participação possa ser construído pelo próprio Estado, que determina a criação de instâncias especiais para tal fim, a experiência mostra que o problema de articulação dessas associações com as organizações sociais preexistentes deve ser cuidadosamente avaliado, levando-se em conta a tensão que pode ser produzida entre elas. Os resultados que os governos exibem em matéria de promoção da organização social pela constituição de comitês especiais têm-se traduzido, em muitas oportunidades, na ruptura do tecido social preexistente.

De qualquer maneira, importa ressaltar que a determinação dos atores é, em si mesma, uma questão problemática, sobretudo se considerarmos que, entre organizações com características aparentemente comuns, podem existir, na prática, diferenças substanciais. Reconhece-se, atualmente, que no próprio setor das ONGs existe uma grande variedade de organizações, que desenvolvem diferentes tipos de aproximação com a participação social.²¹ Admite-se, inclusive, que nem todas elas promovam necessariamente a criatividade local ou criem novos canais de pressão dos setores excluídos, mas, ao contrário, possam desenvolver relações clientelistas com o Estado ou com as agências de fomento e contribuir para a despolitização social. Os mesmos traços têm sido detectados em organizações populares de base (STIEFEL & WOLFE, 1994), o que nos adverte sobre a necessidade de, em vez de defender a virtude intrínseca da sociedade civil, reconhecer-se a heterogeneidade desse setor e o papel relevante de atores e práticas tradicionais ou informais, que não estão necessariamente englobados pelo conceito de sociedade “civil” (FERNANDES, 1994).

A diferença entre possíveis atores sociais deve ser analisada não só com relação à sua inclinação para fomentar a participação social, mas também à sua própria efetividade e eficiência na prestação dos serviços públicos. Assim, se se preconiza como objetivo a incorporação da sociedade civil na luta contra a pobreza, é necessário analisar em profundidade a eficácia dos diferentes atores na criação de oportunidades de geração de renda e de emprego. Isto põe em relevo outra contradição que pode estar aflorando no campo da organização social e que já começou a ser apresentada pelas ONGs (LÓPEZ, 1995): a tensão entre as tarefas políticas e o objetivo de produção de serviços. Em um plano mais específico, STIEFEL & WOLFE (1994:217) notam a contradição existente entre o enfoque de “projetos” (limitados no tempo e na abrangência), dado pelos governos à participação social e a mesma participação focalizada como esforços organizados e coletivos dos excluídos em defesa de suas vidas. A participação dos governos (e, em geral, das agências fomentadoras) significa intervenções setoriais, limitadas no tempo e com resultados definidos quantitativamente, enquanto a emergência de organizações participativas supõe, ao contrário, um largo tempo, durante o qual as relações sociais são gradualmente modificadas; introduz incertezas difíceis de serem equacionadas sob pontos de vista instrumentais, tem resultados menos tangíveis e apresenta implicações na distribuição do poder.

Questões como as já mencionadas nos levam a considerar que o Estado, ao transferir funções à sociedade para a ampliação do espaço público, deve confrontar o conjunto de solicitações e avaliar as diversas opções de ação em função da probabilidade de elas fortalecerem não só a sociedade mercantil, mas também de transformarem o paradigma das relações Estado-sociedade, dando primazia a esta.

Com isto, volta-se ao duplo desafio, já indicado, a ser enfrentado pelo Estado: de um lado, a não-abdicação de sua responsabilidade pública e, de outro, a mudança no enfoque de suas relações com a sociedade. Se o primeiro não estiver devidamente assegurado, a descentralização das funções produtivas do Estado pode resultar em maior desorganização quantitativa e qualitativa dos serviços públicos, particularmente daqueles destinados aos segmentos mais pobres, tal como provam várias experiências de privatização de setores empresariais não submetidos a regulamentações (OIT, 1995). O mesmo efeito pode resultar da produção de bens públicos por organizações sem fins lucrativos ou voluntárias (BARENSTEIN, 1994) se não existir apoio financeiro do Estado, ao menos até ficar assegurada a plena sustentabilidade do empreendimento (questão nem sempre possível). A responsabilidade pública do Estado, portanto, expressa-se, em primeira instância, em termos de financiamentos e de regulamentações apropriadas. Porém, para enfrentar o segundo desafio — a mudança do paradigma das relações Estado-sociedade — os conteúdos e as diretrizes desses financiamentos e regulamentações podem adquirir conotações precisas. De fato, se a ação do Estado pretende favorecer a organização social, são questões cruciais a redefinição de sua autoridade e a reorientação de sua ação, de modo a colocar, em primeiro plano, a perspectiva das solicitações da sociedade para esse fim — e não as suas próprias perspectivas. Em decorrência dessas demandas, o Estado pode orientar diferentes esquemas de financiamento.

Merece atenção especial o caso da transferência de recursos governamentais a entidades privadas, para que estas forneçam serviços públicos. Tal transferência se dá por diversos mecanismos como compra de serviços, licitações, concursos, convênios etc., que precisam ser analisados segundo sua possibilidade de favorecer a abertura de novos espaços públicos, assim como de suas vantagens e desvantagens. Admite-se (DE LA MAZA, 1993) que a criatividade em política social possa ser desenvolvida por processos de concurso mais ou menos abertos, em que os candidatos a executores apresentem propostas de trabalho, sem ficar limitados a participar de licitações de obras previamente definidas. Essa possibilidade foi aproveitada pelo Fundo de Investimento Social — FOSIS, do Chile, na tentativa de superar uma das limitações que os mecanismos de licitação impõem à sociedade civil, que é o de lhe destinar o papel de simples executor ou de restringir a ação da sociedade à reação a uma oferta do Estado. A questão-chave, no caso, envolve a atuação do Estado em função das demandas da sociedade. Conforme destacamos anteriormente (1991), as experiências de participação do cidadão com maior êxito conseguiram inverter o paradigma da relação Estado-sociedade em favor desta, dando-lhe garantias de total autonomia institucional. PRATES & ANDRADE (1985) ilustram esse modelo com programas de planeja-

mento participativo, que consistem na oferta de recursos por parte do Estado a comunidades de baixa renda que, por suas associações formais, propõem projetos de seu interesse que, uma vez executados, esgotam a relação institucional Estado-comunidade. As variações do modelo são múltiplas, mas a consciência de que sua aplicação exige níveis mínimos de organização e de capacidade de expressão social impõe ao Estado o desafio de contribuir para que tais condições sejam satisfeitas. Neste sentido, HOPENHAYN (1995:4,3), reconhecendo que a “destinação de recursos públicos em contrapartida a demandas ou projetos de beneficiários organizados não tem, necessariamente, um efeito focalizado nos segmentos mais pobres”, ilustra o trabalho que se poderia realizar com tal objetivo com o exemplo do Fundo de Mudança Social — FIS, da Bolívia, que estabeleceu um sistema de promoção ativa como instrumento para orientar a demanda dos setores mais pobres.²²

Ainda que pareça possível enfrentar alguns problemas relacionados a esses mecanismos, fica demonstrado claramente que a opção pela modalidade de financiamento de programas implica outras decisões-chave relativas às formas de expressão social, que podem apresentar diferentes graus de envolvimento dos atores sociais e, por conseguinte, ter implicações diferentes no desenvolvimento dos programas.

O assunto é também pertinente ao se decidir sobre o tipo de financiamento, considerando-se que a decisão por um financiamento parcial pode ter como fundamento a necessidade de cultivar a co-responsabilidade, dando ao financiamento a característica de retribuição ao esforço da própria comunidade. Sob essa perspectiva, não só se devem estudar as lições oferecidas por programas baseados no princípio da co-responsabilidade, como o Programa Nacional de Solidariedade — PRONASOL, do México, mas também explorar os mecanismos mais eficazes para a canalização de recursos em forma de créditos e doações à sociedade civil, levando-se em conta as diversas opções que começam a surgir: bancos de desenvolvimento comunitário, instituições locais de concessão de doações com patrimônio próprio, fundos de empréstimos comunitários, cooperativas de crédito para o desenvolvimento comunitário, sociedades financeiras, associações empresariais, entidades paraestatais etc. (Esquel Group Foundation, 1993.)

Há, no entanto, outros problemas quanto à complementação de ações entre as instâncias governamentais e a sociedade civil, por meio de financiamentos destinados a essa. Estudos de casos envolvendo financiamentos de ONGs mostram que estas têm encontrado significativos entraves e limitações burocráticas, que põem em dúvida a conveniência de prosseguir-se nesse caminho, dado que as ONGs acabam subsidiando a oferta de serviços por parte do Estado (IRARRÁZABAL *et al*, 1993).

Por outro lado, também há evidências da utilização de recursos

públicos para fins privados, o que demonstra que o tema da responsabilidade pública diz respeito não só à entidade estatal mas também às próprias organizações sociais.

Esses questionamentos obrigam-nos a fazer duas considerações de caráter mais geral sobre o papel de regulador que se impõe ao Estado e sobre as condições de transformação da máquina burocrática, que os novos modos de relação entre ele e a sociedade exigem. Ambas, por sua vez, levam à pergunta: como o Estado pode desenvolver condições favoráveis para a ação privada, que preservem tanto a autonomia social quanto o exercício da responsabilidade pública?

Quando o Estado atua como fonte de recursos financeiros, é claro que se faz necessário fixar limites à ação discricionária das entidades privadas quanto ao uso dos recursos públicos. Isto exige um “referencial regulador”, que proporcione o controle sobre os atores sociais, mas que, por sua vez, não prejudique sua autonomia. Provavelmente, sempre existirá esse tipo de tensão, porém parece existirem modos de aliviá-la. Nesse sentido, além das questões de ordem técnica, relativas à transparência e à coerência das normas e à força das instituições encarregadas de as fazer cumprir, poder-se-ia propor a revisão da própria concepção dos mecanismos institucionais reguladores e analisar a hipótese, entre outras, da adoção do conceito de “controladoria social”. Isso pressupõe que a responsabilidade pela “exigência de prestação de contas” não recaia apenas sobre o Estado, que a exerce em relação às organizações sociais receptoras de recursos e responsabilidades, mas também que seja assumida pelos próprios cidadãos receptores dos serviços. A atuação destes não deveria apenas se destinar a fiscalizar tais organizações, mas a exigir a prestação de contas dos organismos estatais financiadores, inclusive com a avaliação da qualidade das normas regulamentadoras. Assim, os cidadãos poderiam mediar a tensão entre a autonomia das associações sociais e o controle do Estado, e garantir que o dever da responsabilidade seja exercido por todos os atores.

Em algumas das propostas comentadas, começam a ser vislumbrados avanços. Por exemplo, o PRONASOL, do México, prevê expressamente a figura da “controladoria social”. Para cobrar a responsabilidade dos governantes e dos funcionários públicos, foi adotada em outros países, recentemente e de forma ampla. Na Colômbia, por exemplo, a “inspetoria dos cidadãos” — individual e coletiva — foi estabelecida, normativamente, por diversas entidades setoriais e territoriais, registrando-se estudos para o estabelecimento de uma política geral para seu fortalecimento. De particular interesse se revestem, nesse caso, o controle e a vigilância dos processos de contratação, para que, entre outros, se atenda aos critérios de democratização da gestão pública — pelo estabelecimento de contratos com organizações sociais e comunitárias — e se garanta

o cumprimento das metas físicas, financeiras e qualitativas. Um caso similar está previsto na recente Lei de Participação Popular, da Bolívia, que determina a criação de Comitês de Vigilância para articular as organizações de base com os governos municipais.

É óbvio que estas experiências são muito recentes para permitir a avaliação ampla de seus resultados, mas, em todo caso, propõem uma solução para o problema do controle mais direto dos cidadãos sobre a administração pública — o que é fundamental — do que sobre as organizações sociais que começam a executar funções públicas. De qualquer maneira, é evidente que um dos temas-chave do futuro será o controle, principalmente porque já há consciência de um claro déficit nessa matéria, depois dos avanços na transferência de empresas e serviços públicos ao setor privado mercantil, que provavelmente se incrementará com a consolidação da tendência de descentralizar serviços sociais também para organizações sem fins lucrativos.

A necessidade de revisar os esquemas e as técnicas de controle tem por objetivo maximizar a responsabilidade pública e evitar o estrangulamento da sociedade civil, assim como assegurar a eficiência e a qualidade da prestação de serviços. Regulamentação e desregulamentação são, portanto, dois problemas que precisam ser incorporados à discussão. Nesse sentido, é importante observar o desenvolvimento de soluções inovadoras que estão sendo implementadas atualmente, tal como a que está prevista no Brasil, no âmbito da reforma do Estado, que consiste em dotar de autonomia financeira e administrativa os serviços sociais do Estado, transformando-os em fundações de direito privado (“organizações sociais”), de modo a assegurar maior flexibilidade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços e que, para tais efeitos, prevê não apenas um controle dos resultados de tais organizações pelo Estado e pela sociedade mas também a implantação do sistema de contratos de gestão para assegurar direitos e obrigações recíprocas entre ele e as organizações sociais (BRESSER PEREIRA, 1995).

Por fim, nossa última hipótese sustenta que “a construção da viabilidade da recomposição do esquema de poder entre o Estado e a sociedade está vinculada ao modo de configuração do aparelho público e de seus estilos de gestão”. Admitimos que este é um problema central, já que a maioria das experiências em curso mostram que as burocracias públicas tendem apenas a aceitar como funções da participação social as que maximizam seus próprios objetivos (informação ou oferta de mão-de-obra e de outros recursos) e que, não obstante as declarações em favor da abertura do Estado à sociedade, na prática ele tende a assumir uma atitude de oposição a esta (NAVARRO, 1993). Nesse quadro, um dos problemas a resolver é o desenvolvimento da capacidade de as instâncias governamentais aceitarem a existência do conflito de interesses entre as

partes envolvidas em uma decisão e, por conseguinte, a necessidade de gerar um estilo de gestão que permita a cada uma das partes construir sua própria força organizacional para enfrentar o processo de negociação com as demais. Disso deriva a exigência de revisar os modelos organizacionais da máquina governamental, inclusive o paradigma dominante do Direito Administrativo.

Já se destacou (PRATS, 1995) que existe uma contradição significativa entre o Direito Administrativo (e o modelo burocrático que lhe está funcionalmente relacionado) e as demandas de autonomia — e de flexibilidade — que os novos desenvolvimentos da administração propõem em função dos requisitos de eficácia e eficiência. O problema, entretanto, aumenta em face das demandas por participação social. É claro que, diante de processos extremamente definidos ou dominados por hierarquias rígidas, a intervenção dos cidadãos torna-se uma falácia. Por outro lado, a experiência também mostra que deixar a ativação dos mecanismos de participação livres ao capricho dos funcionários governamentais cerceia suas possibilidades. Assim, não só a tensão entre a flexibilidade de organização e a normatização básica deverá ser reconhecida no futuro, como também a tensão relacionada à supra-ordenação e subordinação próprias da hierarquia burocrática *versus* as relações simétricas, necessárias ao incremento da capacidade de deliberação da sociedade.

De modo mais específico, os novos estudos chamam também a atenção sobre a dupla exigência que se impõe ao governo: i) reforçar sua capacidade quanto à administração financeira, às técnicas de participação e à identificação de novos associados; ii) criar um contexto de habilitação para a sociedade civil, o que pode incluir a reforma fiscal (por exemplo, a possibilidade de outorgar isenções e deduções tributárias a doações beneficentes), possibilitando mecanismos que efetivem a responsabilidade e o estabelecimento de um referencial regulamentador apropriado para a fazer prosperar. (Esquel Group Foundation, 1993:13-14.)

A criação de oportunidades para a participação da sociedade civil na execução de programas e serviços públicos, de fato, gera uma série de exigências ao Estado, tanto em termos de recursos e regulamentações (ou desregulamentações, conforme o caso) quanto em relação a modelos institucionais apropriados, qualquer que seja o tipo de relação que se pretenda favorecer.

Podem existir áreas em que seja mais apropriada a retração do Estado em relação às vantagens comparativas de um ou de outro setor. Por exemplo, sustenta-se que um dos âmbitos em que as ONGs devem substituir o Estado, dadas as limitações deste, reside na identificação, gestão e formulação de projetos e programas sociais de nível local (IRARRÁZABAL *et al*, 1993:59). Identificar quais são estas áreas não deve implicar, entretanto, que o Estado deixe de se responsabilizar por elas. Pelo

menos, sempre lhe restará sua participação de apoio e de controle, especificados anteriormente — o que provavelmente exigirá o fortalecimento de sua capacidade de obter informação e proceder à análise política, entre outras funções.

No entanto, o desafio mais importante e diretamente ligado ao Estado é “a mudança de enfoque de suas relações com a sociedade civil”. Em vez de pretender que esta se aproxime dele, por meio de canais institucionais criados em função de seus objetivos e necessidades, o que se preconiza é a inversão desse paradigma, de modo a apoiar a sociedade civil no contexto da preservação de sua autonomia institucional e não sufocar sua capacidade de negociar livremente as melhores opções para seu desenvolvimento. Confirma essa necessidade o fato de que, cada vez mais, se formem organizações e amplos movimentos sociais para realizar suas próprias estratégias de sobrevivência, os quais assumem um papel público de luta contra a pobreza, inclusive mediante a produção direta de bens públicos.

A propósito, é preciso considerar, ainda, que as práticas reivindicatórias e a mobilização de recursos sociais para pressionar em favor da redefinição de propostas políticas são os espaços por excelência da ação da sociedade civil. É preciso notar que a sociedade “também, subsidiariamente”, participa da execução de programas e serviços sociais, combinando pressões e mobilizações com novas formas de interlocução pública e de interpelação política para a defesa de seus direitos, para o estabelecimento de critérios públicos na utilização dos recursos e bens de que depende a qualidade de vida das maiorias, assim como para a introdução de novos temas na agenda pública estatal.

A consciência disso remete ao primeiro plano de abordagem deste trabalho, inclusive em um sentido mais amplo que o tradicional. A perspectiva que adotamos de que a sociedade deve poder recuperar o espaço público implica, principalmente, o exercício de uma função de crítica e de controle sobre o Estado, para ampliar sua influência sobre ele. A “nova relação institucional pública”, se bem que preconize a superação da dicotomia Estado-sociedade, não pretende anular as fronteiras de um e de outro. No âmbito privado, é possível — e necessário — assumir a produção de bens públicos, sempre que isto, por sua vez, não suponha que o Estado abdique de sua responsabilidade pública e que, além disso, também a sociedade mantenha sua especificidade e exerça uma função reguladora sobre o Estado e a política. A “participação dos cidadãos” pode servir a esse propósito e alterar o desenho das políticas e a destinação dos gastos governamentais. Ainda assim, este é apenas um aspecto do problema: também é preciso que a representação das reivindicações dos cidadãos esteja presente no discurso dos partidos políticos e, sobretudo, no debate público. Ainda mais: tais reivindicações também apontam para a

própria democratização da sociedade e para a ampliação do conceito de público às organizações sociais que atuam sobre o Estado (HABERMAS, 1986) e àquelas que produzem bens públicos. Desse modo, a democratização do Estado e a da sociedade, no contexto de fortalecimento da sociedade, passam a ser dois problemas mais estreitamente vinculados do que até agora se tem admitido. É possível que a redefinição das relações entre eles determine não só em que aspectos e de que maneira ambos os setores podem se complementar mas também como se pode preservar o espaço de um e outro, para que, efetivamente, a esfera do público venha a se ampliar.

Notas

- ¹ Vejam-se, entre outros, os relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (1993, 1994) e da OIT (1995).
- ² Habermas considera que o espaço público democrático corresponde a um nível localizado entre a esfera privada e o Estado, cuja função principal não é apenas a de perceber e identificar problemas que afetam o conjunto da sociedade, mas explicitá-los de maneira convincente e persuasiva, para que sejam incorporados e processados pelo sistema político. Suas contribuições mais recentes, de fato, projetam o desenvolvimento de um conceito normativo do público (1990).
- ³ Um excelente trabalho, a nosso ver, que percebe os diferentes sentidos atribuídos ao conceito de público e alguns de seus problemas, é o de RABOTNIKOF (1993).
- ⁴ A formulação habermasiana (1986) é uma das que mais diretamente se fundamentam em uma análise do público conforme o que foi enunciado. Faz mais de trinta anos (na versão original de 1962), trouxe ao cenário da ciência política não apenas um diagnóstico empírico da falência da esfera pública liberal, mas também, como ele mesmo declara, “o aspecto normativo de uma visão democrática radical, que considera e converte em seu objetivo o entrelaçamento funcional do Estado e da sociedade, que objetivamente ocorre” (1992:439). Sua proposta atual (1990) defende a necessidade de modificar a idéia normativa de uma auto-organização da sociedade quando do surgimento da democracia de massas, que se propunha ao Estado de Bem-Estar Social, a qual torna patente a falácia de que os cidadãos “atuam sobre si mesmos” por meio das leis.
- ⁵ Como é bem conhecido, foi Marx quem contribuiu com a interpretação mais radical da esfera pública. Ele, neste sentido, questiona não apenas a idéia da representação do universo social pela esfera pública burguesa, mas também a própria capacidade de transformação dessa esfera, na medida em que a esfera econômica está perpassada pelo antagonismo das classes sociais e se baseia, portanto, na dominação.
- ⁶ A resposta a esta pergunta percorre toda a história do pensamento político. Contemporaneamente, a gama de respostas relaciona desde prescrições que justificam a redução do espaço de influência (teoria elitista) até formulações que buscam a recuperação da idéia da democracia direta.
- ⁷ OSZLAC (1992) aponta essa direção, ressaltando que o poder acumulado é a chave para esclarecer quem define a agenda pública, quem ganha e quem paga os custos, entre outros. Pondera: “um poder menor do Estado diminui sua capacidade de fixar agendas e obter recursos para executá-las. Naturalmente, ao se fazer referência a um maior ou menor poder do Estado, é fundamental conhecer quem o controla”. (*Idem*: 14.)
- ⁸ BEJARANO (1994:53), entre outros, focaliza o fortalecimento político do Estado na sua melhor representatividade, quer dizer, na sua capacidade de assegurar o acesso a ele de forças

- políticas e sociais previamente excluídas do controle da máquina estatal, assim como em sua maior responsabilidade (*accountability*) frente à sociedade.
- 9 Segundo HABERMAS (1990), os requisitos fundamentais para a constituição de um espaço público democrático são: a autonomia com relação ao sistema político (de modo que a produção de novos fundamentos normativos não seja orientada por ele) e a informalidade dos processos de formação de opinião, que podem atuar assim porque não estão sob a pressão de decisões.
 - 10 Acolhemos aqui a expressão mais usual, que se relaciona diretamente à expressão de interesses coletivos e difusos nas esferas públicas estatais. Veja-se a discussão sobre esta abordagem em CUNILL (1991).
 - 11 Entre os autores clássicos desta matéria está PATEMAN (1970), ao tratar das democracias ocidentais.
 - 12 Veja-se a esse respeito, para o caso da Europa e, em particular, da Espanha, SÁNCHEZ MORÓN (1995).
 - 13 Este é um problema particularmente importante para a ampliação do conceito de público, porque o grau de inserção na estrutura econômico-social determina as possibilidades de participação. A CEPAL (1992) considera que a condição sociopolítica básica da estratégia de “Transformação Produtiva com Equidade”, para obter-se a integração social de nível simbólico, é o consenso, que tem, por sua vez, como condição a incorporação das demandas dos excluídos. Sustenta que a incorporação destes nos mecanismos de consenso torna necessária a criação de novos canais de representação e novas formas de articulação com o sistema político e afirma que a convocação para a geração de mecanismos para processar demandas dos setores menos articulados do setor produtivo moderno pode estimular, complementarmente, sua maior organização. (*Idem*: 32.)
 - 14 A expressão “novos atores” é aqui utilizada para enfatizar a idéia de atores que até agora estão excluídos do controle da máquina estatal. Em sentido restrito, abrange tanto novos quanto velhos atores sociais.
 - 15 OCHOA e RESTREPO (1993), referindo-se à Colômbia (onde foi dado impulso significativo à participação do cidadão), ressaltam que a oferta governamental esteve basicamente orientada para a participação dos consumidores e não dos cidadãos que atuassem sobre objetivos intersetoriais de desenvolvimento ou sobre a coordenação das unidade de gestão.
 - 16 Uma ampla literatura ressalta a necessidade dessa orientação. Veja-se, por exemplo, STIVERS (1990) e FISCHER (1993).
 - 17 A abordagem dos cidadãos como consumidores ou usuários e o privilégio da participação setorial podem estar intimamente relacionados. Veja-se a esse respeito OCHOA e RESTREPO (1993) e RESTREPO (1995).
 - 18 Veja-se a este respeito BARENSTEIN (1994), que transcreve experiências de países desenvolvidos e subdesenvolvidos.
 - 19 Vários trabalhos já começam a ressaltar as imprecisões do conceito de sociedade civil, em sua base filosófica de categoria analítica. No que diz respeito à América Latina, veja-se FERNANDES (1994), que mostra que a “sociedade civil” pode ser apenas a ponta do *iceberg* e que, abaixo da linha de água, prevalecem práticas e sujeitos informais, cuja importância não pode ser desconsiderada. Desse modo, existe também ressalva à assimilação do conceito de sociedade civil ao universo da “cidadania”, que a associaria a um subconjunto (pequeno) dos sujeitos sociais da América Latina.
 - 20 Veja-se, por exemplo, COHEN e ARATO (1992).
 - 21 Estudo promovido pelo BID sobre a intervenção de ONGs na prestação de serviços sociais focaliza as “organizações de participação comunitária”, entendidas desse modo as organizações que desenvolvem a capacidade de intermediação entre as comunidades pobres e os grupos de base nelas existentes, o governo ou outras organizações nacionais e internacionais (NAVARRO, J.-C., 1993:5-6). Entretanto, é preciso reconhecer a importância que a participação da comunidade tem em tais organizações, a qual pode ter diferentes formas e utilizar diversos meios, empregando a comunidade como voluntária, grupo de consulta ou decisório.
 - 22 Veja-se, com relação a isso, o acompanhamento que faz o CEDAI do CLAD sobre os Fundos de Investimento Social no âmbito do Sistema Integrado e Analítico de Informação sobre Reforma do Estado — SIARE.

- BARENSTEIN, Jorge. "Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos." *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*. Caracas, n. 1, 1994.
- BEJARANO, Ana María. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia." *Análisis Político*. Bogotá, n. 22, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986 (original de 1984).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira." Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mimeo, 1995.
- CALDERÓN, Fernando; REYNA, José Luís. "La irrupción encubierta. Oye, Pedro, te hablo a tí para que me escuches tu, Juan." *David e Goliath*. Buenos Aires, n. 57, 1990.
- CAPELLA, Juan Ramón. *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Editorial Trotta, 1993.
- CEPAL. "Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad." Santiago: Mimeo, 1992.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- CUNILL, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991.
- DE LA MAZA, Gonzalo. "Los organismos no gubernamentales y el FOSIS. Balance de tres años de relación." *El sector no gubernamental y los Fondos de Inversión Social: la experiencia chilena*. Gonzalo de la Maza, ed., Santiago: ECO, 1993.
- Esquel Group Foundation. "Sociedad civil, Estado y mercado: una asociación incipiente en procura de un desarrollo equitativo." Estudio presentado ao Fórum Social convocado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Washington, D.C.: 10 a 13 de fevereiro de 1993. Mimeo.
- FALETTO, Enzo. "Propuestas para el cambio: movimientos sociales en la democracia." *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 91, 1987.
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FISHER, Frank. "Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases." *Policy Sciences*. Dordrecht, vol. 26, n. 3, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Ediciones G. Gili, 1986 (original de 1962).
- _____. "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público." *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 26, 1990 (original de 1989).
- _____. "Further reflections on the public sphere." *Habermas and the public sphere*. Craig Caloun, comp. Cambridge: The MIT Press, 1992.
- HOPENHAYN, Martín. "Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana." Santiago, CEPAL. Mimeo, 1995.
- IRARRÁZABAL, Ignacio et al. *Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile*. Washington: Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Série de Documentos de Trabalho 154, 1993.
- LECHNER, Norbert. "El proyecto neoconservador y la democracia." *Crítica y utopía*. Buenos Aires, 1981.
- _____. *La democratización en el contexto de una cultura post moderna*. Santiago: FLACSO. Documentos de Trabajo, n. 232, 1986.
- _____. *Reflexión acerca del Estado democrático*. Santiago: FLACSO, Serie Estudios Políticos, n. 20, 1992.
- LÓPEZ N., José Luis. "Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo — ONGs. Sus desafíos: pobreza y democracia." Caracas: CESAP. Mimeo, 1995.
- NAVARRO, Juan Carlos. *Organizaciones de participación comunitaria: su contribución a la lucha contra la pobreza*. Washington: Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Série de Documentos de Trabalho 158, 1993.
- OCHOA, Doris; RESTREPO BOTERO, Dario Indalecio. "El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria." Santafé de Bogotá: FESCOL, FAUS. Mimeo, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía." *Nueva Sociedad*. Caracas: n. 128, 1993.

- OIT. "La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo)." Ginebra, OIT. Mimeo, 1995.
- OSZLAK, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras." Buenos Aires. Mimeo, 1992.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press, 1970.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. "La múltiple transformación del Estado latinoamericano." *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 104, 1989.
- PRATES, Antônio Augusto Pereira; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. "Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais." *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 19, n. 2, 1985.
- PRATS Y CATALÀ, Joan. "Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas." *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, n. 3, 1995.
- RABOTNIKOF, Nora. "Lo público e sus problemas: notas para una reconsideración." *Revista Internacional de Filosofía Política*. Madrid, n. 2, 1993.
- RESTREPO BOTERO, Dario Indalecio. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano." Santafé de Bogotá: PARCOMUN. Mimeo, 1995.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "Participación de la sociedad civil en programas sociales: el caso español." Madrid, Universidad de Alcalá de Henares. Mimeo, 1995.
- STIEFFEL, Matthias; MARSHALL, Wolfe. *A voice for the excluded: popular participation in development: utopia or necessity?* London: Zed Books, 1994.
- STIVERS, Camilla. "The public agency as polis: active citizen." *Administration and Society*. Newbury Park, vol. 22, n. 1, 1990.
- TELLES, Vera. "Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania." São Paulo, Universidade de São Paulo. Mimeo, 1994.

Resumo

Resúmen

Abstract

A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados

Nuria Cunill Grau

O presente artigo tem por objetivo examinar as novas formas de articulação das relações entre o Estado e a sociedade propostas pelo pensamento político contemporâneo. Partindo da constatação de que existe uma tendência à manutenção de uma abordagem instrumental destas relações, sob um enfoque neoconservador, afirma-se que outros paradigmas podem ser buscados. Entretanto, o conteúdo das novas fórmulas propostas ainda não estão fixados, ou são extremamente vagos, de modo que não contribuem necessariamente para conferir projeção diferente às relações, nem atribuem novos sentidos a uma e a outra esfera.

La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos

Nuria Cunill Grau

El presente artículo tiene por objetivo examinar las nuevas formas propuestas por el pensamiento político contemporáneo de articulación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. En función de la constatación de que existe una tendencia a la mantención de un abordaje instrumental de estas relaciones, bajo un enfoque neoconservador, se afirma que otros paradigmas pueden ser buscados. Sin embargo, el contenido de las nuevas fórmulas propuestas todavía no están fijados o son extremamente vagos, de modo que no contribuyen necesariamente para conferir proyección diferente a las relaciones, ni atribuyen nuevos sentidos a una y a otra esfera.

The redesign of State-Society relations: in search of new meanings

Nuria Cunill Grau

The object of this article is to exam the new forms of the relations between State and Society as proposed by the contemporary political thought. The author first concludes that what prevails in the literature is a neo-conservative instrumental approach to the State-Society relations. She suggests that other approaches should be searched only to conclude that the new approaches proposed by contemporary authors are either too vague or have not yet been well defined.

Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993*

Vinicius Carvalho Pinheiro**

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

1. Explosão de demandas, inflação e jogo orçamentário

Na década de 80, o Brasil experimentou dois processos complexos que atuaram em direções opostas. De um lado, houve a crônica afirmação da crise econômica manifestando-se através da estagnação das taxas de crescimento do PIB, altos patamares inflacionários, crise fiscal do Estado e concentração de renda. De outro, assistiu-se ao processo de redemocratização e abertura política, que pulverizou o poder autoritário central dos anos 70. Novos atores passaram a ter influência no processo decisório, vocalizando demandas reprimidas.

Estes dois movimentos chegam ao final da década em colisão frontal, caracterizando o que alguns autores denominaram de crise de governabilidade. Segundo FIORI & KORNIS (1994), "*o esgotamento da coalizão autoritária (...) não logrou produzir nem uma pactuação social, nem um comando nítido que conseguisse deter o avanço da ingovernabilidade...*" (p. 41).

O processo de distensão do regime autoritário, depois denominado de abertura democrática, veio acompanhado da progressiva fragilização financeira do Estado. A mudança do padrão de representação de interesses não apresentou como contrapartida a articulação de uma administração das contas públicas ajustada à nova realidade, provocando um esvazia-

Vinicius
Carvalho
Pinheiro é
Professor de
Economia da
Universidade
de Brasília

mento da capacidade do poder central de realizar uma política econômica sustentada pelo tempo mínimo que a sua eficiência exigiria.

Neste sentido, a Constituição de 1988 configura-se como um reflexo da confrontação entre o falido Estado do modelo de substituição de importações e o avanço das novas demandas políticas. Nos capítulos constitucionais referentes ao regime de proteção social, garantiu-se a universalidade, integralidade e equidade do atendimento à saúde, além da universalização da previdência, prevendo fontes de receitas específicas para o financiamento destas atividades, consolidadas no Orçamento da Seguridade Social. Com respeito à educação, aumentou-se a vinculação de receitas fiscais federais e estaduais. Houve avanços também em direção à descentralização, com o incremento da participação de Estados e municípios no total dos tributos. Entretanto, relegou-se para momento posterior uma reforma fiscal que ajustasse o orçamento federal ao financiamento destas novas demandas. Como resultado, registra-se a pressão por gastos superiores à arrecadação tributária, obrigando o Tesouro Nacional, no período pós-1988, a incorrer em aumento do déficit público, com impactos inflacionários.

Ao mesmo tempo, o regime de inflação alta suportado na última década e o complexo sistema de indexação da economia reformularam os padrões da relação financeira entre o Estado e a sociedade e intra-setorialmente, dentro do próprio governo, com impactos sobre a consecução das políticas públicas.

O gradual processo de destruição da moeda é concomitante à institucionalização da indexação, que passa a condicionar o conflito distributivo, balizado pela capacidade que cada ator tem de se apropriar do ganho inflacionário em detrimento dos outros atores. A inflação torna-se, portanto, parte do cálculo político dos atores, e a capacidade de apropriação financeira passa a ser condicionada pelo grau de organização e mobilização de cada um dos segmentos laborais, empresariais e governamentais. Neste sentido, por exemplo, as periódicas perdas salariais sugerem um grau de mobilização constante para pressionar por uma política salarial que acompanhe a desvalorização da moeda. Dentro deste quadro, os setores não organizados ficam em desvantagem em relação à utilização dos mecanismos institucionais de defesa contra a inflação.

Por outro lado, a inflação tem um papel importante na administração das contas públicas, uma vez que, no período em questão, o governo apresentou incapacidade de autofinanciamento em bases sólidas (via tributos, empréstimos, dividendos) diante das demandas da sociedade.

A inflação mostra-se usual porque, através das desvalorizações da moeda, engendra-se uma transferência compulsória de recursos do setor privado para o setor público, valendo-se o governo do imposto inflacionário para financiar parte de seu déficit.

A fragilidade financeira do Estado traduz-se, portanto, na forma com que este administra o financiamento do déficit público. Os títulos públicos só adquirem aceitabilidade no sistema financeiro mediante juros elevados e exíguos prazos de resgate. O equilíbrio intertemporal do orçamento fica prejudicado, dado que a rolagem da dívida interna se dá no curtíssimo prazo e, para saldar os seus compromissos financeiros, o governo vale-se da remuneração financeira dos recursos fiscais e de contribuições sociais.

Além do mais, como as dotações orçamentárias não são indexadas, ocorre a desvalorização destas na medida em que o governo adia a liberação de verbas, retendo os recursos em sua conta remunerada, denominada Remuneração de Disponibilidades do Tesouro Nacional (Fonte 188), e canalizando os rendimentos para o pagamento de dívidas interna e externa¹. A política contencionista é praticada tanto através de altas taxas de juros, como do contingenciamento do orçamento, provocando a desvalorização das dotações orçamentárias de cada órgão.

Na execução orçamentária verifica-se, portanto, uma realocação de verbas que obedece, em primeiro lugar, à transferência de recursos originariamente destinados às atividades dos ministérios para a área financeira e, em segundo lugar, ao poder de barganha que cada ministério tem diante da área fazendária, para a influir sobre a regularidade e montante dos repasses das suas dotações.

Neste cenário, as disputas entre os ministérios pelas fatias do bolo orçamentário vão muito além do planejamento plurianual das atividades governamentais, refletindo acirrada disputa pelos recursos escassos, onde a utilização dos procedimentos inflacionários irá condicionar as estratégias dos atores envolvidos no jogo orçamentário.

Neste sentido, o objetivo deste texto é procurar caracterizar o jogo orçamentário de natureza não-cooperativa ocorrido até 1993, enfatizando o distanciamento que este jogo provocou tanto do marco democrático da elaboração do orçamento, definido a partir da aprovação pelo Congresso da Lei Orçamentária Anual, como da eficiência da política de estabilização econômica.

O texto está dividido em três partes. A parte inicial trata da contextualização do período estudado, a partir de uma análise da crise fiscal e das mudanças advindas da Constituição de 1988 e seus reflexos sobre a política econômica e no processo orçamentário. A segunda parte aborda o marco teórico que relaciona inflação e poder. A parte final tratará da forma como a inflação se incrustou na racionalidade dos agentes econômicos, mais especificamente no processo orçamentário, e a sua utilização como recurso de poder.

2. A Constituição de 1988 — Conquistas sociais, crise fiscal e restrições ao equilíbrio orçamentário

O ano de 1988, conforme indicado, representa o ponto de colisão entre dois movimentos: de um lado, conquistam-se direitos sociais garantidos pelo Estado e se avança em direção ao processo de descentralização, conforme expresso na Constituição. Por outro lado, observa-se o esgotamento do modelo de industrialização substitutiva, caracterizado por um contexto de estagnação, desestabilização econômica e crise fiscal do Estado. Neste capítulo, analisa-se esta incompatibilidade entre crise fiscal e aumento de demandas.

Uma das faces da crise fiscal refere-se à incapacidade do Estado de se auto-financiar via expansão da dívida pública. Tal limitação ocorre em função do perfil desta dívida, ou seja, dos tipos de títulos e prazos de resgate.

O valor absoluto do estoque da dívida pública mobiliária do governo é relativamente pequeno, quando comparado com outros países. Em 1993, a dívida equivalia a aproximadamente 8% do PIB, enquanto, por exemplo no México, em 1986, a dívida pública representava 77% do PIB; em Israel, em 89, era de 122% do PIB; na França, em 1990, equivalia a 25,6% do PIB; e nos EUA, em 1991, a relação entre dívida e PIB era de 50,1%.²

Entretanto, em 1993, 60% do saldo total da dívida pública federal em poder do público compunha-se de títulos prefixados de prazo entre 28 e 32 dias. Segundo DOELLINGER, “*trata-se de um perfil desfavorável e que reflete os riscos, conforme avaliados pelos mercados financeiros, associados às trajetórias da inflação e dos juros reais da economia*”.³

Pode-se dizer que esta incapacidade governamental de reestruturar o perfil de sua dívida e, desta forma, adquirir maior capacidade de auto-financiamento, decorre da falta de segurança dos agentes econômicos em aplicar nos títulos de longo prazo, o que revela sua incerteza em relação ao futuro da economia. Ou seja, os prazos de rolagem da dívida mostram-se como indicadores, em si mesmos, da credibilidade do governo e de sua política econômica.

A crise fiscal reflete-se, portanto, nos elevados serviços da dívida interna, que limitam a capacidade de auto-financiamento para atender às novas demandas que surgem a partir do processo de democratização, analisadas a seguir.

Como observado, a Constituição de 1988 reagiu de maneira favorável às demandas sociais, introduzindo significativos aprimoramentos nos capítulos sociais e determinando um aumento da demanda de recursos pelas áreas sociais, notadamente nos setores de previdência, saúde, seguro-desemprego e educação.

Na área previdenciária procedeu-se à revisão dos benefícios urbanos existentes, visando à recuperação dos valores originais expressos em salário-mínimo da época da primeira concessão. Tal procedimento estendeu-se também aos beneficiários do meio rural, que há pouco tinham sido incorporados ao sistema, sem o amparo de contribuições anteriores. As modificações produziram um aumento de 82,4% no montante de benefícios previdenciários pagos entre 1988 e 1993, enquanto a contribuição previdenciária, neste mesmo período, assinalou um incremento de apenas 16,9%.⁴

Em relação ao setor saúde, a conquista mais expressiva refere-se à instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), que é regido pelos princípios de universalização, equidade, integralidade do atendimento e descentralização das ações de saúde. Entretanto, a coalizão política que sustentou a transição democrática não foi capaz de garantir recursos suficientes para a consolidação do SUS. Em 1992, o gasto federal em saúde atingiu o valor de US\$ 46,9 *per capita*, assinalando um montante 31,8% inferior ao observado em 1980.⁵

Instituiu-se também o Programa de Seguro-Desemprego, administrado pelo Ministério do Trabalho, que assegurou a vinculação para si de 60% dos recursos da arrecadação do PIS-PASEP. Tal programa ainda não foi implementado, sendo os recursos previstos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) utilizados para outras finalidades.

Em educação, aumentou-se a destinação obrigatória da receita de impostos para o setor de 13% para 18%. Excluem-se nesta vinculação as transferências obrigatórias para Estados e municípios, que, por sua vez, têm comprometidos 25% de suas receitas totais.

Quanto ao processo de descentralização, procedeu-se ao aumento das transferências obrigatórias a Estados e municípios. Pela tabela da página seguinte, podemos verificar a relação entre a centralização política do autoritarismo militar e a centralização tributária. Entre 1969 e 1975, o governo federal transferia o equivalente a 12% do total arrecadado do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) para outras esferas de governo, constituindo-se os Fundos Participação Municipal (FPM) e Fundos Participação Estadual (FPE) com 10% do total da receita destes dois impostos. Este montante cresceu para 18% na década de 70 e, com a abertura política, o enfraquecimento do poder central elevou a participação dos repasses a Estados e municípios no IR e IPI para 31% entre 1985 e 1987. Com a Constituição de 1988, os dispositivos de descentralização reforçaram a tendência de crescimento dos repasses, elevando o patamar para 38%. Em 1993, a soma do FPM e do FPE totalizou 44% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

Tabela 1: Evolução do Peso dos Fundos de Participação Estadual e Municipal na Arrecadação do IPI e IR (em porcentagem)

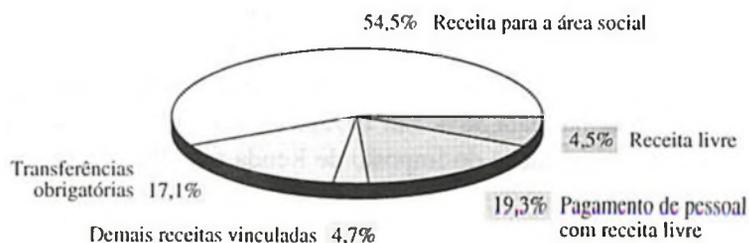
Ano	FPM	FPE	Total
1967/68	10,0	10,0	20,0
1969/75	5,0	5,0	10,0
1976	6,0	6,0	12,0
1977	7,0	7,0	14,0
1978	8,0	8,0	16,0
1979/80	9,0	9,0	18,0
1981	10,0	10,0	20,0
1982/83	10,5	10,5	21,0
1984	13,5	12,5	26,0
1985	16,0	14,0	30,0
1985/88	17,0	14,0	31,0
1988	20,0	18,0	38,0
1989	20,5	19,0	39,5
1990	21,0	19,5	40,5
1991	21,5	20,0	41,5
1992	22,0	20,5	42,5
1993	22,5	21,5	44,0

Fonte: MF — Secretaria de Tesouro Nacional.

O resultado final do aumento das demandas sociais e das transferências obrigatórias para Estados e municípios expressa-se, assim, na elevação do grau de vinculação de receitas ou no estreitamento da margem de manobra na elaboração orçamentária.

O gráfico a seguir ilustra, a partir da estimativa da receita não financeira federal para 1994 realizada por técnicos do Ministério da Fazenda e da Previdência Social no final de 1993,⁶ a divisão das receitas entre a área social, transferências obrigatórias, pagamento de pessoal, demais receitas vinculadas e receitas livres.

Gráfico 1: Estimativa da receita não financeira para 1993 (corte por vinculação constitucional)



Do total da receita, estimado em US\$ 80,8 bilhões, 54,5% correspondiam à soma das receitas vinculadas ao Orçamento da Seguridade Social⁷ com as vinculações do Orçamento Fiscal para a Educação⁸, somando um total de US\$ 44 bilhões destinados aos gastos da área social.⁹ As Transferências Obrigatórias para Estados e municípios, US\$ 13,8 bilhões, equivaliam a 17,1% do total da receita não financeira, e as demais receitas vinculadas¹⁰ somam US\$ 3,8 bilhões, ou 4,7% do total.

O total de vinculações compromete, portanto, 75,3% do total da receita financeira, deixando “livre” a quantia de US\$ 19,2 bilhões para a despesa de custeio e investimento nos órgãos de outras áreas não sociais e serviços da dívida.¹¹ O pagamento de pessoal comprometeria, ainda, US\$ 15,6 bilhões destes *recursos livres*, ou 19,3% da receita total, reduzindo para US\$ 3,6 bilhões o montante de receitas não vinculadas. Verifica-se, portanto, que 94,5% da receita têm destinação garantida, enquanto os outros 4,5% representam o equivalente aos recursos não vinculados. É interessante ressaltar que nesta estimativa a despesa com juros reais seria equivalente a US\$ 7,7 bilhões, o que necessariamente induziria ao déficit público, dado que não seria possível remanejar recursos vinculados às áreas sociais, Estados e municípios e pagamento de pessoal, desviando-os para o pagamento dos juros.

Este exercício demonstra o grau de comprometimento das receitas públicas definido constitucionalmente, o que reduz significativamente o potencial de condução da política econômica por parte da área fazendária. O Plano de Estabilização de 1994 procura contornar estas “amaras”, através do Fundo Social de Emergência (FSE), que traz consigo a estratégia de desvinculação das receitas, permitindo maior capacidade de manobra por parte do Executivo para alcançar o equilíbrio orçamentário.

Nesta seção, procurou-se analisar os constrangimentos ao equilíbrio orçamentário causados, de um lado, pela crise fiscal e incapacidade de auto-financiamento do Estado e, de outro, pela sobrecarga de demandas surgidas após a Constituição de 1988. Na próxima seção, introduziremos a discussão sobre o papel da inflação no conflito distributivo da sociedade para, em seguida, analisarmos a forma como a inflação interfere no processo orçamentário de modo a contrabalançar as restrições ao equilíbrio das contas do governo.

3. Inflação e poder

Durante mais de duas décadas, a sociedade brasileira conviveu com elevados e acelerados patamares inflacionários. Tal fato passou a ser condicionante de nossa vida social e econômica, principalmente no que se refere: ao papel das expectativas futuras dos agentes econômicos, enquanto

determinante do desempenho do sistema econômico; ao reflexo sobre o traçado institucional do país, que passou a se conformar aos mecanismos de indexação e, finalmente, sobre o comportamento político dos atores sociais, que passaram a incorporar a questão da indexação nos conflitos redistributivos. A população, de uma maneira geral, incorpora a seu comportamento a chamada “cultura da inflação”.¹²

Não constitui objetivo deste estudo discorrer detalhadamente sobre as causas da inflação. Interessa, somente, caracterizar a evolução dos seus paradigmas explicativos em direção a um paradigma que associe as relações de poder, principalmente no setor público, aos mecanismos de indexação.

3.1. Convergência dos enfoques clássicos sobre o processo inflacionário

A análise da inflação e das políticas de estabilização evoluiu significativamente nas últimas décadas, galgando marcos explicativos cada vez mais complexos e abrangentes.

As abordagens clássicas privilegiavam a chamada “inflação de demanda”, associando a elevação dos preços ao excesso da demanda agregada, em relação à disponibilidade de bens e serviços na economia.

Para equacionar este problema havia dois tipos de prognósticos: o “monetarista” e o “fiscalista”. O primeiro assinalava a inflação como resultado da incontinência da expansão da moeda e, para combatê-la, sugeria-se a utilização de instrumentos de política monetária como o aumento das taxas de juros e a diminuição da liquidez. Por outro lado, os fiscalistas atribuíam o fenômeno inflacionário aos desequilíbrios nas contas públicas. Neste sentido, a atuação do governo deveria estar direcionada para a elevação da carga tributária ou para a diminuição dos gastos públicos, de modo a igualar receitas e despesas.¹³

Outra perspectiva, associada à corrente “estruturalista”, enfatiza a “inflação de oferta ou de custos”. Focalizando a análise nos países latino-americanos, os estruturalistas chegaram à conclusão de que a inflação está associada a aspectos intrínsecos ao modelo de desenvolvimento via substituição de importações. Dentre estes estão a natureza oligopolística da estrutura de oferta — que facilita aumentos abusivos dos preços —, a rigidez da pauta de importações — que torna o país vulnerável aos choques de oferta externos —, a inelasticidade da oferta de alimentos e os problemas de infra-estrutura, tecnologia e desarticulação setorial, inerentes ao caráter desordenado da industrialização substitutiva.¹⁴

Para os estruturalistas, as políticas contracionistas sugeridas pelos monetaristas trariam a recessão, o que agravaria os problemas estruturais, pressionando a alta inflacionária. Pelo contrário, a estratégia de combate

à inflação deveria estar calcada em políticas de longo prazo articuladas à reorientação do modelo de desenvolvimento.

Ao conflito clássico entre os diagnósticos de inflação de oferta e de demanda, agregou-se, na década de 80, a contribuição “inercialista”, apontando as causas psicológicas e institucionais do processo inflacionário e argumentando que a realimentação de preços em uma economia amplamente indexada é o fator condicionante da perpetuação inflacionária. Os agentes econômicos remarcam os preços a partir da percepção e expectativa em relação ao comportamento dos outros agentes.¹⁵ Neste sentido, o governo deveria intervir com políticas de rendas, promovendo o controle de preços e salários, visando à desindexação da economia.

Hoje, ao contrário do que se pensava até a metade da década de 80, os especialistas da área não mais consideram estas perspectivas como mutuamente excludentes. Neste sentido, as causas do processo inflacionário brasileiro têm sido identificadas na contínua expansão monetária, na perpetuação do déficit orçamentário e na realimentação de preços, seja via expectativas dos agentes econômicos, seja via indexação. Desta forma, segundo Edmar Bacha: *“o monetarismo nos ensinou a necessidade de zerar o déficit operacional para controlar a expansão monetária e domar as expectativas inflacionárias. O inercialismo nos ensinou a necessidade de desindexar salários e juros e coordenar as decisões de preços, para evitar recessão. O conflitismo nos ensinou a necessidade de promover um acordo social prévio para evitar que a política de estabilização caia presa seja do autoritarismo, seja do populismo. Futuros programas de estabilização no país deverão saber incorporar estas três expectativas, pois será somente assim que poderemos compatibilizar a estabilização com o crescimento e a democracia”*.¹⁶ Na conjuntura brasileira cabe, portanto, saber qual é o melhor conjunto de políticas coordenadas para combater a inflação com o mínimo de efeitos colaterais, a ser implementado no bojo de uma proposta de reorientação do modelo de desenvolvimento.

A dinâmica de síntese observada na década de 80 refere-se, portanto, à fusão de diversos elementos de teorias sobre inflação anteriormente consideradas antagônicas, como necessária à orientação de uma política de estabilização eficiente. Na década de 90, o esforço de combate à inflação determina a formulação de política econômica que reflita não apenas a fusão de modelos econômicos, como que também leve em conta aspectos políticos inerentes ao processo.

3.2. O conflito redistributivo inflacionário

Na literatura especializada, a incorporação de categorias analíticas referentes ao jogo de poder na compreensão do processo inflacionário

ocorre em torno de dois grandes temas. O primeiro refere-se ao estudo das condições de sustentação das políticas de estabilização. Neste sentido, os elementos “*condições de governabilidade*” e “*credibilidade da política econômica*” ganham papel fundamental, na medida em que se atribui relevância crescente ao papel das expectativas dos agentes na perpetuação do inercialismo inflacionário. O desenvolvimento deste tema tem absorvido grandes esforços dos autores, fugindo, entretanto, aos limites deste estudo.¹⁷

O segundo grande tema diz respeito à análise do conflito redistributivo inerente ao processo inflacionário, tendo em vista que as regulamentações institucionais têm ocupado o lugar do mercado na resolução deste conflito.

É interessante observar, apenas como ilustração, que a indexação dos salários, criada na década de 70 como mecanismo de compressão salarial, foi apropriada pelas classes trabalhadoras como instrumento de garantia do poder aquisitivo contra a inflação. No decorrer da década de 80, a institucionalização da indexação dos salários tornou-se a maior bandeira do movimento sindical, que passou a reivindicar prazos cada vez menores de reposição das perdas.

Entretanto, o início das experiências heterodoxas no Brasil ainda não contemplava tal aspecto do conflito distributivo. A primeira vez em que foi adotada a abordagem inercialista em um plano de estabilização no Brasil, esta sugeria a neutralidade distributiva da inflação,¹⁸ ou seja, uma vez eliminados, através do choque heterodoxo, os mecanismos indexadores, a economia voltaria à normalidade. Este pensamento, que sustentou a concepção do Plano Cruzado, mostra-se errôneo a partir da verificação da grande concentração de renda ocorrida ao longo da década de 80.

A incorporação do conflito redistributivo à teoria inercialista ocorreu, primeiramente, no âmbito do conflito clássico capital *versus* trabalho, concluindo-se que o preço do produto reflete o poder de barganha dos assalariados no que se refere à reposição das perdas pela inflação.

Por sua vez, AMADEO & CAMARGO (1991) e AMADEO (1991) ponderam o conflito redistributivo segundo o poder de pressão de cada ator envolvido. Estes autores desenvolvem o argumento de que a inflação representa um conflito redistributivo, onde ganham os oligopólios e os segmentos mais capazes de fixar seus ganhos e perdem os assalariados e os segmentos de rendas contratuais. Desta forma, a redistribuição ocorre não só entre capital e trabalho, como também entre setores oligopolizados e competitivos e entre trabalhadores organizados e não organizados.

Isto ocorre em função das grandes diferenças de organização do mercado de trabalho brasileiro. De um lado, encontram-se aqueles que são mais *fortes* politicamente, ligados aos grandes sindicatos que, por sua vez, são empregados de setores oligopolizados; e, do outro, estão os demais, massa nebulosa e dispersa na não organização ou nos setores

informais da economia, geralmente relacionados a estruturas de mercado mais competitivas.

Os setores mais organizados com relação à mão-de-obra e, portanto, com maior poder de barganha ganham, na corrida redistributiva, relativamente aos setores menos organizados devido à chamada “filosofia do repasse”. Por esta entende-se um pacto entre os empresários e os trabalhadores, pelo qual, desde que fosse possível repassar aos preços os aumentos de salários, as empresas resistiriam pouco às demandas dos sindicatos.¹⁹ Portanto, os trabalhadores ligados aos sindicatos mais fortes seriam relativamente beneficiados com o processo inflacionário, já que suas remunerações não sofreriam as mesmas reduções que as dos trabalhadores sem vínculos sindicais. A relação positiva entre o poder de *mark-up*²⁰ e o poder de barganha dos trabalhadores é, em certo sentido, natural, pois o sindicato é proporcionalmente mais forte no setor em que a obtenção de ganhos é mais fácil. Assim, em termos macroeconômicos, observa-se uma “corrida frenética” dos agentes atrás dos preços e salários, onde aqueles que têm maior poder econômico e capacidade de organização e mobilização ganham em detrimento dos menos poderosos.

Ao nível governamental, observa-se um comportamento semelhante no âmbito do conflito orçamentário. Como sugere Bacha, no caso orçamentário, *“o conflito se manifesta não na disputa entre salários e lucros por uma fatia do produto, mas na disputa entre os grupos de interesse por uma fatia do orçamento. A soma das fatias desejadas é maior que as receitas fiscais disponíveis. A inflação resolve o conflito de duas maneiras: diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.”*²¹

Na seção seguinte, examinaremos com mais detalhe a relação entre inflação e orçamento.

4. Inflação e processo orçamentário

Se a influência do desequilíbrio orçamentário sobre a inflação tem sido uma preocupação constante no âmbito da teoria econômica, aqui interessa investigar o contrário: a influência da inflação sobre o orçamento.

À primeira vista, as novas demandas conquistadas pela Constituição de 1988 parecem levar os cofres públicos a uma explosão de gastos, sem contrapartida no aumento das receitas, o que é incompatível com uma política de estabilização que vislumbre o ajustamento fiscal. Assim, necessariamente, se cumprida a lei, os orçamentos sempre incorrerão em elevados déficits.

Paralelamente, com a crise fiscal observa-se o aumento dos custos

financeiros, diminuindo a disponibilidade real de recursos para os gastos sociais. Contornando as vinculações orçamentárias, o Executivo, contudo, tem utilizado o calendário de liberações orçamentárias como recurso de poder para transformar, valendo-se da inflação na execução orçamentária, grandes déficits fiscais *ex-ante* em pequenas frações dos valores orçados quando efetivamente observados *ex-post*.

4.1. Impactos da inflação sobre as contas públicas

O tratamento do impacto da inflação sobre o setor público mudou consideravelmente no decorrer da década de 80, assinalando a progressiva adaptação da gestão das contas públicas ao ambiente inflacionário e ao maior poder de manipulação das autoridades econômicas, no que se refere à execução orçamentária. Tal manipulação explica-se pelo fato de os mecanismos de adaptação à inflação terem sido aprimorados mais eficientemente do lado das receitas do que do lado das despesas.

No início da década de 80, o setor público aparecia como grande perdedor, dado o impacto do *Efeito Tanzi* sobre a arrecadação governamental. TANZI (1977) assinala que em uma economia inflacionária, a existência da defasagem entre o momento de ocorrência do fato gerador do tributo e o seu efetivo recolhimento provoca uma deterioração no seu valor real, em virtude do aumento do nível de preços. Entretanto, nos últimos anos, o efeito corrosivo da inflação na arrecadação foi minimizado por mecanismos de defesa, como a diminuição dos prazos de recolhimento e, principalmente, a indexação na arrecadação dos tributos.

Verifica-se, ainda, o aumento da participação dos tributos que incidem sobre a movimentação e rendimentos financeiros no total arrecadado, mecanismo que só faz sentido em um ambiente inflacionário. Segundo Carvalho, “*em um ambiente estável, onde a moeda não deverá sofrer oscilações em seu valor real, essas aplicações (IOF e IR-FAF) perderão muito do atrativo que hoje desfrutam. Sua própria estrutura de alíquotas só é apropriada para inflação elevada*”.²²

Outra repercussão da inflação nas contas públicas, que define a ponte entre receita e despesa, diz respeito ao imposto inflacionário.²³ O poder de emissão monetária confere ao governo o poder de atualização dos ativos nominais dos agentes da economia. A desvalorização do total de ativos nominais consiste no imposto inflacionário, que é centralizado no governo federal. Este, por sua vez, transfere novamente o imposto à sociedade através do financiamento da dívida pública. É relevante ressaltar que a cobrança do imposto é generalizada, pois ocorre via elevação dos patamares inflacionários. Entretanto, a restituição deste é centralizada no sistema bancário, ou seja, somente aqueles agentes econômicos que têm acesso às contas remuneradas, poupança e outros mecanismos financeiros

ros podem se proteger da cobrança do imposto inflacionário, definindo-se desta forma uma situação de concentração de renda.

O imposto inflacionário é cobrado também inter-setorialmente, dentro do próprio governo. As despesas não são indexadas como as receitas e, como visto, a inflação serve às autoridades econômicas na execução financeira do Orçamento Geral da União, recurso utilizado amplamente na implementação da política econômica. A inflação interfere de duas formas nas despesas: primeiramente, o orçamento embute uma previsão inflacionária bem menor do que a inflação efetivamente observada, o que reduz o valor real das despesas executadas. Em segundo lugar, utiliza-se o controle de caixa para diminuir as despesas.

Este mecanismo funciona da seguinte forma: a arrecadação de impostos e contribuições (vinculadas ou não) são centralizadas na Conta Única do Tesouro.²⁴ Tais recursos consistem na receita não-financeira e são depositados em uma conta especial no Banco Central, onde recebem remuneração financeira (Fonte 188). O Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçamentárias de forma que o valor real das despesas seja reduzido pela inflação. As liberações ocorrem conforme o poder de pressão de cada ministério sobre a área econômica, sendo que a tendência é de que a maioria dos repasses do Tesouro ocorra no final do ano, ou mesmo sejam postergados para o ano seguinte. Os rendimentos destes recursos depositados no Banco Central consistem no imposto inflacionário debitado inter-setorialmente, alimentando parte da receita financeira do governo.

A tabela a seguir ilustra o montante da desvalorização dos recursos fiscais que se transformaram em receita financeira.

Tabela 2: Evolução das remunerações de disponibilidades do Banco Central (1992-1993)

Meses/Anos	US\$ milhões	% anual
1992	11.343	—
1993	18.393	62,1
1994	15.920	—
Janeiro	2.826	109,2
Fevereiro	3.218	13,8
Março	2.422	24,7
Abril	2.258	-6,7
Maio	2.039	-9,7
Junho	2.272	11,4
Julho	309	-86,3
Agosto	318	2,9
Setembro	257	-19,1

Fonte: DEAFI-BACEN.

Ao observarmos o impacto do Plano Real sobre a receita da Remuneração das Disponibilidades do Tesouro — Fonte 188 —, verificamos que a eliminação da inflação significou uma perda de 86,3% em julho para esta fonte em relação ao mês anterior. Em 1993, a receita financeira proveniente da Fonte 188 foi equivalente a 15,7% do total das receitas fiscais e de contribuições federais. Em 1994, até o mês de setembro, a Fonte 188 rendeu o equivalente a 23,1% da receita não financeira total.²⁵

O fato de o governo remunerar a si próprio faz com que os rendimentos dos recursos depositados no Banco Central tenham grande impacto inflacionário, já que são gerados via emissão monetária. Por isso, esses recursos, provenientes da conta das Disponibilidades do Tesouro (Fonte 188), de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1993, só podem ser utilizados para resgatar títulos da dívida pública, não podendo financiar os gastos correntes e de capital dos órgãos.

A política contracionista é definida, portanto, pela retenção de recursos fiscais aplicados no Banco Central, que geram rendimentos que são aplicados em resgate de títulos e pagamento de dívidas, em detrimento do aporte real de recursos para os outros ministérios. Ao remunerar a si próprio e ao canalizar os recursos provenientes desta remuneração unicamente para o pagamento de dívidas e encargos, o governo está transformando gastos correntes em gastos financeiros, contornando o problema das vinculações orçamentárias.

4.2. O jogo do conflito redistributivo

A compreensão deste processo de redistribuição orçamentária pode ser feita com o auxílio da teoria dos jogos, explorado por PATINKIN²⁶ para o entendimento do caso israelense.

Os jogadores são, de um lado, o Ministério da Fazenda, que controla os gastos, e, de outro, os demais ministérios, que pressionam por mais verbas.²⁷ Considere-se uma conjuntura de necessidade de equilíbrio orçamentário onde, por se tratar de um governo de coalizão, o Ministério da Fazenda não tenha o poder de forçar os demais ministérios a fazer reduções adequadas nas suas respectivas demandas orçamentárias, contemplando-se, assim, um orçamento global cujas despesas planejadas excedem sobremaneira as receitas esperadas.

O Ministério da Fazenda poderia seguir um caminho de menor resistência, aparentando aceitar essas demandas e então financiando o déficit primário com emissão monetária, deixando a inflação resultante produzir a necessária redução nas despesas governamentais reais.

Isto não significa que os demais ministros se deixem iludir. Ao contrário, eles podem se ver diante de um dilema do prisioneiro, no qual, por recear que sua posição relativa aos demais ministérios possa piorar, cada um insiste num orçamento nominal superestimado, para se defender dos cortes e dos contingenciamentos esperados, impostos pela área fazendária.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, prevê este comportamento dos ministérios setoriais, além de alterações por parte do Legislativo, e reforça os mecanismos de cortes e de contingenciamento.

Da mesma forma, a resultante do jogo de barganha dos ministérios sobre a área fazendária define um reordenamento de despesas e, dado que os recursos são limitados, isto caracteriza um conflito indireto entre os ministérios, mediado pelo Tesouro Nacional, já que, sendo um jogo de soma zero, o incremento no gasto efetivo de um se dá em detrimento da diminuição do aporte real de recursos para os outros. O resultado final se expressa em substanciais mudanças na composição do gasto total.

O resultado deste jogo é o deslocamento de uma situação de alocação de recursos, coerente com as orientações democráticas do processo de elaboração orçamentária, para uma situação de acirrada disputa política entre os ministérios, ponderada pela área fazendária, que ocupa posição privilegiada, e que irá se refletir na execução orçamentária, distorcendo as determinações iniciais.

Neste sentido, nos governos de coalizão, manifesta-se a tendência a um *trade off* entre o fortalecimento da coalizão e a taxa de inflação: quanto mais fraca a coalizão, maiores as disputas interburocráticas e maior a propensão ao desequilíbrio fiscal, o qual, por sua vez, se traduz em pressões inflacionárias.

O conflito na execução orçamentária acontece basicamente em dois planos. No primeiro, está a decisão entre alocação dos recursos para pagamento de dívidas *vis-à-vis* gastos correntes. A disputa neste plano pode ser encarada como intertemporal, pois ocorre entre as necessidades presentes e as necessidades passadas, expressas pela dívida pública. O segundo plano de conflito diz respeito à reordenação de despesas entre os ministérios.

Em relação ao primeiro plano, como observado, quanto maior o tempo de retenção dos recursos não-financeiros, maior o volume de recursos financeiros disponíveis para o pagamento de dívidas. Neste sentido, há uma migração dos recursos destinados aos ministérios, que têm suas dotações desvalorizadas, em favor da geração de recursos financeiros para pagamento de dívidas. Tal mecanismo opera em favor da política de estabilização, já que diminui as despesas reais do governo.

Neste contexto, as estratégias passam, de um lado, pela tentativa das áreas setoriais de institucionalizar vinculações de receitas e repasses automáticos das receitas aos seus cofres, de modo a neutralizar o poder de manipulação da área fazendária, e, de outro, pela área econômica empreendendo todos os esforços para romper com as vinculações já existentes. Como já assinalado, em 1994, tem-se um exemplo claro desta estratégia com a criação do Fundo Social de Emergência, que se mostrou imprescindível para a efetivação da Política de Estabilização.

O outro plano de conflitos refere-se à repartição de recursos/dotações entre os ministérios, dadas as modificações engendradas pelo processo redistributivo da execução orçamentária. O conflito dá-se indireta-

mente, pois é o resultado do poder de pressão que cada órgão exerce sobre a área fazendária. O fato de algumas áreas já terem conseguido institucionalizar vinculações orçamentárias deixa as outras mais vulneráveis aos cortes e ao contingenciamento.

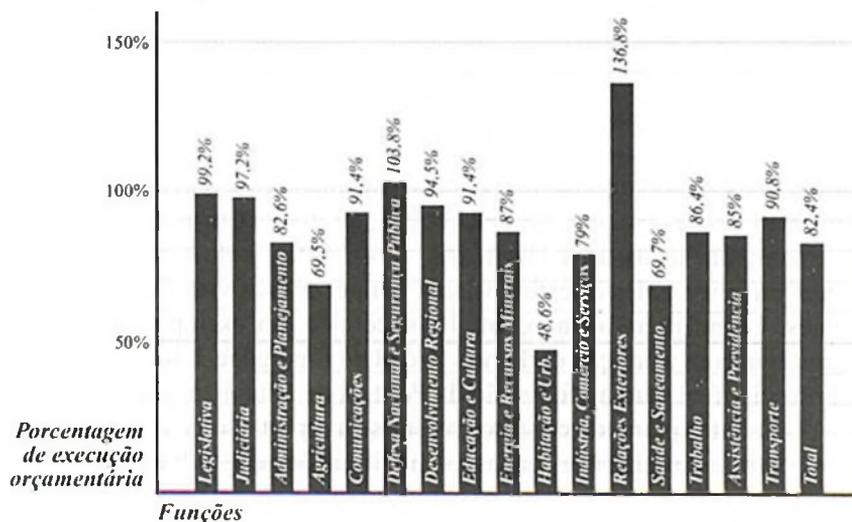
Como indicador da vantagem relativa de cada ministério, vale analisar a mudança da composição da despesa entre a disponibilidade orçamentária inicial e o efetivamente gasto, ou seja, entre o montante de recursos que o Tesouro Nacional deveria liberar para cada área e o que foi realmente repassado. O resultado é um indicador da distorção da execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado pelo Congresso e acrescido de todos os créditos que ocorrem no decorrer do ano.

Não é objetivo deste trabalho analisar a capacidade de mobilização de cada ator para pressionar a execução orçamentária. O exercício que se segue constitui apenas uma ilustração das alterações no orçamento executado em relação ao orçamento inicial, somados os créditos suplementares.

A quantificação foi feita a partir do Balanço Geral da União (anexo 1). Não foi possível, entretanto, ter a medida exata das alterações na estrutura de despesa, dado que nesta publicação constam apenas os valores nominais. Neste estudo, utilizamos a categoria de função para a comparação entre os órgãos. Trata-se de uma tipologia de agregação dos gastos por área de destinação. Uma função pode incluir atividades em diferentes ministérios, o que coloca algum viés na análise. Entretanto, a comparação direta entre ministérios mostra-se prejudicada devido às mudanças que ocorrem tanto na estrutura de apresentação dos dados nas publicações oficiais, quanto na organização burocrática ao nível ministerial.

O gráfico 2 ilustra a média de 1990 a 1993 do percentual de execução da despesa por função em relação à disponibilidade orçamentária inicial, somados os créditos suplementares.

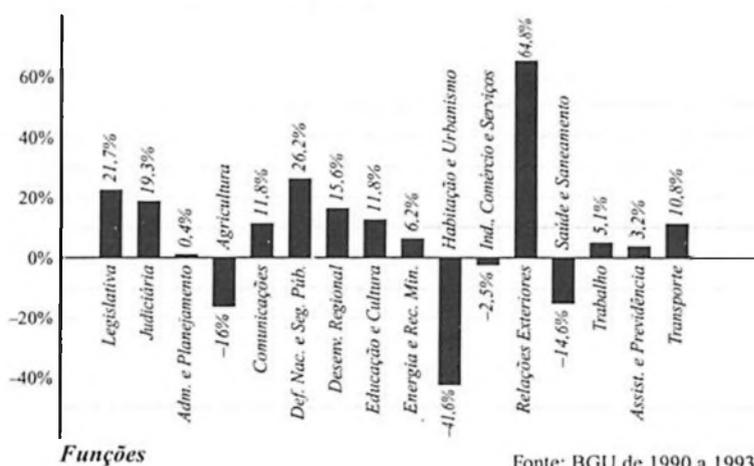
Gráfico 2: Percentual de execução do orçamento inicial por funções (média de 1990 a 1993)



As funções Relações Exteriores e Defesa Nacional, ao final do período, executaram, em média, nos últimos quatro anos, respectivamente 136,8% e 103,8% de suas disponibilidades. Enquanto isso, as funções Saúde, Habitação e Urbanismo e Agricultura, executaram respectivamente 69,7%, 48,6% e 69,5% de suas disponibilidades (ver anexo 3).

O gráfico 3 ilustra a dimensão da variação entre o peso relativo de cada função no total disponível e a participação relativa de cada uma destas no total executado. Este é um indicador do poder de pressão de cada órgão em alterar a sua participação no bolo orçamentário.²⁸

Gráfico 3: Variação da participação percentual de cada função entre o orçamento inicial e o executado (média de 1990 a 1993)



Fonte: BGU de 1990 a 1993.

Na média de 90 a 93 as funções Legislativa, Judiciária, Comunicações, Defesa Nacional, Desenvolvimento Regional, Educação, Energia, Relações Exteriores, Trabalho e Transporte aumentaram a sua proporção no total, enquanto as funções Administração e Planejamento, Assistência e Previdência e Trabalho mantiveram-se quase constantes, em detrimento das funções Agricultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Indústria e Comércio, que reduziram o peso relativo (ver anexo 2).

É importante ressaltar que a baixa execução orçamentária e a conseqüente mudança nos pesos relativos de cada função podem ser explicadas não só pela densidade política de cada setor, mas também pela capacidade de gasto das áreas. A não execução de determinado programa pode ser explicada de diversas formas que se referem desde à incompetência da burocracia até ao fato deste programa ter sido inviabilizado em função do adiamento da liberação das verbas contingenciadas.

Outra constatação importante refere-se à fragilidade das áreas sociais que, conforme se observa no gráfico 3, diminuem ou mantêm constante a sua participação relativa depois de executado o orçamento. A única área social que cresce é a Educação, dada a vinculação constitucional de receitas.

Os gráficos analisados ilustram, finalmente, a enorme distorção do orçamento executado em relação ao orçamento inicial. A explicação para tal disfunção relaciona-se, como abordado, à capacidade de gasto de cada setor, mas principalmente refletem o jogo não cooperativo entre as partes que disputam os recursos ao nível da execução orçamentária junto à área fazendária. Esta, por sua vez, está preocupada em sustentar a credibilidade da política econômica de estabilização, através da manutenção do equilíbrio orçamentário, honrando a exigüidade dos prazos dos títulos da dívida pública.

Em função dos dois patamares de conflitos no âmbito orçamentário — gastos correntes *versus* dívidas e gastos correntes entre os programas setoriais — os ministérios formulam suas estratégias de pressão sobre a área fazendária, que se vale da inflação para balizar a disputa através da utilização de um privilegiado recurso de poder: o calendário de liberações dos recursos do Tesouro Nacional.

5. Considerações finais

A conjugação entre a crise fiscal, que se instalou no país na década de 80, e a sobrecarga de demandas advindas do processo de redemocratização condicionou, a partir dos dispositivos da Constituição de 1988, uma relação conflitante entre a política de estabilização econômica e a tendência de expansão dos gastos públicos, no período 1988–1993. Tal conflito trouxe consigo um enorme viés sobre a administração das contas públicas e a implementação das políticas públicas com base num processo orçamentário consoante com os capítulos sociais da mesma Constituição de 1988.

A política de estabilização é condicionada pela expectativa que os agentes econômicos têm em relação a ela que, por sua vez, se reflete na necessidade de equilíbrio das contas públicas. Este equilíbrio encontra duas forças antagônicas competindo pelos recursos escassos. Por um lado, uma das conseqüências da crise fiscal é o perfil desfavorável da dívida interna que, em virtude da exigüidade do resgate dos títulos, condiciona a manutenção de elevados serviços financeiros para a rolagem das dívidas. Por outro lado, a sobrecarga de demandas reivindica a expansão do gasto social e o aumento das transferências intergovernamentais.

O conflito entre crise fiscal e sobrecarga de demandas acontece, portanto, no âmbito orçamentário, a partir da contraposição entre gastos correntes e pagamento de dívidas, tendo como restrição a necessidade de estabilização com equilíbrio orçamentário e credibilidade da política econômica.

A análise do processo orçamentário no período 1990–1993 sugere

que tal conflito foi resolvido através do contingenciamento fiscal, solucionando-se assim as disputas que ocorrem na alocação de verbas tanto entre dívidas *vis-à-vis* gastos correntes, como na ordenação dos recursos entre as áreas setoriais.

A partir da utilização do contingenciamento, observou-se uma relação simbiótica entre o governo e a inflação, constatando-se o paradoxo de que para viabilizar o equilíbrio fiscal, e por conseguinte, implementar a política de estabilização, foi necessária uma inflação elevada. A política de estabilização adquiriu dimensão política, na medida em que, para viabilizá-la, tornou-se imperativa a diluição das pressões sobre o equilíbrio orçamentário através de mecanismo de redistribuição.

Por outro lado, o mecanismo de contingenciamento engendrou graves distorções no modelo de elaboração do orçamento formulado na Constituição de 1988, ao conceder maior importância ao momento da execução orçamentária, em detrimento das outras fases do processo, aumentando, assim, o poder do Executivo, representado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em prejuízo do Legislativo. O Ministério da Fazenda tornou-se a arena principal de resolução de conflitos, detendo maior poder de influência na alocação de verbas entre dívidas e gastos correntes.

Se o governo privilegiasse os gastos correntes causando, por exemplo, um calote na dívida pública, ele acabaria com a pouca credibilidade que ainda lhe resta, impossibilitando o seu auto-financiamento via colocação de títulos no mercado. Por outro lado, se reduzisse demasiadamente os gastos correntes, o governo correria o risco de uma gradual deslegitimação em função da deterioração dos serviços públicos essenciais. A diferença é que, no primeiro caso, os impactos seriam sentidos no curtíssimo prazo, enquanto, no segundo, constituir-se-ia um processo a longo prazo de colapso das ações governamentais, o que necessariamente provocaria mudanças estruturais em suas funções, onde certamente o mercado poderia ocupar a lacuna causada pela falta de orçamento para os programas estatais.

Pode-se ilustrar este ponto com o caso da Saúde. Como observado anteriormente nos gráficos 2 e 3, a função Saúde foi, no período estudado, a grande perdedora dentro da rede de disputas pelas verbas. No final do ano, o percentual de execução orçamentária foi extremamente baixo e o seu peso relativo no total do orçamento mostrou-se menor no orçamento executado do que no orçamento inicial. O resultado disto foi a deterioração do Sistema de Saúde, com o avanço dos planos e seguros privados substituindo a rede oficial.

Neste conflito redistributivo com base na inflação, as estratégias dos segmentos representantes das áreas setoriais é de anular o poder da área econômica, reivindicando vinculação de receitas e repasses automáticos, se possível no texto constitucional. No entanto, não é possível

vincular receitas para todas as áreas, o que anularia a possibilidade do planejamento. E, quando apenas alguns segmentos são contemplados, verifica-se a maior vulnerabilidade daquelas que dependem dos *recursos não carimbados*.

Neste contexto, a estratégia da área fazendária foi a transformação de gastos correntes em pagamentos de dívidas através do represamento dos recursos fiscais e das contribuições na conta de Remuneração de Disponibilidades do Tesouro Nacional, provocando a desvalorização das dotações orçamentárias e canalizando os rendimentos financeiros dos recursos arrecadados para cumprir os compromissos gerados pela rolagem da dívida.

Verifica-se, portanto, que o modelo orçamentário, que vigorou entre 1988 e 1993, induziu a um jogo não-cooperativo, no qual não foi possível alcançar um resultado favorável, seja em termos de eficiência da política econômica, seja em relação à viabilização das orientações da Lei Orçamentária Anual.

Em 1994, a perspectiva de uma economia com baixos patamares inflacionários provoca uma mudança abrupta em toda esta lógica cultivada durante décadas de inflação. O impacto da estabilização ocorre, em primeiro lugar, sobre as receitas, modificando o peso relativo de cada imposto e contribuição, onde perdem importância os impostos sobre aplicações financeiras e ganhariam os impostos sujeitos ao *Efeito Tanzi*.

A moeda estável conduz, também, a alterações na importância das arenas nas quais ocorrem as disputas pelos recursos do orçamento. Certamente, a área fazendária fica despojada do recurso de poder do calendário de liberações para controle da execução, e o Congresso Nacional, no momento da votação da Lei Orçamentária, torna-se a arena privilegiada. Tal fato engendra uma maior democratização no processo, uma vez que o acesso à área fazendária é muito mais restrito, e reformula os padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo.

Neste contexto, o advento de fundos de desvinculação, como o Fundo Social de Emergência (FSE), é imperativo para a efetivação do equilíbrio orçamentário, já que não é mais possível desvalorizar as dotações e contingenciar os recursos. Assim pode-se dizer que o FSE foi o herdeiro direto do contingenciamento como instrumento de resolução do conflito entre crise fiscal e explosão de demandas.

Anexo 1: Comparação da composição do orçamento disponível e do executado (1990-1993)

Código	Funções	1990		1991		1992		1993	
		Disponível	Executado	Disponível	Executado	Disponível	Executado	Disponível	Executado
1	Legislativa	0,23	0,23	0,42	0,53	0,25	0,33	0,20	0,27
2	Judiciária	0,45	0,45	0,80	1,00	0,62	0,78	0,55	0,70
3	Administração e Planejamento	72,07	72,04	41,95	42,31	63,51	56,42	38,26	42,76
4	Agricultura	2,15	1,94	5,58	4,38	2,80	2,51	2,56	1,99
5	Comunicações	0,04	0,03	0,04	0,04	0,02	0,03	0,02	0,02
6	Defesa Nacional e Segurança Pública	1,84	2,23	3,17	4,43	2,09	2,73	2,07	2,34
7	Desenvolvimento Regional	4,85	4,95	9,24	10,17	6,73	8,65	5,38	6,56
8	Educação e Cultura	2,42	2,35	3,66	4,15	2,16	2,67	2,40	2,72
9	Energia e Recursos Minerais	0,17	0,16	0,40	0,39	0,29	0,32	0,16	0,18
10	Habituação e Urbanismo	0,07	0,04	0,30	0,20	0,08	0,04	0,35	0,15
11	Indústria Comércio e Serviços	0,50	0,42	1,20	0,68	0,71	0,25	0,64	1,37
12	Relações Exteriores	0,11	0,18	0,21	0,58	0,20	0,21	0,16	0,18
13	Saúde e Saneamento	1,02	0,78	8,14	6,15	4,88	5,30	6,99	5,70
14	Trabalho	1,58	1,57	2,79	3,07	1,87	2,40	8,55	7,04
15	Assistência e Previdência	11,36	11,49	19,83	19,45	12,51	15,76	30,40	26,72
16	Transporte	1,13	1,14	2,16	2,46	1,26	1,60	1,27	1,30
17	Reserva de Contingência	0,02	0,00	0,10	0,00	0,01	0,00	0,04	0,00
	Total	100							

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

Anexo 2: Evolução da variação percentual entre o executado e o disponível do peso relativo de cada função no total da despesa

Código	Funções	1990	1991	1992	1993	Média
1	Legislativa	,15	25,49	30,08	30,06	21,70
2	Judiciária	(1,40)	24,47	25,56	28,55	19,29
3	Administração e Planejamento	(0,04)	0,85	(11,15)	11,77	0,36
4	Agricultura	(9,90)	(21,48)	(10,56)	(22,11)	(16,01)
5	Comunicações	(2,53)	19,30	30,68	(0,23)	11,81
6	Defesa Nacional e Segurança Pública	20,98	39,87	30,85	13,19	26,22
7	Desenvolvimento Regional	2,08	9,99	28,42	22,07	15,64
8	Educação e Cultura	(2,72)	13,57	23,43	13,12	11,85
9	Energia e Recursos Minerais	(1,77)	(1,79)	12,06	16,34	6,21
10	Habituação e Urbanismo	(33,77)	(32,63)	(43,46)	(56,84)	(41,67)
11	Indústria Comércio e Serviços	(16,40)	(43,22)	(65,23)	114,76	(2,52)
12	Relações Exteriores	66,77	173,58	4,09	14,92	64,84
13	Saúde e Saneamento	(24,03)	(24,41)	8,49	(18,48)	(14,61)
14	Trabalho	(0,72)	10,07	28,85	(17,65)	5,14
15	Assistência e Previdência	1,14	(1,90)	25,95	(12,13)	3,26
16	Transporte	0,86	13,53	27,00	2,01	10,85

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

Anexo 3: Evolução do percentual de execução da despesa

Código	Funções	1990	1991	1992	1993	Média
1	Legislativa	99,16	99,73	99,53	98,31	99,18
2	Judiciária	96,66	98,91	96,07	97,16	97,20
3	Administração e Planejamento	97,99	80,15	67,98	84,48	82,65
4	Agricultura	88,33	62,40	68,44	58,87	69,51
5	Comunicações	95,55	94,81	99,99	75,41	91,44
6	Defesa Nacional e Segurança Pública	118,60	111,15	100,12	85,55	103,86
7	Desenvolvimento Regional	100,07	87,41	98,26	92,27	94,50
8	Educação e Cultura	95,37	90,26	94,44	85,50	91,39
9	Energia e Recursos Minerais	96,29	78,05	85,74	87,93	87,00
10	Habituação e Urbanismo	64,93	53,54	43,26	35,62	48,59
11	Indústria Comércio e Serviços	81,95	45,13	26,60	162,32	79,00
12	Relações Exteriores	163,48	217,42	79,64	86,86	136,85
13	Saúde e Saneamento	74,48	60,07	83,01	61,61	69,79
14	Trabalho	97,32	87,48	98,59	62,24	86,41
15	Assistência e Previdência	99,14	77,96	96,36	66,41	84,97
16	Transporte	98,87	90,22	97,17	77,10	90,84
	Total	98,08	78,47	76,51	76,58	82,40

Fonte: Balanço Geral da União — 1990 a 1993.

- * Este artigo foi concluído em novembro de 1994, como produto da pesquisa "Articulação entre o Executivo e o Legislativo: O Processo Orçamentário da União", desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública, sob a coordenação de Maria Helena de Castro Santos e com a colaboração de Paulo Carlos do Pin Calmon, Érica Máximo Machado e Paulo Eduardo Rocha. Rafael L. de Santana e Márcio Segundo participaram da coleta e preparação dos dados.
- ** Durante a pesquisa foi Consultor da ENAP e Professor Substituto de Economia Brasileira da Universidade de Brasília.
- ¹ Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1993, a utilização de recursos da Fonte Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional somente pode ser feita para resgate de títulos, devido ao fato de que qualquer outra destinação produz impacto inflacionário.
- ² *Apud.* DOELLINGER (1993:56).
- ³ *Idem*, p. 60.
- ⁴ Cf. MPAS — Fluxo de Caixa Diário.
- ⁵ Cf. IPEA/CPS — Conta Social Consolidada.
- ⁶ Ver VELLOSO (1994).
- ⁷ O Orçamento da Seguridade Social é composto por programas de Saúde, Assistência e Previdência, e é financiado por recursos fiscais e pelas seguintes contribuições sociais: Contribuição s/ Folha de Salários, COFINS, Contribuição s/ o Lucro Líquido, PIS-PASEP (vinculado ac FAT) e outras.
- ⁸ 18% da receita fiscal, subtraídas as Transferências Obrigatórias.
- ⁹ Alimentação, nutrição, saúde, saneamento, proteção ambiental, educação, cultura, trabalho, assistência e previdência.
- ¹⁰ Habitação (20% do IPMF), Fundos Regionais (3% do IR), PIN/PROTERRA e outros.
- ¹¹ Isto supondo-se que as Contribuições Sociais sejam suficientes para cobrir os gastos sociais.
- ¹² Ver VIEIRA (1993).
- ¹³ Ver TOBIM (1981).
- ¹⁴ Ver DELFIN NETO *et alli* (1965).
- ¹⁵ Ver LOPES (1986).
- ¹⁶ BACHA (1988:14).
- ¹⁷ Ver BRESSER PEREIRA *et alli* (1993); DORNBUSCH & EDWARDS (1990) e HAGGARD (1990).
- ¹⁸ Ver LOPES, F. (1986).
- ¹⁹ AMADEO & CAMARGO (1991:17).
- ²⁰ Forma de fixação de preços em mercados imperfeitos nos quais a firma determina o preço em dois estágios distintos. Inicialmente, a empresa define o preço que gostaria de cobrar (P desejado) de forma a cobrir os seus custos totais, quando opera no intervalo ótimo de sua capacidade, e a obter uma margem "razoável" de lucro, determinada subjetivamente. Em seguida, a firma compara esta estimativa de preço desejado com o nível de preços ao qual ocorreria a entrada de novas firmas no mercado, e fixa o seu preço efetivo de forma a impedir a entrada destas firmas: Preço Desejado = Custo Variável Médio + Margem de Lucro Bruta; Preço Efetivo: depende da concorrência potencial.
- ²¹ BACHA (1994:13).
- ²² CARVALHO (1994:33).
- ²³ O valor do imposto inflacionário é definido pela quantia que os agentes econômicos devem juntar aos seus encaixes monetários de modo a manter o valor real destes.
- ²⁴ Excetuando-se a Contribuição sobre Folha de Salários, que é arrecadada diretamente pelo INSS.
- ²⁵ Fonte: Sistema de Visibilidade da Receita (SIVIRE) — MS/Conselho Nacional de Saúde.
- ²⁶ PATINKIN, D. (1993).
- ²⁷ O processo orçamentário pode ser encarado como um jogo de múltiplas arenas e jogadores com infinitas estratégias, onde cada arena e a estratégia de cada jogador influem sobre o resultado das demais. No caso da execução orçamentária, consideraram-se por simplificação apenas dois atores: o Ministério da Fazenda e outro constituído pelos demais órgãos. Uma análise mais completa sugeriria a inclusão da esfera legislativa e de outros atores.
- ²⁸ (Participação % da Função no Orçamento Disponível / Participação % da Função no Executado) x 100.

- AMADEO, E. J. *Bargaining Power, Mark-up Power, and the Acceleration of Inflation in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC/RJ, jun 1991 (texto para discussão n. 262).
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. "Mercado de Trabalho e Dança Distributiva." *Revista de Economia Política*, 11 (3): 13-28 jul-set 1991.
- BACHA, E. L. "Moeda Inercial, Inflação e Conflito: Reflexões sobre Políticas de Estabilização no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18 (1): 1-16, abr 1988.
- BACHA, E. L. "O Fisco e a Inflação: uma Interpretação do Caso Brasileiro." *Revista de Economia Política*. São Paulo: Ed. Brasiliense. 14 (1): 5-17, jan-mar 1994.
- BONELLI, R. & SEDLACEK, G. L. "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988." CAMARGO, J. M. & GIAMBIAGI, F. (orgs.) *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVAL, J. M. & PRZERWORSKI, A. "Reformas Econômicas em Democracias Recentes: Uma Abordagem Social-Democrata." *Dados*, vol. 36, n. 2, 1993.
- CARVALHO, R. E. "Efeitos da Estabilização sobre a Arrecadação Tributária." *Tributação em Revista*. Brasília: SINDIFISCO. 2 (7): 27-34, jan-mar 1994.
- DELFIN NETO, A.; PASTORE, A. C.; CIPOLLARI, P. & CARVALHO, E. P. "Alguns Aspectos da Inflação Brasileira." *Estudos ANPES*, n. 1, São Paulo, 1965.
- DOELLINGER, C. VON. "Reforma Financeira e Dívida Pública: A Agenda de Política Econômica para 1994." *IPEA, Perspectivas da Economia Brasileira*. 1994. IPEA, RJ, 1993.
- DORNBUSCH, R. E. S. EDWARDS. "La macroeconomía del populismo en América Latina." *El Trimestre Económico*. México: n. 225, enero-marzo, 1990.
- FIORI, J. L. & KORNIS, Gem. "Além da Queda: Economia Política numa Década Envisada." GUIMARÃES, R. & TAVARES, R. (orgs.) *Saúde e Sociedade nos Anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- HAGGARD, S. *Pathways from periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- HOFFMAN, H. "Pobreza e Prosperidade no Brasil: o que Está Mudando?" BACHA & H. S. KLEIN (orgs.). *A Transição Incompleta: Brasil desde 1945*, vol. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- KANDIR, A. *Brasil Real: A Construção da Cidadania, da Moeda e do Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Kliek, 1994.
- LOPES, F. *O Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.
- Ministério da Fazenda — *Balanco Geral da União*. Brasília, 1990.
- *Balanco Geral da União*. Brasília, 1991.
- *Balanco Geral da União*. Brasília, 1992.
- *Transferências Obrigatórias Constitucionais*. Brasília, 1993.
- PATINKIN, D. "Israel's Stabilization program of 1985, or some simple truths of monetary theory." *Journal of Economic Perspectives*, 7 (2):103-28, 1993.
- REIS, E. J. "A Superação da Crise Atual Fiscal e Renegociação Externa." *IPEA/INPES. Perspectivas da Economia Brasileira* — 1989. Rio de Janeiro, 1989.
- SIMONSEN, M. H. "A Inflação Brasileira: Lições e Perspectivas." *Revista de Economia Política*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 5 (4): 15-30, out-dez 1985.
- SERRA, J. *Orçamento no Brasil — Raízes da Crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- TANZI, V. "Inflation, Lags in Collection and the Real Value of Tax Revenue." *IMF Staff Papers*, 24, mar 1977.
- TOBIN, J. "Diagnosing inflation: a taxonomy." FLANDERS, M. J. & RANZI, A. (orgs.). *Development in an inflationary world*. New York: Academic Press, 1981.
- VELLOSO, R. W. R. "Combate à Inflação e Ajuste das Finanças Federais em 1994." Trabalho preparado para o VI Fórum Nacional do INAE, 1994.
- VIEIRA, José Ribas *et alli*. *Na corda bamba — doze estudos sobre a cultura da inflação*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

Resumo
Resumen
Abstract

Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil — 1988 a 1993

Vinicius Carvalho Pinheiro

Este estudo pretende analisar os impactos da inflação sobre o processo orçamentário no Brasil entre os anos de 90 e 93, caracterizando-se um jogo não cooperativo dos agentes envolvidos no processo — Tesouro Nacional, Ministérios e Congresso —, cujo resultado distorce a eficiência da política de estabilização e a orientação democrática definida constitucionalmente sobre as decisões de alocação das verbas orçamentárias. O jogo é contextualizado em um ambiente de compatibilização da progressiva fragilização financeira do Estado com os marcos democráticos e as conquistas sociais da Constituição de 1988. O imperativo da estabilização econômica com equilíbrio orçamentário e o conflito entre os setores políticos e burocráticos pelas fatias do orçamento, tornado mais competitivo em função da democratização, condicionam uma forma paradoxal de administração das contas públicas. Assim, em face das demandas serem maiores que a possibilidade de financiamento estatal, a inflação é utilizada no processo orçamentário para reordenar a alocação de verbas e para contenção de despesas com vistas ao equilíbrio orçamentário.

Inflación, poder y proceso presupuestario en Brasil — 1988 a 1993

Vinicius Carvalho Pinheiro

Este estudio pretende analizar los impactos de la inflación sobre el proceso presupuestario en Brasil entre los años 90 y 93, caracterizándose en un juego no cooperativo de los agentes involucrados en el proceso — Tesoro Nacional, Ministerios y Congreso —, cuyo resultado distorsiona la eficiencia de la política de estabilización y la orientación democrática definida constitucionalmente sobre las decisiones de asignación de recursos financieros gubernamentales. El juego se contextúa en un ambiente de compatibilización de la progresiva fragilidad financiera del Estado con los marcos democráticos y las conquistas sociales de la Constitución de 1988. El imperativo de la estabilización económica con el equilibrio presupuestario y el conflicto entre los sectores políticos y burocráticos por los recursos financieros gubernamentales, los hacen más competitivo en función de la democratización, conllevando a una forma paradójica de administración de las cuentas públicas. Así, el hecho de que las demandas sean mayores a las posibilidades de financiación estatal, hace con que la inflación sea utilizada en el proceso presupuestario como un instrumento para reordenar la asignación de los recursos financieros y para la contención de gastos en función del equilibrio del presupuesto.

Inflation, power and budgetary process in Brazil — 1988 to 1993

Vinicius Carvalho Pinheiro

This study aims to analyse the impacts of inflation on the budgetary process in Brazil in the 1990-1993 period. The non-co-operative game among the involved agents — the National Treasury, the Ministries and the Congress — jeopardises the stabilisation policy and the democratic mechanisms of allocation of the budget resources as defined by the 1988 Constitution. The game takes place in an environment where the progressive financial fragility of the State has to match with democratic rules and the social gains expressed in the new Constitution. The mandatory economic stabilisation *cum* budgetary equilibrium and the conflict between politicians and bureaucrats over the budget slates determine a paradoxical way of managing the public accounts. That is, given the fact that social demands are higher than the financial capability of the State, inflation is used in the budgetary process as a mechanism of reordering the budget resources allocation as well as a mechanism of curbing public expenses toward the budget equilibrium.

Ensaio bibliográfico

Parcerias público-privado

Ernesto Jeger

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Introdução

O tema das parcerias público-privado, como nova forma de gestão dos serviços públicos, tem sido objeto de vários estudos e análises e sua atual importância diz respeito a um debate mais amplo, qual seja, o da Reforma do Estado. Muitos autores têm se dedicado a esta questão tendo em vista estabelecer um marco teórico-conceitual das parcerias, assim como apresentar e discutir experiências recentes que apontem, em última instância, uma tendência à mudança no padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

A intensificação das relações entre a administração pública, o setor privado e o setor não-lucrativo/não-governamental a partir dos anos 80, caracterizada pela celebração de parcerias e outras formas de cooperação, emerge em meio às inúmeras crises que afligem os Estados contemporâneos, tais como a crise financeira, fiscal, de legitimação e de governabilidade. E, também, surge no contexto do aumento da competitividade mundial marcada pelos processos de globalização da economia e de revolução tecnológica.

Nesse sentido, a maior participação do setor privado na realização de obras, produção de bens e prestação de serviços públicos, na última década, acaba sendo impulsionada fortemente pelo movimento neo-liberal, que tem como modelo as políticas privatizantes e do desmonte do Estado do Bem-Estar social efetuados pelos governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos (VACCA, 1991).

As experiências de associação entre organizações públicas e priva-

Ernesto Jeger
é Técnico da
Fundação do
Desenvolvimento
Administrativo —
FUNDAP

das, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento (entre eles o Brasil), vêm se proliferando a nível nacional e regional, no campo da construção e manutenção da infra-estrutura econômica e, a nível local, no campo da gestão do desenvolvimento urbano. Mais recentemente, com o crescimento do setor não lucrativo/não governamental, têm se tornado comuns novas formas de cooperação, também no campo da execução das políticas sociais.

A presente resenha objetiva fornecer um panorama da literatura nacional e estrangeira, produzida recentemente, dedicada a estudar e debater a validade de tais experiências em cada um dos campos acima mencionados. Para uma melhor compreensão do tema, esse balanço bibliográfico levanta, inicialmente, uma breve discussão em torno das abordagens que conformam o marco teórico-conceitual das parcerias.

Marco teórico-conceitual das parcerias

A coletânea de BROOKS, LIEBMAN & SCHELLING (1984), publicada pela American Academy of Arts and Sciences, foi um dos primeiros estudos a se preocupar integralmente com o fenômeno das parcerias público-privado.

Reunindo ensaios de importantes especialistas, a publicação explora o potencial e os limites para a expansão das atividades das organizações privadas no segmento das necessidades sociais e abre possibilidades para novos modelos de cooperação empresa-governo.

A obra avalia as políticas públicas que podem ser objeto de alianças estratégicas entre os setores público, privado e não lucrativo, apresentando lições de sua aplicação em projetos de revitalização industrial, re-desenvolvimento urbano e ensino de qualidade, entre outros.

Os vários artigos mostram que as parcerias público-privado, além de contribuir para a produção de bens e prestação de serviços de melhor qualidade, funcionam, por exemplo, como um excelente instrumento gerador de empregos. As experiências recentes de arranjos envolvendo os setores público e privado nos EUA, assim como as perspectivas futuras de seu desenvolvimento, são discutidas enfocando quase sempre os aspectos da *descentralização* e da *privatização* dos serviços públicos.

Estes dois aspectos podem ser encontrados com freqüência no tratamento dispensado à questão das parcerias em publicações mais recentes. Pesquisadores como LOBO (1990) e PIMENTA (1995), por exemplo, consideram as novas formas de gestão governamental — que implicam a transferência total ou parcial da ação pública estatal para agentes da sociedade civil — como uma das várias modalidades de descentralização, concebida, aqui, como a transferência de funções de dentro para fora das

organizações burocráticas públicas, isto é, de dentro da estrutura do Estado para a sociedade, seja a sociedade organizada em empresas privadas ou em entidades sem fins lucrativos, tais como associações de classe ou comunitárias.

Conforme observa MARTINS (1994), as várias formas de operacionalização dessa modalidade de descentralização extra-governamental “incluem as tradicionais concessões de obras e serviços públicos, em áreas como as de transportes, comunicação ou energia; as não menos tradicionais contratações de obras ou serviços subordinados às normas gerais de licitação e contratação, que vinculam as partes por meio de obrigações e direitos bem determinados; assim como também existem os casos de permissão em que ocorre a delegação unilateral, discricionária e precária da prestação de utilidade pública a pessoas jurídicas de direito privado. Incluem-se também nesse rol as novas modalidades de financiamento de projetos, assim como os novos tipos de parceria que hoje se celebram entre o Estado e a iniciativa privada, quando esta aluga e explora ativos estatais, comprometendo-se até mesmo a arcar com obrigações de reinvestimento; ou ainda a modalidade de parceria conhecida como terceirização, em que determinadas atividades de um ente público são descontinuadas e transferidas a fornecedores particulares, conservando-se, entretanto, o controle estatal sobre quantidades, qualidade e preço dos bens e serviços fornecidos”.

Um outro conjunto de autores aborda o tema das parcerias pela ótica da privatização. DRUCKER (1991), inventor dessa terminologia, há quase três décadas, em *Uma Era de Descontinuidade*, aponta uma nova tendência de privatização que vem avançando rapidamente nos países anglo-saxões, a saber: a contratação de empreiteiros particulares para a execução de serviços públicos, competitivamente remunerados pelo governo. O autor defende esta alternativa de prestação de serviços públicos, tendo em vista o “fracasso dos programas governamentais e do funcionamento do governo desde a Segunda Guerra, os limites ao que a tributação e os gastos públicos podem realizar e os limites à capacidade do governo de gerar receitas”.

SAVAS (1990), outro famoso advogado da privatização, definiu o termo como “o ato de reduzir o papel do governo, ou de dar maior importância ao setor privado, numa atividade ou na propriedade de bens”. Em seu livro *Privatização: a chave para um governo melhor*, examina as vantagens e desvantagens, para cada situação, de dez tipos de “arranjos alternativos para fornecer bens e serviços públicos”, entre as quais se destacam as seguintes formas que caracterizam uma parceria público-privado: o contrato, as licenças, as concessões, o sistema de vales, os sistemas de mercado e os serviços voluntários.

Em outro trabalho, cujo foco é a privatização, DONAHUE (1992), para

quem o termo significa “delegar responsabilidades públicas para organizações privadas”, ilustra um conjunto de princípios voltados para a alocação de tarefas financiadas publicamente entre organizações governamentais e não governamentais. Conforme ressalta o autor, “a maior parte das discussões sobre privatização tem tratado o público e o privado como pacotes mais ou menos coerentes de atributos funcionais, filosóficos e simbólicos”. Donahue tenta desfazer esses pacotes examinando as fortalezas e as debilidades das instituições públicas e privadas em contextos específicos e para tarefas específicas. Escapando de rótulos rígidos, o autor enfrenta os sistemas mais complexos, porém mais interessantes, dos relacionamentos público-privado.

Uma nova abordagem da relação público-privado pode ser encontrada no “best seller” *Reinventando o Governo*. Nele, OSBORNE (1994) vislumbra um novo paradigma para a atuação dos governos que extrapola a esfera ideológica do binômio liberalismo x conservadorismo e privatização x estatização, o qual o autor denomina “governo empreendedor”. A partir do exame do panorama das mudanças ocorridas nos governos locais e estaduais nos EUA, nos últimos cinco anos, Osborne relacionou dez princípios que fundamentam esse novo modelo de atuação governamental, no qual as parcerias público-privado aparecem com destaque:

“A maioria dos governos empreendedores promove a competição entre os que prestam serviços ao público. Eles dão poder aos cidadãos, transferindo o controle dessas atividades da burocracia para a comunidade. Medem a atuação de suas agências, focalizando não só os fatores utilizados, insumos, mas, sim, resultados. Orientam-se pelos seus objetivos — sua missão —, em vez de regras e regulamentos. Redefinem seus usuários como clientes, oferecendo-lhes opções — entre escolas, programas de treinamento, tipos de moradia. Evitam o surgimento de problemas, limitando-se a oferecer serviços à guisa de correção ou remédio. Investem suas energias na produção de recursos, concentrando-se simplesmente nas despesas. Descentralizam a autoridade, promovendo o gerenciamento com participação. Preferem os mecanismos do mercado às soluções burocráticas. Detêm-se não só no fornecimento de serviços ao público, mas, também, na catálise de todos os setores — público, privado e voluntário — para a ação conjunta dirigida à resolução dos problemas da comunidade”.

A obra de Osborne relata dezenas de exemplos interessantes de parcerias público-privado em áreas diferentes como a segurança, a saúde, a educação, a construção e os transportes. No final da publicação, o autor resume as qualidades e os defeitos de cada um dos setores: público, privado e “voluntário”, relacionando as tarefas que julga mais adequadas para cada um.

As parcerias público-privado na infra-estrutura de desenvolvimento econômico

Para MOREIRA & CARNEIRO (1994), os modelos de parcerias no campo da infra-estrutura de desenvolvimento econômico também surgem como uma forma alternativa de privatização, “onde a responsabilidade pelo serviço público é uma função do Estado, que a delega, sob condições e prazos acordados em um contrato, ao setor privado, juntamente com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos”.

Em seu artigo, as autoras apresentam o estado da arte dos mais tradicionais modelos de parceria público-privada em curso no mundo, destacando a crescente utilização do instrumental de *project finance* na estruturação dos empreendimentos e na articulação dos diferentes atores e interesses envolvidos na implementação de projetos de infra-estrutura. Os vários modelos de parceria desenvolvidos em anos recentes constituem, essencialmente, “uma forma de o Estado viabilizar a implantação desses projetos — para cuja execução não dispõe de recursos — mediante a concessão à iniciativa privada do direito de construção, de exploração e prestação do serviço por um período de tempo determinado (Build-Operate-Transfer) ou não (Build-Own-Operate) — neste caso, não há retorno do empreendimento ao Estado”.

Completando o estudo, as autoras tecem, ainda, algumas considerações acerca dos desafios que se colocam para o Brasil, destacando-se a necessidade de serem estabelecidas prioridades e diretrizes de atuação para os setores público e privado, em especial e fundamentalmente no que tange ao marco regulatório e ao ambiente institucional.

Um modelo diferente e bastante original de aliança empresarial entre os setores público e privado é o Sistema das Participações Estatais, na Itália. Surgido nos anos 30, o desenho desse sistema envolve a constituição de “*holdings* públicas inter-setoriais” (IRI, ENI e EFIM), que atuam como instrumentos de promoção da política de desenvolvimento econômico e da industrialização do país, através da gestão das participações acionárias e creditícias em empresas de capital aberto. Esse modelo de gestão para o setor público empresarial vem sendo aplicado até hoje, entre outros, nos seguintes setores da atividade econômica italiana: exploração de petróleo, transporte aéreo e marítimo, construção e operação de rodovias, bancos, informática e telecomunicações. Em pesquisa recente, AVAGLIANO (1991) recupera a trajetória histórica de uma dessas *holdings* — o Instituto para a Reconstrução Industrial — IRI, para debater o que ele chama de “intervenção da mão visível do Estado”, em uma economia, como a italiana, que experimentou um processo de industrialização tardia. ROSSI (1991), por sua vez, analisa em outra pesquisa as caracte-

terísticas dessas diversas “entidades paraestatais italianas”, à luz do direito administrativo, procurando desenvolver uma tipologia de caráter institucional e organizacional para estas entidades que combinam elementos de gestão público-privado.

Segundo SOUZA E SILVA (1994), a grande discussão que se processa hoje em dia na Itália é sobre a utilidade do Sistema de Participações Estatais enquanto um instrumento indutor da política industrial num contexto marcado pela globalização da competição e, ao mesmo tempo, de integração da economia européia. Pressionado por essa nova conjuntura, o Estado italiano, a partir dos anos 90, começou a retirar-se de alguns setores — considerados não mais estratégicos como a indústria automobilística e a siderurgia — promovendo a privatização total de algumas empresas vinculadas às suas *holdings* (ex. Alfa Romeo).

Em sua pesquisa, Souza e Silva compara, também, as experiências inglesa de caráter mais liberal, com elevado grau de privatização e desregulamentação, e francesa com longa tradição intervencionista e estatizante, para a gestão do setor público empresarial. “O objetivo do estudo é provocar a discussão tanto das questões fundamentais referentes a cada uma dessas alternativas de organização institucional, como de suas implicações no contexto político-econômico. Também procura analisar as propostas de inovação institucional e suas dificuldades fundamentais, buscando re-focalizar o seu uso para a implantação de propostas alternativas de modernização do Estado no Brasil.”

Estudo semelhante, acrescido do modelo norte-americano, pode ser encontrado em SILVA (1994) no âmbito do convênio IBAM/IPEA/ ENAP, cujo objetivo é referenciar modelos internacionais na concessão de serviços públicos. Tal publicação faz parte de uma série de estudos que visavam o fornecimento de subsídios para a Reforma do Estado à então equipe de transição do Presidente Fernando Henrique. Neste volume específico, inclui-se também a delimitação de um marco teórico-conceitual sobre a participação do Estado brasileiro no setor de infra-estrutura, assim como a referência da concessão de serviços públicos no âmbito do direito administrativo e da ordem constitucional.

A possibilidade do Estado delegar a particulares a prestação de serviços públicos foi objeto de inúmeros projetos de Lei, ao longo de nossa história. Os dispositivos orientadores estiveram presentes nas Constituições de 37 (que deu origem à Comissão Federal de Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública), nas Constituições de 46 (Art. 151) e de 67 (Art. 167) (BRANCO, 1995).

A Constituição Federal de 1988, seguindo essa tradição (Art. 175), faz expressa alusão à possibilidade de prestação de serviços públicos em regime de concessão ou permissão, tornando obrigatórias a elaboração de Lei específica e a realização de prévia licitação.

Em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou as Leis 8.987 (cujo projeto era de sua própria autoria) e 9.074 regulamentando a concessão e a permissão da prestação de serviços. A primeira dispõe sobre:

- o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos;
- a exigência de licitação;
- o caráter especial de cada tipo de contrato;
- as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- dos direitos dos usuários;
- a política tarifária;
- a obrigação de manter serviço adequado.

A segunda estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões, dedicando um capítulo exclusivo à regulamentação do setor elétrico e relacionando, ainda, os seguintes serviços e obras públicas sujeitas ao regime de concessão ou permissão: vias federais, barragens, contenções, eclusas, diques, irrigações e estações aduaneiras, precedidas ou não da execução de obras públicas.

O debate que se estabeleceu anteriormente à regulamentação do instrumento da concessão e permissão na esfera federal propiciou que algumas Unidades da Federação avançassem na promulgação de legislação referente a essa matéria.

Em estudo recente, TADINI (1994) compara as Leis aprovadas nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Pernambuco, nas quais pode-se constatar grandes semelhanças com a Lei Federal.

A Lei paulista (nº 7.835), de maio de 1992, foi a primeira das leis estaduais a ser publicada. Ela considera o Estado como poder concedente para efeito de outorga de concessões ou permissões públicas, atribuindo à pessoa do Governador a competência para definir objeto, área de atuação, prazo e diretrizes que deverão ser observadas no edital de licitação e no contrato. Prevê a existência de três modalidades e a exemplo da Lei federal e demais Leis estaduais exige que as concessões de obras e serviços públicos devam ser precedidas de licitação. A Lei do Estado de São Paulo define também a política tarifária e os instrumentos de fiscalização e controle.

Na mesma época em que promulgou sua Lei, o então Governo do Estado de São Paulo tentou estabelecer uma parceria com o setor empresarial privado, através da criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento — CPD, uma agência de projetos, onde a iniciativa privada deveria deter a maioria das ações e o governo, minoritário, uma ação (do tipo Golden Share). A CPD foi concebida para criar oportunidades de realização simultânea de propósitos de administração pública, em matéria de infra-estrutura, e do empreendedor privado, interessado em investir nesse

setor. Para isso, deveria atuar como interlocutora das partes e coordenadora de procedimentos. Seriam suas, também, as atribuições de fazer estudos de viabilidade e recomendar projetos e de dar assistência ao empreendedor para a obtenção de financiamento, interno e externo, assim como a contratação de tecnologia de gestão. (LEIRIA, 1992; Fórum Paulista de Desenvolvimento, 1991.)

Segundo declarações do atual presidente da CPD, Venilton Tadini, os vários projetos ainda não saíram do papel, ficando parados na fase de habilitação do processo licitatório durante o governo anterior. “A eleição de Mário Covas deu ânimo novo aos empresários, que, por sua vez, precisam vencer a inércia, já que estão acostumados a prestar serviços ao governo sem assumir riscos” (“Lei de Concessões Movimenta o Setor Privado”, Isabel Dias de Aguiar, *Jornal O Estado de S. Paulo*, 19/02/95, B-10).

O atual Governador de São Paulo criou, pelo Decreto 40.000, de 16 de março de 1995, o Programa Estadual de Desestatização e Parcerias com a Iniciativa Privada. Segundo a mensagem transmitida pelo Governador, trata-se de uma importante ação no sentido de se “redistribuir responsabilidades entre o Estado e os agentes sociais”. De caráter pioneiro, o Programa abrange quatro áreas de atuação: concessão de serviços públicos e execução de obras de infra-estrutura, projetos específicos de desestatização, alienação de bens imóveis e diversas parcerias na área social. Nas propostas de parceria no campo da infra-estrutura, entram, por exemplo, projetos como a despoluição do Rio Tietê e a concessão de 5 mil quilômetros de estradas pavimentadas, com pedágio para a iniciativa privada.

As parcerias público-privado na infra-estrutura de desenvolvimento urbano

Os municípios e os centros metropolitanos tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento constituem um grande potencial para a cooperação público-privado. As áreas onde essa cooperação normalmente se realiza compreendem: a implementação de programas de melhoria urbana, o provimento de moradias, a revitalização da economia local e a prestação de serviços básicos como transporte, coleta e reciclagem de resíduos sólidos, fornecimento de água, serviços funerários e iluminação pública.

Um dos maiores especialistas em matéria de cooperação público-privado nos centros urbanos é Ted Kolderie. Cientista político, jornalista e administrador urbano, Kolderie inovou as administrações municipais das chamadas “cidades gêmeas” (St. Paul e Minneapolis) nos EUA, à frente da presidência da Liga dos Cidadãos, desenvolvendo projetos voltados para a geração de competitividade dentro do serviço público. As idéias e propostas de Kolderie são constantemente citadas nas obras de

OSBORNE (1994), DRUCKER (1991) e SAVAS (1990). Em artigos de próprio punho como o que faz parte da coletânea de BROOKS (1984) e em outro mais recente de 1986, Kolderie trata de distinguir os emblemáticos conceitos de provisão e de produção de bens e serviços públicos, apresentando diferentes arranjos público-privado no âmbito dessa dicotomia.

Um Seminário Internacional realizado em Milão, em junho de 1988, organizado entre outros pela Prefeitura local, Universidades de Ferrara, Módena, Bocconi e Católica deu origem a uma interessante publicação, que apresenta os conceitos e as práticas de implementação da parceria público-privado, enfocando a questão do desenvolvimento urbano. O tema da colaboração entre as administrações locais e a iniciativa privada é abordado a partir de três vertentes: jurídica, econômica e organizacional e vem ilustrado com experiências italianas, austríacas, francesas, alemãs, inglesas, espanholas e norte-americanas (FINGERMANN, 1993).

Partindo do relato dessas experiências, Bernareggi, organizador da edição italiana, criou uma tipologia das possibilidades de associação envolvendo os setores público e privado, a saber:

- **Gestão Pública Corrigida** — “A administração pública financia e gerencia a prestação do serviço, adotando em sua gestão elementos do setor privado, seja através de participação consultiva dos agentes privados, seja na estrutura jurídico-administrativa atribuída ao agente público.”

- **Gestão Delegada Mista** — “A administração pública e o setor privado participam da gestão, através da realização de acordos específicos, que se materializam em estruturas organizacionais específicas.”

- **Gestão Delegada Pura** — “A administração pública promove e garante a efetivação de atividades de sua competência, entregando sua realização e gestão a um agente privado. Este é remunerado pela própria administração pública ou pelos usuários privados do serviço.”

Em estudo mais recente, HEINZ (1993) também confronta as práticas de parcerias desenvolvidas na Alemanha, Estados Unidos, Espanha, Inglaterra e França, acrescentando, em relação à publicação de Finger-mann, as experiências sueca e holandesa. À luz dessas contribuições, o autor faz, ao final, um balanço das parcerias público-privado, destacando os seguintes aspectos:

- as condições prévias e os fatores de desencadeamento das parcerias;
- os objetivos, as funções e as ações mais comuns;
- os atores e as formas de cooperação;
- os papéis e competências exercidas; e
- as potencialidades, limites, conseqüências e perspectivas de desenvolvimento desses arranjos no futuro. Nesse aspecto, o autor sugere onze recomendações para que o estabelecimento de parcerias constitua uma união efetiva em prol da comunidade.

A partir da especificidade da experiência norte-americana — descri-

ta na coletânea de Heinz — com os programas de financiamento público para empresas privadas, denominados *Urban Development Action Grant* — UDAG e *Community Development Block Grant* — CDBG, é possível enxergar uma forma diferente de parceria público-privado. Neste caso, HEILMAN (1993) retoma a abordagem da privatização e introduz a noção de “publicização”, ao nível local de governo. Em seu artigo, o autor examina a publicização *vis-à-vis* o já esclarecido conceito de privatização. Baseado especialmente no trabalho de E. S. Savas, Heilman elabora uma tipologia envolvendo a publicização e a privatização, tendo em vista criar um quadro de possibilidades para novos arranjos entre os setores público e privado no campo do desenvolvimento urbano.

Documento do IPEA/IBAM (1993) define esse polêmico debate de maneira bem precisa: “A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local — privados e comunitários — como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. Por essa abordagem, democratização e privatização em serviços a nível local se transformam em vertentes básicas para a descentralização e municipalização”.

Existem vários trabalhos que estudam as experiências brasileiras de parceria e cooperação público-privado. A edição brasileira, organizada por FINGERMANN (1993), incluiu, por exemplo, uma contribuição ligada especificamente à nossa realidade, enfocando aspectos relativos à avaliação e ao controle social da cooperação público-privado na área de obras e serviços urbanos. O artigo de Regina Pacheco analisa “uma experiência recente desenvolvida no Grande ABC paulista, onde representantes de vários segmentos sociais articularam-se em torno do poder público local, com o objetivo de formular e implementar propostas voltadas ao desenvolvimento social e econômico da região”.

LEIRIA (1992) aborda em seu livro as potencialidades da parceria no poder público municipal, tendo por base estudo desenvolvido pelo Instituto Liberal de Minas Gerais. Segundo esse estudo, “a descentralização do planejamento para os níveis municipais (dentro de conceitos similares ao de *business units* no setor privado) e a competição intermunicipal por recursos e novos investimentos vêm requerendo de cada município a definição de estratégias competitivas próprias que, para sua execução, exigem a liberação de recursos novos via terceirização de atividades ou privatização de empresas públicas”. Leiria comenta, também, o projeto-piloto de terceirização desenvolvido pela prefeitura municipal de Varginha, MG, que, priorizando a questão da qualidade, privatizou diversos serviços públicos, tais como: matadouro municipal, obras públicas, fábricas de materiais de construção, padaria e reparo de vias públicas.

Outra vertente interessante das parcerias no Brasil é apresentada no trabalho de GORDILHO & SERVA (1994), onde são discutidas as rela-

ções entre empresa pública e empresa privada no âmbito do poder público municipal, tendo como referência a trajetória da Companhia de Renovação Urbana de Salvador — Renurb. Neste estudo de caráter organizacional, demonstra-se “como uma organização pública traz à tona sua própria natureza complexa, engendrando ações contraditórias pela tensão constante entre interesses externos e internos, privados e públicos, pelo jogo político inerente ao organismo do Estado, com suas agências competindo pelo poder, bem como também pelo dilema entre uma filosofia de ação governamental e outra empresarial”.

Em coletânea sobre o poder local, FISCHER (1993) efetua a análise dessas chamadas “redes sociais”, desvendando novos modelos de associacionismo urbano. Dois estudos constantes da coletânea discutem e analisam as formas de ingresso do setor privado na provisão de serviços urbanos, onde se destacam, por exemplo, as experiências de privatização dos serviços de limpeza urbana em Salvador.

Por fim, vale a pena ressaltar uma outra vertente das parcerias público-privado no campo da gestão urbana: “Nos últimos anos o setor privado no Brasil descobriu que as parcerias com as prefeituras locais constituem uma excelente forma de ‘marketing institucional’. Os exemplos se multiplicam e são encontrados em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Ribeirão Preto e Curitiba. Em alguns casos, o retorno supera o mero ganho em imagem” (“Parceria com Prefeituras Atrai Empresas”, Ana Cecília Americano, *Jornal O Estado de S. Paulo*, 21/03/94, B-8). Um caso ilustrativo disto é o projeto *Parceria Rio*, cujo objetivo consiste em obter o apoio da iniciativa privada para a realização de eventos promocionais, culturais, esportivos, sociais e artísticos. MELO NETO (1995) descreve assim o projeto:

“A parceria resume-se na união de esforços do Governo e da iniciativa privada no sentido de viabilizar projetos de interesse comum. A prefeitura cede os espaços para a realização dos eventos, garante o *merchandising* e a utilização de todas as possibilidades de divulgação da marca das empresas parceiras, bem como os serviços essenciais de limpeza e manutenção. A empresa, por sua vez, fornece os recursos, sob forma de patrocínio ou doação e, como contrapartida, obtém o retorno publicitário e o retorno financeiro sob a forma de dedução dos valores gastos nos projetos, na declaração do imposto devido e como despesa operacional”.

As parcerias público-privado nas políticas sociais

Neste delicado campo, MARTINS (1994) retoma a abordagem da descentralização, utilizando sua categoria máxima ou limite, que deno-

mina de “devolução social”. Segundo o autor, esta modalidade distingue-se das demais possibilidades de privatização por duas características:

“A primeira consiste em que a transferência se faz para as mãos de seres sociais, como cooperativas ou outro tipo qualquer de coletividade, que funcionam como associações sem fins lucrativos, inseridas na economia de mercado, mas sem participar do sistema capitalista. A segunda característica é a de que o Estado permanece como fiador, como garantidor das condições que viabilizam o desempenho satisfatório — à luz de critérios públicos de avaliação — das funções devolvidas para a sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado concede a maior autonomia possível para que produtores e consumidores, usuários e prestadores de serviços se entendam entre si e se organizem da forma que bem quiserem”.

Uma pesquisa desenvolvida pela FUNDAP levantou onze experiências de parcerias nos setores de educação e saúde, analisando as características institucionais comuns a esses modelos alternativos de gestão (GALVÃO, 1994). O estudo, ao privilegiar as formas organizacionais e jurídicas, assim como os controles e os aspectos internos relativos ao funcionamento desses novos modelos, contribuiu para a construção de um conceito e de uma tipologia de parceria público-privado no campo das políticas sociais.

A parceria público-privado nesse campo é caracterizada como “uma forma de gestão descentralizada da ação pública, através da qual a ação estatal delegável é desenvolvida em um espaço eminentemente público, situado, contudo, fora do âmbito do Estado. Tal espaço é o resultado da conjugação variada de elementos públicos e privados, voltados para o atendimento do interesse público, sendo possível nele criar alternativas de gestão flexíveis”.

Já as alternativas concebidas para constituição de parcerias, a partir das experiências levantadas, envolvem três tipos, a saber: “Entidades Paraestatais de Cooperação”, “Contratualização” e “Concessões”.

A pesquisa da FUNDAP revelou, ainda, “um grande potencial para as parcerias com entidades sem fins lucrativos (universidades, filantrópicas, órgãos de classe, organizações não governamentais etc.), nas quais prevalece o interesse público e a não sujeição às regulamentações próprias do setor público, gozando de autonomia e flexibilidade, além de credibilidade junto à sociedade. A principal vantagem na constituição de parcerias com entidades dessa natureza está na maximização do interesse público, uma vez que este é comum às partes envolvidas”.

DRUCKER (1993) e OSBORNE (1994) igualmente defendem a oportunidade de se terceirizar as tarefas sociais do Estado, junto ao que eles chamam de “organizações comunitárias autônomas”. Suas propostas

baseiam-se nos resultados obtidos com a crescente prestação de serviços sociais, através dessas organizações. Segundo Drucker, “a maior contribuição que essas organizações podem dar é como novos *centros* de cidadania com *sentido*. O megaestado praticamente destruiu a cidadania. Para restaurá-la, o governo pós-capitalista necessita de um terceiro setor em adição aos dois já conhecidos, o ‘setor privado’ das empresas e o ‘setor público’ do governo. Ele necessita de um setor social autônomo”.

O conjunto de entidades e instituições sociais privadas, de características e perfis variados, que atuam no espaço entre o Estado e o mercado é freqüentemente tratado como “terceiro setor”. Essas organizações possuem uma história rica e participação expressiva no contexto de outras sociedades, como a norte-americana, por exemplo. Nos Estados Unidos, as chamadas organizações voluntárias são responsáveis por quase 10% de toda a força de trabalho do país e constituem o setor que mais cresce na economia, em termos de emprego. Há uma década, as organizações não lucrativas já se responsabilizavam por 56% de todos os serviços financiados pelo governo americano (OSBORNE, 1994), (MOTTA, 1994). Conforme bem observa SILVA (1994), em estudo específico sobre essas entidades, “é fundamental ressaltar o crescente papel das ONGs em ocupar um espaço público cada vez mais importante na sociedade civil, em termos de agentes mediadores na elaboração de políticas públicas”.

Algumas das experiências apresentadas na pesquisa da FUNDAP constituíram importantes estudos de caso de parceria público-privado, sendo por esse motivo objeto de publicações e ensaios específicos mais recentes:

CORRÊA (1994) analisa o projeto da microgestão privada da educação no município de Maringá, onde cooperativas de professores assumiram integralmente a responsabilidade pela gestão e operação de escolas, sendo remuneradas pelo município por aluno matriculado.

PEREIRA (1994) examina a trajetória histórica e o modelo de gestão público-privado do Instituto do Coração do Hospital das Clínicas de São Paulo, onde se desenrola uma antiga parceria entre o Governo do Estado de São Paulo e a Fundação Euryclides de Jesus Zerbini.

IBANEZ (1995) desenvolve um estudo de caso sobre o hospital filantrópico de Cotia, SP, ao identificar as novas formas de ação e participação dos setores público e privado como forma de superação dos problemas de financiamento após a implementação do SUS no Brasil.

Outras três experiências também levantadas naquela pesquisa, referentes aos equipamentos de saúde da Prefeitura do Município de São Paulo, deram origem ao Plano de Atendimento à Saúde — PAS, aprovado pela Câmara Municipal de São Paulo em setembro de 1995 e atualmente com muita repercussão na mídia. “Trata-se de um novo modelo de gerenciamento para a saúde na cidade de São Paulo que transfere a gestão da

rede pública para cooperativas formadas, preferencialmente, por profissionais oriundos do serviço público municipal. Com o PAS, cada usuário será cadastrado e receberá um cartão magnético que dará direito ao atendimento no módulo de saúde de seu bairro. Esse atendimento não terá restrições nem qualquer tipo de carência, garantindo a universalidade nos casos de emergência” (FUNDAP, 1995).

Conceitual e operacionalmente o projeto do PAS se assemelha muito à experiência feita com a educação no município de Maringá, inserindo-se numa proposta de descentralização e na busca de alternativas de gerenciamento dos serviços públicos. Seus críticos, porém, afirmam que a proposta desconsidera a inserção do município no Sistema Único de Saúde — SUS, não definindo as relações inter-institucionais e intergovernamentais, assim como não prevendo ações de medicina preventiva/saúde pública.

Por fim, vale ressaltar uma nova iniciativa de parceria na área da Saúde, no âmbito do Programa de Desestatização e Parcerias do Governo do Estado de São Paulo, anteriormente citado. Trata-se da participação do setor privado na conclusão e construção de sete hospitais iniciados, mas não acabados, obrigando-se os novos proprietários a receberem pacientes encaminhados através do SUS, conforme investimentos já realizados pelo Estado no hospital alienado.

Considerações finais

Não existe uma definição oficial ou convencional das parcerias público-privado: os campos e as possibilidades são bastante amplos. O que este balanço bibliográfico demonstrou, de forma sumária, foi uma nova estratégia que os governos nacionais e locais vêm adotando para enfrentar os desafios e melhorar as condições de infra-estrutura e satisfazer a demanda crescente por serviços públicos. As tendências correntes são a descentralização e a privatização dos empreendimentos públicos que requerem altos investimentos, os quais têm conduzido os governos a parcerias com o setor privado.

A cooperação público-privado consolida-se através das experiências de cada país, Estado ou município e se desenvolve de várias maneiras. As diferentes perspectivas apresentadas nesta resenha descrevem um rico e provocante quadro que as novas oportunidades de relação público-privado podem gerar.

As lições transmitidas pelos vários estudos, aqui levantados, apontam, sobretudo, para a necessidade de se construir uma política regular de parcerias em lugar dos tradicionais arranjos *ad-hoc* que vêm sendo empreendidos hoje em dia pelos governantes.

Entretanto, ao se discutir seu alcance, deve-se levar em consideração que “as parcerias podem desempenhar um papel fundamental em uma reforma do Estado, mas esta não se restringe a elas. Hoje, caberia ao Estado, ao adotar uma política de parcerias, desenvolver uma atuação planejada e compensatória que garantisse a necessária universalização do atendimento e da qualidade dos serviços prestados à população” (GALVÃO, 1995).

Referências bibliográficas

- AVAGLIANO, Lucio. *La Mano Visibile in Italia*. Roma: Edizioni Studium, 1991.
- Assembléia Legislativa Estadual. *Lei nº 7.835, de 8 de maio de 1992*. LEX — Legislação do Estado de São Paulo. São Paulo, p. 331-343, vol. 56, jan-jun 1992.
- Assembléia Legislativa Estadual. *Decreto nº 40.000, de 16 de março de 1995*. LEX — Legislação do Estado de São Paulo, p. 284-286, vol. 59, jan-jun 1995.
- BRANCO, Adriano M. A. “Concessão dos Serviços de Utilidade Pública no Estado de São Paulo.” *Revista dos Transportes Públicos*, n. 66, 1995.
- BROOKS, H.; LIEBMAN, L. & SCHELLING, C. *Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences/Ballinger Publishing Company, 1984.
- Congresso Nacional. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. LEX — Legislação do Governo Federal. Brasília, p. 270-280.
- Congresso Nacional. *Lei 9.074, de 7 de julho de 1995*. LEX — Legislação do Governo Federal. Brasília, p. 1297-1305.
- CORREA, Vera Lúcia de Almeida. “Descentralização do Ensino Municipal: A Experiência das Escolas Cooperativas em Maringá (PR).” *Revista de Administração Pública*, vol. 28, n. 1, jan/mar 1994.
- DONAHUE, John D. *Privatização: Fins Públicos, Meios Privados*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- DRUCKER, Peter F. *As Novas Realidades: No Governo e na Política, na Economia e nas Empresas, na Sociedade e na Visão do Mundo*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- FINGERMANN, Henrique (org.). *Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as Administrações Locais*. São Paulo: Summus Editorial, 1993.
- FISCHER, Tania (org.) *Poder Local: Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP. *Boletim de Conjuntura/Política Social*, São Paulo, n. 19, 3º trimestre de 1995.
- GALVÃO, M. C. C. P. (coord.) e outros. *Novas Formas de Gestão dos Serviços Públicos: A Relação Público-Privado*. São Paulo: FUNDAP (no prelo).
- GORDILHO A. & SERVA, M. “A Fronteira entre os Espaços Público e Privado: Zona de Confusão — O Caso da RENURB.” *Revista de Administração Pública*.
- HEILMAN, J. G. & WATSON, D. J. “Publicization, Privatization, Synthesis, Tradition: Options for Public-Private Configuration.” *International Journal of Public Administration*, vol. 16, n. 1, p. 107-137, 1993.
- HEINZ, Werner (coord.). *Partenariats Public-Privé Dans L'Amenagement Urbain*. Paris: L'Harmattan, 1994.

- IBANEZ, Nelson *et alli*. "Implementação do Sistema Único de Saúde: Novos Relacionamentos entre os Setores Público e Privado no Brasil." *Revista de Administração Pública*, vol. 29, n. 3, jul-set 1995.
- "Limites e Possibilidades para a Articulação Público/Privado na Gestão de Serviços Públicos Urbanos Municipais." *IPEA/IBAM*, Brasília, mar 1993.
- KOLDERIE, Ted. "The Two Different Concepts of Privatization." *Public Administration Review*, vol. 46, n. 4, jul-aug 1986.
- LEIRIA, Jerônimo Souto *et alli*. *Terceirização Passo a Passo — o caminho para a administração pública e privada*. Porto Alegre: Sagra — DC Luzzato Editores, 1992.
- LOBO, Thereza. "Descentralização: Conceitos Primários, Prática Governamental." *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (74): 5-10, ago 1990.
- MARTINS, Carlos Estevam. *O Circuito do Poder*. São Paulo: Entrelinhas Humanas, 1994.
- MELO NETO, Francisco Paulo de. *Re-engenharia do Setor Público: As Bases de Construção do Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Quartet Ed./FESP, 1995.
- MOTTA, Athayde. "O Terceiro Setor e a Sociedade Brasileira." *Revista Democracia*, vol. 10, n. 108, p. 21-25, nov-dez 1994.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PEREIRA, Hilda Maria Salomé. "Instituto do Coração: Origens e Evolução." *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 29, p. 94-103, 1994.
- PIMENTA, Carlos César. "Novos Modelos de Gestão Descentralizada e de Parcerias para as Administrações Estaduais." *Revista de Administração Pública*, vol. 29, n. 3, jul/set 1995.
- ROSSI, Giampaolo. *Gli Enti Pubblici*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- SAVAS, E. S. *Privatização: A Chave para um Governo Melhor*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1990.
- SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. *Transformações nas Formas de Controle sobre as Empresas Estatais: uma Contribuição ao Debate sobre a Reforma do Estado*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1994.
- SILVA, Hêlio Eduardo da. *Concessão de Serviços Públicos no Brasil: Considerações e Proposições de Mudança ao Projeto Substitutivo nº 292/91 da Câmara dos Deputados*. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- SILVA, Ana Paula da. "Do Público para o Privado: ONGs e os Desafios da Consolidação Democrática." *Brasil e a Nova Ordem Internacional: Anais do IX Congresso Nacional dos Sociólogos*. São Paulo: Editora do SINSESP, 1994.
- TADINI, Venilton. *Tendência Recente da Regulação de Serviços Públicos no Brasil*. Brasília: IPEA/PNSS, 1994.
- VACCA, Giuseppe. "Estado e Mercado, Público e Privado". *Lua nova*, n. 24, set 1991.

Resenha

Governabilidade e pobreza no Brasil

VALLADARES, Licia & PRATES COELHO, Magda (org.).
Governabilidade e pobreza no Brasil.
Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

Governabilidade e pobreza no Brasil é a publicação editada pela Civilização Brasileira, da coletânea de trabalhos apresentados no seminário sobre o tema, promovido pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).

Esta coletânea organizada por Licia Valladares e Magda Prates Coelho traz uma reflexão sobre temas como a reforma do Estado e a restauração da autoridade, as relações entre Estado e sociedade civil, as relações entre democracia e desigualdade e a crescente demanda por um modelo de desenvolvimento em que prevaleçam os princípios da justiça social e da equidade e que garanta o fortalecimento das instituições democráticas. Elisa P. Reis, Lino Ferreira Netto, Luiz César de Queiroz Ribeiro, Marcus André B. C. de Melo, Paul Singer, Regina Sílvia Pacheco, Sílvio Caccia Bava, Sônia Rocha e Sulamis Dain mostram como associar governabilidade e democracia a uma política econômica capaz de garantir a retomada do desenvolvimento com aumento da inclusão social.

O livro foi organizado em três partes: a primeira reúne os textos sobre “Governabilidade, Sociedade Civil e Reforma do Estado”; a segunda sobre “Governabilidade Urbana: Governos Locais e Participação”; e a terceira parte sobre “Governabilidade, Desigualdade e Políticas para a Pobreza”.

Na primeira parte, os artigos de Marcus André B. C. de Melo, Elisa P. Reis e Sulamis Dain trazem uma discussão teórica e contextual das noções de governabilidade, governança e sociedade civil. Estudam os entraves à governabilidade no Brasil, destacando os principais pontos da

PSB

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

Resenha
elaborada por
José Luiz
Pagnussat,
Técnico da
Diretoria de
Treinamento e
Desenvolvimento
da ENAP

economia e da sociedade que precisam ser superados para se viabilizar a reforma do Estado e associar governabilidade e democracia a uma política econômica capaz de garantir a consolidação do desenvolvimento com maior participação social.

A questão da governabilidade e governança assumiu destaque no debate político recente. Surge nos países capitalistas na década de 70 como instrumento analítico do diagnóstico conservador frente a um quadro de estagflação associada aos excessos do Welfare State e à crise de autoridade (MELO, p. 24). Ganha destaque no Brasil a partir do final do governo Sarney e domina a agenda política nos anos recentes com um conjunto de argumentos controversos que vêm pautando o projeto de reformas do governo. Os autores aprofundam a análise crítica destes argumentos e apontam alguns equívocos.

Elisa Reis analisa a evolução da questão da governabilidade; surgiu como instrumento do diagnóstico direitista e se transformou em escudo ético-moral para a direita e esquerda. Destaca que governabilidade pressupõe capacidade de desempenho em uma arena pública que seja relevante para os diferentes setores, grupos e interesses.

Para MELO (p. 48), o problema da governabilidade se circunscreve, num plano mais amplo, na questão das virtudes da democracia e de sua capacidade resolutiva e, num plano mais imediato, ela diz respeito aos imperativos do ajuste econômico e, principalmente, da produção de bens públicos e da redução da desigualdade e eliminação da pobreza numa sociedade estruturalmente heterogênea.

A coletânea de artigos das segunda e terceira partes do livro aprofunda a análise das realidades municipal e metropolitana, a partir da crise dos anos 80. Revela avanços e desafios na gestão democrática das cidades.

Lino Ferreira Netto analisa as possibilidades e limitações da atuação do município no combate à pobreza, destacando a ampliação de competências e responsabilidades dos municípios com a descentralização.

Luiz César de Queiroz Ribeiro questiona a (in)governabilidade das cidades e observa que uma análise mais minuciosa da política social e das ações dos governos municipais na área social não autoriza a falar em crise de governabilidade. Revela que a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão da cidade, democrática, universalista e redistributiva dos benefícios e custos da urbanização.

Silvio Caccia Bava em seu artigo “Dilemas da Gestão Municipal Democrática” destaca três questões fundamentais: a construção de um projeto de desenvolvimento, a construção do espaço público e o exercício da governabilidade enquanto capacidade essencialmente política de negociação. Conclui que o exercício da governabilidade por parte dos governos

municipais democráticos reside, fundamentalmente, na sua capacidade de negociação política. De conquistar a adesão dos múltiplos atores sociais, presentes no cenário municipal, a um projeto de desenvolvimento que atenda às necessidades da maioria.

Uma experiência de gestão municipal democrática é apresentada por Paul Singer que analisa o governo Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo — 1989/92 — destacando a parceria entre o poder público e as organizações populares no combate à pobreza.

Regina Sílvia Pacheco destaca que as metrópoles brasileiras constituem um dos grandes desafios à governabilidade do país e denuncia um vácuo político-administrativo na escala supralocal, com o fracasso do modelo tecnocrático e a inexistência de novos modelos alternativos para a gestão metropolitana. A Constituição de 1988 não contemplou esta matéria, transferindo tal competência para os Estados.

Sônia Rocha apresenta um retrato da pobreza no Brasil. Mostra um quadro pouco alentador e conclui que a questão da pobreza, junto às questões de estabilização e retomada do desenvolvimento econômico, formam o cerne do desafio da sociedade brasileira quanto à governabilidade e à sobrevivência democrática.

Em síntese, os cientistas sociais reunidos neste livro oferecem uma reflexão substantiva e alguns parâmetros às gestões municipais comprometidas com o ideário da gestão democrática e dos princípios da justiça social e da equidade.

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.

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 1
Jan-Abr 1996

A Revista do Serviço Público é uma publicação da ENAP — Escola Nacional de Administração Pública —, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à Gestão Governamental.

Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.