

# **DSP** revista do **serviço público**

ANO 46 • VOL 119 • Nº 2/3 • MAI/DEZ 1995

ISSN 0034/9240

## **DESENVOLVIMENTO TECNOLOGICO**

Philippe Faucher  
Maria T. Ribeiro

## **FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**

Paulo Modesto

## **A REVIVESCÊNCIA DO LIBERALISMO NOS ANOS 80**

Cândido Luiz de L. Fernandes

## **O MODELO BRASILEIRO PARA A ORGANIZAÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO**

Luiz Alberto dos Santos

## **FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA ADMINISTRATIVA**

José Alberto Bonifácio

revista do  
**serviço público**

Revista do Serviço Público	Brasília	ano 46	vol. 119	n° 2/3	142 p.	1995
----------------------------	----------	--------	----------	--------	--------	------

**EDITORA:**

Vera Lúcia Petrucci

**APOIO EDITORIAL:**

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E CAPA:**

José Antonio de Araújo

**COLABORADORES DESTE NÚMERO:**

Antonio Augusto Junho Anastasia, Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo, Evelyn Levy, Héctor Hernán Gonzáles Osorio, José Geraldo Piquet Carneiro, José Luiz Pagnussat, Ladislau Dowbor, Marcel Burzstyn, Marcelo Brito, Paulo Diniz, Paulo Roberto Motta, Regina Silvia V. Pacheco, Régis de Castro Andrade, Sheila Maria Reis Ribeiro, Sílvia Velho.

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

SAIS - Área 2-A - CEP 70610-900 - Brasília/DF

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 2894

□ ENAP, 1981

**Tiragem:** 1.000 exemplares

**Correspondência e assinaturas:**

ENAP / Diretoria de Estudos e Pesquisas

Fone: (061) 245 5086 e 245 7878, ramal 239

**Assinatura:** R\$ 24,00

**Números avulsos:** R\$ 8,00

Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública -  
vol. 1, n.º 1 (nov. 1937) - vol. 119, n.º 2/3 (mai./dez. 1995). Brasília: ENAP, 1937 -  
quadrimestral  
ISSN: 0034 / 9240

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

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Os conceitos emitidos nos trabalhos apresentados são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada, desde que citada a fonte.

■ APRESENTAÇÃO	5
----------------	---

---

## **ARTIGOS**

---

■ A REVIVESCÊNCIA DO LIBERALISMO NOS ANOS 80: AS EXPERIÊNCIAS AMERICANA E INGLESA	Cândido Luiz de L. Fernandes	7
■ DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: NOVOS ESPAÇOS DE CONVERGÊNCIA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	Philippe Faucher Maria T. Ribeiro	29
■ FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA ADMINISTRATIVA	José Alberto Bonifácio	55
■ O MODELO BRASILEIRO PARA A ORGANIZAÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO	Luiz Alberto dos Santos	77
■ FUNÇÃO ADMINISTRATIVA	Paulo Modesto	95

---

## **ESTUDOS & PESQUISAS**

---

■ PROGRAMA DE ESTUDOS E PESQUISAS EM REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA	Fundação Getúlio Vargas	121
---	-------------------------	-----

---

## **RESENHAS**

---

■ BUROCRACIA E ELITES BUROCRÁTICAS NO BRASIL. Gilda Portugal Gouvêa	por Lúcia Maria M. Pereira	127
■ NOVAS FORMAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO. Maria Cristina C.P. Galvão e outros	por Érica Massimo Machado	131

---

## **INDICAÇÕES PARA LEITURA**

---

---

# APRESENTAÇÃO

---

**A**s vésperas do século XXI a reforma do Estado tornou-se um consenso em todos os países do mundo. Através de uma maior interação entre os meios acadêmico e governamental, o debate em torno do tema tem-se construído de modo diverso do que vinha ocorrendo até há bem pouco tempo, pautando-se pela discussão de macro-questões que, pela sua relevância, assumem tonalidades estratégicas. Abandona-se paulatinamente as discussões em torno do tamanho ideal do Estado para firmar o foco do debate no seu papel e função, na sua missão e objetivos, nas suas características organizacionais e gerenciais, nas formas e meios de intervenção e nas formas de seu relacionamento com a sociedade e o mercado, dentre outras.

Como veículo de difusão e estimulador da reflexão e do debate sobre o Estado, a administração pública e gestão governamental, a *Revista do Serviço Público* transforma-se em

*locus* ideal para o debate destas macro-questões. O presente número traz contribuições que, de forma direta ou indireta, buscam compreender aspectos diversos da Reforma do Estado.

Lima Fernandes analisa o ressurgimento do liberalismo como modelo de organização econômica nas sociedades desenvolvidas, através da análise das políticas econômicas dos governos Reagan e Thatcher, discutindo se eventualmente o neoliberalismo baseia-se em um corpo teórico e práticas de economia política uniformes e articulados e revela um modelo de gestão diferente do *welfare state* de inspiração *keynestana* até então em vigor.

O processo de reestruturação das economias nacionais que se processa neste final de século é caracterizado por transformações substantivas no nível e na forma de intervenção do Estado na economia e por transformações na organização das corporações transnacionais. Constata-se mesmo um redesenho de funções entre os setores público e

privado, notadamente na área de pesquisa e desenvolvimento, em que se observa por vezes uma inversão dos tradicionais papéis na divisão das áreas de fomento e atuação. A evolução deste processo de redivisão é o objeto de estudo de Faucher e Ribeiro, que ensaiam uma definição de novos espaços de convergências entre os setores público e privado.

Em plena implementação do processo de integração do Cone Sul do continente americano, o entendimento dos problemas enfrentados pelos parceiros do MERCOSUL nos diversos aspectos da reforma do Estado assume importância crescente não apenas para os acadêmicos. Alberto Bonifácio faz a diagnose dos problemas da carreira administrativa na Argentina e propõe formas possíveis para uma adequada interação entre formação e profissionalização, partindo da idéia de que a busca da profissionalização do serviço público implica necessariamente em outorgar relevância crescente à formação e capacitação.

Santos coloca a importância de se considerar aspectos fundamentais do modelo empiricamente adotado no Brasil para a formação da alta administração pública, demonstrando que este

modelo alia os aspectos mais significativos dos modelos britânico e francês, quais sejam, o recrutamento por concurso público, sistemas de promoção por mérito, corpo técnico com formação generalista e atribuições por vezes generalista ou especialista, conforme o caso.

Paulo Modesto, em uma abordagem essencialmente jurídica, ocupa-se das classificações e individualizações das funções públicas, interrogando por uma tipologia das formas de atividades jurídicas do Estado ou pelos modos através dos quais os órgãos públicos exercitam funções públicas. Procura assim, eliminar prejuízos conceituais nocivos a uma clara identificação da função administrativa, distinguindo a questão das funções públicas da questão da estruturação orgânica do Estado. Por outro lado, tenta formular uma conceituação mais detida de função pública e avaliar a utilidade dos critérios conhecidos dessa função, ensaiando uma conceituação possível de "função administrativa".

Compõem ainda este número, extratos de pesquisa em execução, resenhas de publicações e indicações para leitura.

# **A** REVIVESCÊNCIA DO LIBERALISMO NOS ANOS 80: as experiências americana e inglesa

Cândido Luiz de Lima Fernandes

## **Introdução**

**E**ste artigo tem por objetivo analisar as políticas econômicas dos governos Reagan e Thatcher no contexto do ressurgimento do liberalismo após a crise dos anos setenta nas principais economias industrializadas.

Muitas são as questões suscitadas pela crise e pelas medidas de ajuste adotadas pelos diferentes países. Procuraremos limitar a nossa discussão às respostas neoliberais à crise, na medida em que elas representam a revitalização de idéias e propostas que, embora consideradas por muitos anacrônicas, têm inequivocamente logrado uma penetração que as mantém; já por mais de uma década, na ordem do dia do debate econômico internacional. Isto para não mencionar a insuspeitada força eleitoral dos dois governos (americano e britânico), que se apoiaram no discurso neoliberal para empreenderem o ajusta-

**A** partir do conjunto de idéias e práticas que constituem o que se costuma denominar a política econômica neoliberal, o artigo procura mostrar como algumas das doutrinas da economia política liberal serviram, em maior ou em menor grau, de guia e de critério para as políticas econômicas implementadas pelos governos Reagan e Thatcher ao longo dos anos 80, sobretudo no que diz respeito à limitação do papel do setor público e ao ataque ao Estado do bem-estar que estas preconizam.

O artigo discute até que ponto o neoliberalismo baseia-se em um corpo teórico e práticas de economia política econômica uniformes e articulados e revela um modelo de gestão diferente do modelo keynestano do welfare até então em vigor.

mento de suas economias após o segundo choque do petróleo.

O artigo é composto de três partes. Na primeira, apresentaremos o conjunto de idéias e práticas que dão conteúdo ao que

se costuma denominar *política econômica neoliberal*. Na segunda, analisaremos as experiências das administrações Reagan e Thatcher no que se refere a objetivos propostos e resultados alcançados. Na terceira, discutiremos até que ponto o neoliberalismo baseia-se em um corpo teórico e práticas de política econômica uniformes e articulados e revela um modelo de gestão diferente do modelo keynesiano de *welfare* até então em vigor.

---

### O ressurgimento do liberalismo nos anos 80

---

Conforme salienta Offe (1984), a coexistência entre o princípio da propriedade privada e a democracia de massas, que caracteriza a organização das sociedades capitalistas desenvolvidas a partir do pós-guerra só foi possível devido ao crescente intervencionismo estatal, substanciado em políticas keynesianas e de bem-estar social.

Neste sentido, a vigência dos princípios do liberalismo no contexto de uma democracia de massas exigiu não um Estado baseado no princípio do *laissez-faire*, mas um Estado que ampliou seus cuidados para com os negócios econômicos, de

forma a permitir ao sistema capitalista prosperar e ampliar seus mecanismos distributivos, amortecendo, assim, o antagonismo dos não-proprietários.

Durante os anos 70, após cerca de 25 anos de estabilidade econômica e política nas sociedades capitalistas ocidentais desenvolvidas, a vulnerabilidade deste modelo de gestão - baseado em técnicas keynesianas de sustentação da demanda e na institucionalização de políticas de bem-estar social - passou a ser objeto de debate. Ao lado de um preocupante descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar queda no ritmo de crescimento e aumento no desemprego e nos índices de inflação. Particularmente, o fenômeno da *estagflação* como expressão da desordem econômica e a chamada *sobrecarga de demandas* como expressão da dificuldade do Estado em administrar as crescentes expectativas com relação à política de bem-estar erodiram a confiança nos mecanismos que vinham sendo aplicados com tanto sucesso a partir do pós-guerra pelos Estados capitalistas centrais para garantir estabilidade econômica e consenso político.

Sem querer entrar no mérito das razões que tanto a esquerda como a direita invocam para

decretar a falência deste tipo de intervencionismo, o fato é que o descrédito com relação à sua viabilidade constituiu um contexto apropriado para o renascimento das teses liberais. A força deste retorno ao *laissez-faire* deve ser vista numa perspectiva histórica: o keynesianismo marcou, a partir do pós-guerra, o enfraquecimento político de duas propostas doutrinárias alternativas de atuação do Estado: o minimalismo, refletido na expressão de que *o melhor governo é o que menos governa* e o planejamento centralizado com abolição da propriedade privada, realizado nas sociedades socialistas burocráticas. Em outras palavras, como observa Offe, o triunfo do Estado keynesiano de bem-estar representou uma solução de compromisso, onde uma combinação de planejamento e mercado afastava o risco de dissenso com relação ao regime de propriedade privada, bem como o risco de perturbações cíclicas no processo de acumulação. Os conflitos de classe não mais objetivavam deslegitimar o sistema de propriedade, mas voltavam-se para as questões de crescimento e distribuição. Cabe ainda observar que o apelo atual das teses liberais não provém apenas das dificuldades de administração

da crise nos países capitalistas centrais. Ele vem acompanhado de crescente insatisfação das próprias esquerdas com os modelos de sociedades socialistas contemporâneas, incapazes de transitar para um sistema político democrático, hoje cada vez mais considerado um princípio universal que não exige compromisso necessário com o ordenamento burguês da sociedade<sup>2</sup>.

Deve-se notar que o que se costuma denominar neoliberalismo acoberta diferentes posições doutrinárias, embora existam princípios comuns unificadores: neoliberais de qualquer matiz mantêm sua polêmica contra todos os regimes que limitam a liberdade de opinião política, como também se colocam unanimemente contra a gestão planejada, burocratizada e centralizada da economia. As posições divergem sobretudo quando se trata de estabelecer o *locus* do mercado e do planejamento governamental na regulação do processo de produção e distribuição. A corrente neoliberal considerada ortodoxa constitui basicamente uma revivescência do liberalismo clássico, ao atribuir um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e

<sup>1</sup> - Ver, a respeito, COUTINHO, 1980.

ao estabelecer a preferência por processos de mercado à provisão pública. Os adeptos desta corrente afirmam que os mecanismos de mercado maximizam não só a prosperidade econômica como também a liberdade individual. Onde se faz necessária a provisão de bens e serviços pelo Estado, como no caso dos bens públicos, o grau desta provisão deve ser extremamente controlado e minimizado. Neste sentido, constitui uma implicação lógica dos princípios econômicos da corrente neoliberal ortodoxa procurar reverter a tendência verificada no pós-guerra de expansão da atividade pública (baseada no Estado, desmercantilizada) em detrimento da atividade privada (relações mercantilizadas, baseadas no mercado).

Já a corrente neoliberal considerada progressista admite que a participação do Estado na economia vá além da produção de bens e serviços tradicionais (defesa, justiça, etc) e de bens e serviços semi-públicos ou meritórios (saúde, educação, etc) para incluir certas atividades típicas do setor privado, mas que se encontrem intimamente articuladas com os interesses do desenvolvimento nacional (tais como indústrias de baixo nível de rentabilidade ou prazo de

retorno de investimento muito longo, desestimulando a iniciativa privada). Os neoliberais progressistas admitem ainda a participação do Estado na exploração de recursos naturais não-renováveis, devido à necessidade de compatibilizar a taxa de exploração em termos do nível de bem-estar coletivo entre gerações, considerando que a exploração presente afeta o ritmo de crescimento econômico no futuro.

Se existem divergências quanto ao papel a ser desempenhado pelo setor produtivo estatal (sendo esta discussão particularmente exacerbada nos países de desenvolvimento tardio), as discussões nos países centrais voltam-se com mais intensidade para o papel do Estado no processo distributivo. A polêmica se dirige sobretudo contra o Estado de bem-estar, considerado paternalista, ineficiente e com conseqüências desastrosas sobre o incentivo ao trabalho (devido à proteção aos desempregados) e o incentivo ao investimento (devido ao déficit crescente e à conseqüente elevação das taxas de juros que provoca). Segundo Bobbio (1986, p. 121), "o Estado mínimo insurge-se contra o Estado paternalista dos príncipes reformadores; o Estado mínimo

é hoje repostado contra o Estado assistencial, do qual se deplora que reduza o livre cidadão a súdito protegido; numa palavra, é reproposto contra novas formas de paternalismo." Este autor ressalta que o que excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito considerado desastroso das políticas keynesianas adotadas pelos Estados econômica e politicamente avançados sob o impulso de partidos social-democratas ou trabalhistas, que se traduziram em burocratização, perda de liberdades, desperdício de recursos e má condução econômica.

Todavia, para os adeptos da corrente neoliberal progressista, o retorno ao *laissez-faire* é visto com reservas. Dahrendorf (p. 30), por exemplo, argumenta que o mercado existe para os fortes e não para os fracos e que sua lógica não permite preservar os que não podem se defender sozinhos. Daí sua crítica ao ressurgimento das teorias do liberalismo econômico e do Estado mínimo, apontando para a necessidade de se caminhar para uma organização mais descentralizada e desburocratizada do Estado. Já para os defensores do novo *laissez-faire*, o melhor bem-estar é aquele que os indivíduos adquirem por conta própria. Para

eles, não há que se questionar a justiça do mercado, já que se pressupõe a neutralidade deste para arbitrar trocas entre indivíduos que a ele recorrem por livre escolha. Os defensores do mercado livre consideram o indivíduo o agente econômico fundamental. Ora, ao postularem este fundamento básico, estes neoliberais estão negando lugar, no sistema de organização social que preconizam, para barganhas coletivas em torno de salários e condições de trabalho. Hayek<sup>2</sup>, por exemplo, argumenta que um programa econômico liberal não pode prescindir de uma reforma nos sindicatos, especialmente através de efetiva restrição ao direito de greve (aliás, como veremos a seguir, foi o que fez Margaret Thatcher). É curioso observar, entretanto, que, na raiz deste questionamento, encontra-se uma contradição entre liberalismo econômico e político, já que o crescimento dos sindicatos está inequivocamente atrelado à ampliação dos direitos civis e das liberdades básicas associadas ao liberalismo e ao compromisso democrático.

Nota-se, assim, que existem orientações ideológicas bastante conflitivas entre os pensadores que se inscrevem na tradição liberal quanto à forma de

<sup>2</sup> - Citado em GOLDTHORPE, 1987.

organização da vida econômica, social e política que se pretende atingir. Não está claro, no discurso dos neoliberais progressistas, como se pode combinar justiça social e liberdade política num sistema onde nem o mercado, nem o planejamento, nem uma combinação de ambos são tidos como soluções desejáveis. Da mesma forma, não há como evitar, no caso dos neoliberais ortodoxos, que o conflito distributivo e o descontentamento com uma provável elevação das taxas de desemprego que adviriam de seu programa de estabilização tornem suas propostas politicamente inviáveis.

Na próxima seção, procuraremos mostrar como algumas das doutrinas da economia política liberal serviram, em maior ou menor grau, de guia e critério para as políticas econômicas implementadas pelos governos Reagan e Thatcher ao longo da década de 80.

---

### **O ideário neoliberal nas administrações Reagan e Thatcher**

---

 ideário neoliberal parece ter influenciado decisivamente a formulação das políticas econômicas dos governos Reagan e

Thatcher, sobretudo no que diz respeito à limitação do papel do setor público e ao ataque ao Estado de bem-estar que estas preconizam. Ambos os governos visavam reduzir o tamanho agregado do setor público, restringir os gastos relativos ao bem-estar social, reduzir a tributação e elevar os gastos com defesa e justiça. Embora existam importantes diferenças quanto à ênfase, há significativas semelhanças entre os dois programas de governo. O programa de governo de 1979 do Partido Conservador britânico era prefaciado por uma introdução da senhora Thatcher na qual observava que a mescla público/privado na sociedade britânica inclinava-se crescentemente em favor do Estado e que aquela eleição constituía a última chance de reverter este processo. Da mesma forma, o presidente Reagan chegou à Casa Branca prometendo uma mudança de rumo da política econômica. Seu programa incluía uma revolução *do lado da oferta*, uma redução gradativa do desperdício da atividade econômica governamental, menores impostos e menos interferência na economia. Em resposta a estas medidas, a economia americana se tornaria mais eficiente, com mais crescimento e menos inflação. No que diz respeito à provisão estatal de

bens e serviços, o ataque dos governos Reagan e Thatcher centra-se na provisão de salário social não relacionado à defesa - ou seja, transferências e serviços sociais públicos, como habitação, educação, saúde, auxílio-desemprego, auxílio a necessitados e programas governamentais de apoio ao emprego. Em ambos os programas de governo, observa-se uma crítica generalizada ao Estado de bem-estar, segundo a qual este presumivelmente sempre gera níveis de impostos mais elevados, déficits orçamentários, desincentivos ao trabalho e à poupança e uma vasta classe de trabalhadores improdutivos. Por esta razão, ambas as administrações buscaram reduzir os gastos em assistência social, em assistência ao desemprego, em programas de treinamento e em educação. Ao assumir, o governo Thatcher procurou reduzir as despesas relativas à previdência social, os gastos em habitação e educação como elementos de uma estratégia para reduzir o peso do setor público na economia. Objetivo semelhante foi perseguido pela administração Reagan. Como observa King (1988, p. 73), "era um elemento fundamental do ideário da nova direita que influenciava esta administração a crença de que as políticas de bem-estar social implementadas pelo governo federal distorciam

artificialmente o mercado, ao atuarem como políticas de seguro, com efeitos indesejáveis sobre a motivação das pessoas."

Deve-se observar, contudo, que ao longo de sua implementação, a estratégia conservadora da senhora Thatcher passou a se diferenciar significativamente das políticas *neoliberals* da administração Reagan. Como procuramos mostrar, inicialmente os dois governos pareciam ter abordagens bastante semelhantes em relação à economia: ambas as plataformas eleitorais apresentavam argumentos em favor da contração monetária e de cortes na despesa pública e na tributação. Todavia, ambos os governos logo descobriram que é difícil se efetivar bruscas reduções nos gastos sociais. Neste ponto, o presidente Reagan tornou as reduções fiscais sua primeira prioridade e aceitou aumentos recordes no déficit público para possibilitar menores impostos e níveis mais elevados de gastos militares. A senhora Thatcher optou por abrir mão de cortes nos impostos para poder reduzir o déficit público. Assim, enquanto a economia americana experimentou um estímulo keynesiano sob o pretexto da *supply side economics*, o governo britânico implementou políticas econômicas muito mais austeras.

Discutiremos, a seguir, as peculiaridades de ambas as políticas econômicas e os seus resultados.

### **I. A Reaganomics**

No início da década de 80, a política econômica americana era caracterizada por políticas monetárias fortemente restritivas. O programa anti-inflacionário praticado por Volcker teve considerável repercussão interna e externa: ainda que a taxa de inflação tenha caído de 13% para 4%, as taxas de juros foram jogadas para o alto e a economia entrou em recessão. A taxa de desemprego atingiu a marca de dois dígitos e foram particularmente afetadas as indústrias de construção civil, bens de produção e de consumo duráveis. Do ponto de vista externo, as elevadas taxas de juros (mais altas que as do marco e do iene) estimularam a demanda internacional de ativos em dólar e, apesar do agravamento do déficit da balança comercial americana, o dólar manteve-se valorizado frente às outras divisas. As exportações para os Estados Unidos receberam notável impulso, beneficiando especialmente o Japão e a Alemanha. Por outro lado, os países que sustentaram seu

crescimento aproveitando a liquidez internacional vigente em décadas anteriores foram lançados numa crise de endividamento sem precedentes.

Cabe observar que tal política recessiva não contava com o beneplácito dos partidários da *economia da oferta*, cujas teses tinham a simpatia do presidente Reagan e ganhavam popularidade na arena política. Estes<sup>3</sup> defendiam o argumento de que, para a economia crescer, era preciso incentivar o investimento e que este incentivo adviria da retirada das amarras do setor público que impediam o crescimento do setor privado. Uma das formas de fazê-lo era através da redução das alíquotas dos impostos, que levaria ao aumento da renda pessoal disponível e da poupança das famílias e à reversão das expectativas dos empresários, acelerando o investimento, aumentando a produção e proporcionando, conseqüentemente, a elevação da receita pública. A fundamentação teórica deste argumento provinha principalmente da discutível Curva de Laffer, segundo a qual existe um nível ótimo de alíquota tributária que maximiza a receita pública, a partir do qual ocorre

<sup>3</sup> - Dentre os principais partidários da economia da oferta, destacam-se Arthur Laffer, o congressista Jack Kemp, David Stockman e Paul Craig Roberts.

o desestímulo ao trabalho ou a evasão fiscal, levando a uma progressiva redução da receita. Laffer afirmava que as alíquotas fiscais nos Estados Unidos eram tão pesadas que a economia americana em 1980 se encontrava situada em algum ponto da parte descendente da curva e que a base de tributação havia se reduzido porque diminuíram os incentivos ao trabalho e à produção. Assim, uma redução das alíquotas, ao estimular o trabalho e a produção, acarretaria o aumento da receita pública, possibilitando, desta forma, a redução dos déficits keynesianos herdados das gestões anteriores<sup>4</sup>.

Não fosse pelos argumentos apresentados pelos partidários da economia da oferta, afirmava-se que o aumento da poupança se daria ainda pelo paradigma das expectativas racionais, atribuído a Robert Barro<sup>5</sup>, segundo o qual os agentes econômicos racionais são capazes de prever que pagarão (eles próprios ou seus herdeiros) impostos mais elevados no futuro (devido à redução no presente) e, portanto, elevam sua poupança no presente pensando nas medidas futuras que serão

colocadas em prática para sanear as finanças públicas.

Por outro lado, os monetaristas ortodoxos (encabeçados por Milton Friedman), embora contrários aos argumentos apresentados pelos adeptos da economia da oferta, aplaudiam o corte de impostos, por acreditarem que, com tal medida, ocorreria, na realidade, uma perda de receita, e, conseqüentemente, o agravamento do déficit, o que forçaria o Congresso a cortar a despesa pública, minorando, desta forma, o mal que é a presença do Estado na economia<sup>6</sup>.

Deste modo, influenciado pelas teses dos partidários da economia da oferta, o governo Republicano propôs um plano de recuperação econômica que entrou em vigor no dia primeiro de outubro de 1981 e que tinha quatro pontos básicos:

- a) reforma tributária, que instituiu a diminuição das alíquotas fiscais (em 10% anuais, durante três anos) e a redução da carga tributária das empresas,

<sup>4</sup> - Cabe observar que ninguém conseguiu até agora demonstrar que a economia americana estivesse além do nível ótimo de alíquota fiscal quando foi implementada a primeira reforma tributária do governo Reagan.

<sup>5</sup> - Ver, a respeito, SAMUELSON, P., 1987, p. 341.

<sup>6</sup> - Ver, a respeito, BLANCHARD, O.J., 1987, p. 33.

através do estímulo à depreciação acelerada dos ativos<sup>7</sup>.

b) redução do crescimento dos gastos públicos, com exceção dos relativos à defesa (com aumento previsto de 60% em três anos);

c) reforma da política de regulamentação, a fim de eliminar os regulamentos desnecessários e reduzir os gravames impostos à empresa privada e aos governos estaduais e municipais;

d) uma política monetária que não permita o incremento da moeda a um ritmo continuamente mais acelerado que o de bens e serviços.

Em resposta não apenas à implantação de tais medidas, como também às pressões contrárias ao arrocho monetário exercidas pelos partidários da economia da oferta (que acabaram levando o FED a flexibilizar sua política), a economia americana passou a apresentar, a partir de 1983, uma recuperação de seu crescimento, alicerçado em um vigoroso processo de absorção

de liquidez, capitais e créditos do resto do mundo. Entretanto, como observa Gilpin (1987, p. 346), "contrariamente ao que pregava a teoria da economia da oferta, o povo americano respondeu ao corte de impostos com aumento da dívida ao invés de aumento da poupança". De fato, a reforma fiscal, além de reduzir a carga tributária que incidia sobre a classe média, praticamente eliminou a incidência de impostos sobre os juros de empréstimos destinados à aquisição de bens de consumo duráveis. Desta forma, incentivou o endividamento das famílias, já que parte da carga financeira da dívida era descontada do imposto de renda<sup>8</sup>. Por outro lado, estimulou a tomada de crédito de curto prazo em grande escala para apoiar a compra de casas e bens de consumo duráveis.

Como salientam Teixeira e Miranda (1991, p. 31), ocorreu a partir de então um incipiente processo de reestruturação industrial iniciado pela construção civil: "a demanda privada para consumo e construção residencial foi estimulada pelas isenções fiscais do Estado americano, as quais atuaram mais fortemente sobre a propensão a

<sup>7</sup> - Para maiores detalhes, ver GANDILLOT, T., 1989.

<sup>8</sup> - Para maiores detalhes, ver TAVARES, M.C., 1986.

consumir das camadas de média e alta renda, aumentando também as importações de bens de consumo."

Observa-se, assim, que a recuperação econômica foi acompanhada e, de fato, impelida pela acumulação da dívida privada, pública e externa. Entre 1980 e 1985, a dívida global (pública e privada) duplicou de US\$ 4,3 trilhões para US\$ 8,2 trilhões. Por outro lado, no mesmo período, a necessidade de financiar o déficit orçamentário anual da ordem de US\$ 200 bilhões fez com que a taxa de poupança americana declinasse de 17% para 12%, o nível de investimento interno se reduzisse e os empréstimos externos se elevassem. Tais resultados vinham, assim, contrariar as expectativas dos partidários da economia da oferta, segundo as quais o alívio fiscal não se traduziria necessariamente em desequilíbrio orçamentário. Esperava-se, em primeiro lugar, que a diminuição das alíquotas fiscais implicasse em maior arrecadação, conforme os preceitos de Laffer. Em segundo lugar, esperava-se que, com o crescimento da renda e a queda do desemprego, houvesse alguma recuperação das perdas de arrecadação e alívio nos

gastos. Finalmente, havia a expectativa de que os gastos se ajustassem às receitas, através da limitação constitucional. Na prática, a lei de Laffer não funcionou e as propostas de cortes nos gastos (notadamente nos programas sociais) encontraram forte oposição na Câmara dos Deputados. Tal como aconteceu com o governo Thatcher, a administração Reagan não logrou reduzir os gastos sociais. As despesas de assistência social foram enxugadas em apenas algumas áreas. Os programas de seguro social universalmente aplicados sofreram menos com os cortes do governo, enquanto os programas assistenciais de emprego e treinamento e os programas de auxílio aos necessitados (tais como vale-refeição e auxílio a famílias com crianças dependentes) sofreram maior retração<sup>9</sup>.

Além disso, a administração Reagan elevou enormemente os gastos de defesa, epicentro de discórdia entre o Executivo e o Senado, de um lado, e a Câmara de Deputados, de outro. Como observa Tavares<sup>10</sup>, o *keynesianismo bélico* de Reagan serviu para reforçar a expansão da economia americana na primeira metade dos anos 80: "Os Estados

<sup>9</sup> - Ver, a respeito, KING, D., op.cit., p.74.

<sup>10</sup> - TAVARES, M.C., op.cit., p.111.

Unidos praticamente estancaram os gastos em bens e serviços de utilidade pública, aumentaram os gastos no setor de armamentos, cortaram os gastos em capital social básico e bem-estar social em troca de armas e fizeram uma redistribuição de renda em favor dos ricos ."

Em resumo, a política econômica do governo Reagan, na primeira década de 80 era composta, basicamente, de uma política de valorização do dólar, de uma política de taxa de juros elevadas (como forma de financiar os déficits fiscal e comercial) e de uma política fiscal expansionista (através dos gastos militares e da reforma tributária), ao lado de uma política monetária, na maioria das vezes, ativa. Todavia, os únicos indicadores econômicos que mostraram melhora substancial ao longo da década foram a taxa de crescimento do PIB (depois de 1983) e a taxa de inflação. Mesmo assim, no caso da inflação, questiona-se se sua queda não teria sido resultante da vitória da política monetária apertada sobre a política fiscal expansionista (neste caso, o mérito do combate à inflação deveria ser atribuído a Volcker e ao FED, e não à *Reaganomics*).

O programa fiscal de Reagan requereu um substancial déficit em conta corrente para financiá-lo, que resultou na elevação do endividamento externo<sup>11</sup> e no agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos da economia americana ao longo da década de 80. A acumulação de déficits levou os Estados Unidos a passar da posição de credor líquido para devedor líquido internacional com uma velocidade impressionante entre 1982 e 1985. Os desequilíbrios da economia americana - e sobretudo os impactos que tais desequilíbrios exerceram sobre a economia mundial - levaram a uma revisão da *Reaganomics* na segunda metade da década. No plano fiscal, foi aprovada pelo Legislativo uma segunda reforma tributária, contra a vontade de Reagan e dos defensores da *supply side economics*. A reforma de 1986-88 procurou reduzir parte dos benefícios concedidos aos empresários pela primeira reforma. Finalmente, um novo pacote fiscal, aprovado em 1988, conseguiu, no máximo, estabilizar o déficit em torno de US\$ 150 bilhões, sem, contudo, reduzi-lo como se pretendia.

<sup>11</sup> - Em 1987, a dívida externa líquida dos Estados Unidos já atingia US\$ 250 bilhões, crescendo de US\$ 100 a US\$ 150 bilhões por ano.

## II. O Thatcherismo

Em 3 de maio de 1979, teve início na Grã-Bretanha um novo experimento econômico nacional com a eleição de um governo Conservador sob a liderança de Margaret Thatcher<sup>12</sup>. A plataforma do Partido Conservador combinava uma crítica política à crescente intervenção do Estado baseada em teorias de *sobrecarga política* com uma crítica econômica ao keynesianismo fundadas em concepções monetaristas da economia.

Thatcher argumentava que o Estado britânico havia se tornado demasiado grande e, à medida que aumentava o seu envolvimento na economia, diminuía a eficiência da atividade estatal. Particularmente na área industrial, os governos anteriores haviam empreendido uma série de projetos que poderiam ser implementados mais eficientemente pelo setor privado. Para instituir um Estado de bem-estar que a nação não poderia se dar ao luxo de sustentar, os governos passados haviam elevado impostos a um nível tal que exauriram os incentivos ao trabalho

de muitos ingleses. Portanto, a despesa pública e a escala da atividade governamental teriam de ser reduzidas para possibilitar a diminuição da tributação. Taxando as indústrias nacionalizadas de ineficientes, Thatcher prometia promover uma grande venda de ativos estatais, juntamente com a admissão do capital privado em certas estatais consideradas lucrativas. A intervenção do Estado, era, pois, considerada hostil ao desenvolvimento da iniciativa privada e as reduções na despesa pública (com exceção dos aspectos relacionados à defesa e justiça) eram planejadas de modo a se poder libertar o setor privado de sua excessiva carga tributária.

Inspirada na obra dos economistas monetaristas, Thatcher argumentava que os níveis crescentes de inflação eram causados primariamente pelos aumentos desordenados da oferta monetária, que resultavam em excessivos déficits do setor público. As tentativas keynesianas de manter o crescimento econômico através do manejo da demanda agregada tinham fracas-

<sup>12</sup> - Sobre o Thatcherismo, ver: HALL, S. , JACQUES, M. (eds.) *The politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart, 1987; HALL, P. A. *Governing the economy - the politics of intervention in Britain and France*. New York : Oxford University Press, 1986; KEEGAN, W. *Mrs. Thatcher's economic experiment*. Penguin Books, 1984; JENKINS, P. *Mrs. Thatcher's revolution- the ending of the socialist era*. London: Pan Books, 1989.

sado, acarretando o aumento do déficit público e da taxa de inflação, fomentando a incerteza e baixos níveis de investimento, ao invés de crescimento. Desta forma, para obter crescimento sem inflação, Thatcher propunha metas rígidas para o crescimento da oferta monetária e defendia a redução drástica da proporção do déficit em relação ao PIB.

Thatcher também acreditava que as políticas de rendas que acompanhavam o manejo econômico keynesiano eram incapazes de reduzir a inflação. Estas simplesmente reforçavam o poder dos sindicatos, que eram tidos como uma das principais causas do declínio econômico britânico, porque impediam a inovação econômica e mantinham os salários a níveis não-competitivos internacionalmente. Desta forma, um aspecto significativo do programa conservador da senhora Thatcher era a estratégia de enfraquecimento do movimento sindical.

A primeira prioridade da administração Thatcher era, pois, o combate à inflação, que se atribuía aos seguintes fatores: a) ausência de controle fiscal e monetário; b) excesso de poder

sindical; c) excesso de intervenção governamental e tributação; e d) ausência de incentivos ao trabalho por causa da política de previdência social e outros benefícios do Estado de bem-estar. No período 1979-82, o governo concentrou seus esforços no combate à inflação através de um tratamento de choque em moldes ortodoxos, fazendo-a cair de 10,5% em 1979 para 5,4% em 1982. A partir de então, Thatcher começou a empreender o seu *programa do lado da oferta*, que consistia basicamente de: a) repressão ao poder dos sindicatos; b) privatização e desregulamentação; e c) reforma fiscal.

A repressão ao poder sindical se deu principalmente através de uma série de medidas que impunham restrições legais ao direito de greve<sup>13</sup>. A desregulamentação se deu através de medidas visando aumentar o poder dos consumidores e libertar os produtores de limitações legais (tais como leis de proteção ao emprego) que impediam uma eficiente alocação de recursos.

A privatização se deu basicamente através da transferência de

<sup>13</sup> - Para maiores detalhes, ver MATTHEWS, K., MINFORD, P. "Mrs. Thatcher's economic policies: 1979-87". in DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic Policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. p.65-66.

empresas da propriedade pública (tidas como menos eficientes) ao setor privado, expondo-as às forças competitivas de mercado, e da aquisição pelo público de ações de empresas estatais desmobilizadas (o chamado *capitalismo popular*), introduzindo a concorrência e disciplina de mercado em áreas que haviam sido monopolizadas pelo governo. Na Inglaterra, a maioria das empresas públicas eram monopólio estatal (como no caso das empresas de eletricidade, gás, correios, telecomunicações e água) ou operavam em mercados altamente regulados pelo governo ou dominados por cartéis internacionais (como no caso das empresas de transporte, aviação e siderurgia). Deve-se observar que a privatização foi feita em um contexto de capitalismo obsoleto e sem uma política ativa de desenvolvimento industrial. Mesmo assim, em termos de sua dimensão, se comparada com a experiência de outros países europeus, a privatização ocorrida durante a gestão Thatcher é paradigmática pela profundidade que assumiu o processo<sup>14</sup>. Como resultado do programa de privatização, efetivou-se a venda de uma diversidade de empresas, nos setores

siderúrgico, telecomunicações, material de transporte, aviação, gás, ferroviário, construção naval, transportes, rodoviário de carga e hotelaria, transferindo para o setor privado cerca de seiscentos mil empregos. Estima-se que a privatização tenha rendido cerca de quinze bilhões de libras para o Tesouro. A estratégia de *capitalismo popular* fez mais do que triplicar o número de acionistas britânicos, criando de sete a oito milhões de novos acionistas.

A reforma fiscal de Thatcher apresentou aspectos significativamente diferentes da implementada por Reagan. O centro de gravidade da tributação se transferiu do imposto sobre a renda para o imposto sobre o consumo, porém a tributação sobre as rendas mais altas e sobre o capital foi fortemente reduzida. Para permitir a redução nas taxas marginais dos impostos diretos, o governo aumentou significativamente a alíquota dos impostos indiretos, principalmente o Imposto sobre Valor Adicionado - IVA (que passou a ter uma alíquota única de 15%, fazendo a inflação subir em quatro pontos percentuais). Com relação às empresas, o governo modificou as regras de depre-

<sup>14</sup> - Ver HEALD, D. "The United Kingdom : privatisation and its political context". in VICKERS, J. , WRIGHT, V. (eds.) *The politics of privatisation in Western Europe*. Frank Cass, 1989.

ciação acelerada dos ativos, visando estabelecer igualdade de tratamento entre os diferentes investimentos. Mas, de modo geral, a reforma fiscal não favoreceu as empresas, sendo que a participação dos impostos pagos pelas pessoas jurídicas passou de 2,5% para 5% do PIB na gestão Thatcher. É curioso observar que a reforma fiscal da senhora Thatcher não implicou em redução da carga tributária: esta passou de 35,3% do PIB em 1980 para 39,1% em 1986 (enquanto o governo Trabalhista anterior conseguiu reduzi-la de 35,5% em 1973 para 33% em 1979).

Uma vez que o objetivo de Thatcher era a contenção do déficit público a qualquer custo, não lhe foi possível reduzir a carga tributária, já que não conseguira cortar significativamente a despesa pública agregada como pretendia. Apesar do seu ataque ao *welfare state*, Thatcher não conseguiu desmantelar os principais programas associados ao Estado de bem-estar, sobretudo nas áreas de saúde, educação, seguro-desemprego e pensão aos idosos, que representavam quase metade da despesa pública total. Além disso, a recessão econômica e os altos índices de desemprego fizeram automaticamente aumentar os desembolsos relativos à

previdência social e benefícios suplementares. Deve-se ainda ressaltar que o governo aumentou deliberadamente os gastos nas prioridades tradicionais do programa conservador, tais como agricultura, justiça e defesa (esta última incrementada pelo episódio da Guerra das Malvinas).

Em termos globais, os resultados alcançados não favorecem a administração Thatcher. É verdade que, com o emprego de políticas monetária e fiscal austeras, o governo Thatcher conseguiu derrubar a inflação e reduzir significativamente o déficit público. Entretanto, cabe observar que o desempenho da economia britânica ao longo da década de 80 situou-se abaixo da média do mundo industrializado. O comportamento de quase todos os indicadores macroeconômicos durante a gestão conservadora foi pior do que durante o governo trabalhista, não obstante as vantagens que as receitas do petróleo do Mar do Norte trouxeram ao final do período. O PIB cresceu mais lentamente que a média dos países da OCDE e menos do que na gestão trabalhista anterior. O desemprego aumentou dramaticamente: em 1986, havia na Grã-Bretanha um contingente de 4 milhões de desempregados, contra 1,5 milhão em 1979.

**C**omo é sabido, o setor industrial britânico vinha se contraindo há décadas, mas as políticas de Thatcher parecem ter acelerado ainda mais o processo de desindustrialização da economia inglesa do que os governos anteriores. De acordo com Tavares (1990, p. 14), "a única experiência de desindustrialização entre os cinco grandes países da OCDE foi a da Inglaterra que, com suas políticas ultraliberais, sua opção estratégica pelos serviços de alto valor e sua abertura excessiva para a especulação financeira, deixaram-na no pior dos mundos ao terminar a década de oitenta, apesar dos ganhos com o petróleo."

---

### **Neoliberalismo: uma nova doutrina**

---

**D**a análise das experiências econômicas dos governos Reagan e Thatcher, algumas conclusões importantes podem ser tiradas. A primeira delas é que o neoliberalismo dos anos 80 não deu lugar às mesmas políticas econômicas, não obstante o fato destas compartilharem um discurso que incorpora uma temática comum (privatismo, anti-estatismo, individualismo, elogio das regras distributivas resultantes do jogo de mercado, reforma fiscal favorável aos

grupos de média e alta renda, reformas nos programas sociais, etc). A política econômica de Reagan, sob o pretexto do neoliberalismo, acabou-se revelando de um keynesianismo exemplar, ao apresentar como resultados, por exemplo, o aumento da capacidade produtiva e do emprego, a elevação da renda pessoal disponível e os estímulos do lado da demanda provenientes da reforma fiscal. A política econômica da senhora Thatcher, por outro lado, mostrou-se muito mais coerente com os princípios neoliberais que a de Reagan. Ambas, entretanto, revelaram-se políticas de ajuste, de curto prazo, impotentes para solucionar os desequilíbrios estruturais nas economias em que operaram.

Constata-se, assim, que as políticas neoliberais não constituem um corpo teórico uniforme e um conjunto homogêneo e articulado de políticas bem definidas para servir de guia à organização da sociedade de uma forma claramente diferenciada daquela a que visam se contrapor.

Do ponto de vista de sua sustentação teórica, o programa de Reagan constitui uma mistura de monetarismo, economia de oferta e expectativas racionais que, evidentemente, se traduziu

em medidas contraditórias, com mínima ideologia. De acordo com Samuelson<sup>15</sup>, "Reagan, ideólogo da ala direita do Partido Republicano, recebeu desde o início o apoio dos interesses econômicos da Califórnia e do Texas. Esses interesses jogam um papel político duro. Sua ideologia é mínima: o interesse próprio resume tudo. O *laissez-faire* e a economia de mercado é o que fundamentalmente defendem."

Da mesma forma, o programa de Thatcher, embora mais afinado com o credo neoliberal, não se apresenta como uma nova doutrina, mas como o ressurgimento do liberalismo clássico travestido de monetarismo friedmaniano. Como observam Hall e Gamble<sup>16</sup>, "o Thatcherismo é uma formação política que combina os princípios de economia social de mercado com um novo populismo autoritário. A economia social de mercado representa um retorno a alguns dos princípios do liberalismo do século XIX: um papel limitado para o governo, uma ênfase nas responsabilidades individuais e assim por diante. Na Inglaterra e no mundo anglo-saxão em geral, isto tomou a forma do ressurgimento do

monetarismo defendido por Milton Friedman. O populismo representa um apelo aos interesses nacionais que estão supostamente acima dos interesses de classe, trazendo consigo a ideologia de um mercado neutro que opera os interesses de todos. No seu ataque aos imigrantes, aos beneficiários do Estado de bem-estar e aos sindicatos, por exemplo, o Thatcherismo enfatiza a necessidade de um Estado forte que represente os interesses nacionais acima dos setoriais, embora o Thatcherismo difira claramente de um movimento verdadeiramente autoritário."

Finalmente, cabe discutir os limites e o alcance do projeto político neoliberal no contexto que propiciou sua revivescência. Analisando-se as experiências dos governos Reagan e Thatcher, pode-se concluir que a crise que atingiu as economias industriais avançadas não chegou a abalar tão profundamente os alicerces do Estado keynesiano de bem-estar, a ponto de decretar sua falência. Ambos os governos fracassaram no seu intento de restringir a atuação do Estado de bem-estar e de reduzir o tamanho agregado do setor público (ainda que sua taxa de crescimento tenha sido

<sup>15</sup> - SAMUELSON, P., op.cit., p. 336.

<sup>16</sup> - Citados em HALL, S. ; JACQUES, M., op. cit., p. 154.

reduzida). No caso inglês, apenas o setor de habitação sofreu cortes acentuados, dado o compromisso do governo Thatcher de privatizar a habitação pública. Com essa exceção, as despesas públicas em educação, serviços sociais, saúde e previdência social cresceram, todas, a uma taxa maior que a planejada. Nos Estados Unidos, a administração Reagan também falhou no controle do nível agregado dos gastos públicos. Como observa King<sup>17</sup>, "isso não reflete seu sucesso na expansão dos gastos de defesa, mas um fracasso relativo na implementação de todos os cortes planejados na assistência social." Segundo este mesmo autor<sup>18</sup>, as mudanças introduzidas pelas experiências neoliberais dos governos Reagan e Thatcher não possibilitaram o recuo do *welfare state* porque as práticas inerentes ao Estado do bem-estar já haviam adquirido uma dinâmica autopropulsora e redefinido a natureza das estruturas sociais e, por conseguinte, o caráter das democracias industriais avançadas: "os Estados de bem-estar maduros têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram. Isto torna difícil desmontar ou reduzir Estados de bem-estar,

mesmo quando governos de persuasão ideológica como os de Margaret Thatcher ou Ronald Reagan chegam ao poder. Os Estados de bem-estar, quaisquer que sejam suas diferenças institucionais, estão profundamente integrados à estrutura social e política das sociedades industriais contemporâneas (...). Através de um exame da forma contemporânea dos Estados de bem-estar e das estruturas sociais, é possível uma melhor compreensão dos recentes acontecimentos políticos, inclusive o advento de governos ideologicamente conservadores. De fato, sem analisar a forma do Estado de bem-estar e sua integração às democracias industriais avançadas, é difícil explicar, porque, por exemplo, as administrações Reagan e Thatcher foram menos eficazes do que desejavam em restringir os gastos e compromissos do Estado com o bem-estar. É porque estes são parte essencial da sociedade (tanto cultural como estruturalmente) que tais ataques provavelmente não terão sucesso."

<sup>17</sup> - KING, D., op. cit., p. 73.

<sup>18</sup> - KING, D., op. cit., p. 53.

---

**Referências Bibliográficas**


---

- BLANCHARD, O.J. "Reaganomics". In: DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- COUTINHO, C.N. *A democracia como valor universal*. Livraria Editora de Ciências Humanas, 1980.
- DAHRENDORF, R. *O liberalismo e a Europa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- GANDILLOT, T. *Le grand cirque fiscal: vérités et mensonges sur les baisses d'impôt des années 80*. Ed. Hatier, 1989.
- GILPIN, R. *The political economy of international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- GOLDTHORPE, J.H. "Problems of political economy after the end of the post-war period". in MAIER, C.S. (ed.) *The changing boundaries of the political*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- HALL, P.A. *Governing the economy: the politics of intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- HALL, S., JACQUES, M. (eds.) *The politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart, 1987.
- HEALD, D. "The United Kingdom: privatisation and its political context" in VICKERS, J., WRIGHT, V. (eds.) *The politics of privatisation in Western Europe*. Frank Cass, 1989.
- JENKINS, P. *Mrs. Thatcher's revolution: the ending of the socialist era*. London: Pan Books, 1989.
- KEEGAN, W. *Mrs. Thatcher's economic experiment*. Penguin Books, 1984.
- KING, D. "O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas". *Novos Estudos CEBRAP*, n.22, out.1988.
- MATTHEWS, K., MINFORD, P. "Mrs. Thatcher's economic

policias: 1979-87". in DE MENIL, G., PORTES, R. (eds.) *Economic policy - a special report: the conservative revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

OFFE, C. "Competitive party democracy and the Keynesian welfare state". in *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson, 1984.

SAMUELSON, P. "Una evaluación de la Reaganomics". *Papeles de Economía Española (Deficit Público: lecciones de la experiencia ajena)*. Madrid, n.24, 1987.

TAVARES, M.C. "El retorno a la hegemonía norteamericana". In: MAIRA, L. (ed.) *Una nueva era de hegemonía norteamericana*. Buenos Aires: RIAL/GEL, 1986.

\_\_\_\_\_. "Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora". Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990. (*Texto para Discussão*, n.246).

TEIXEIRA, A., MIRANDA, J.C. *A economia mundial no limiar do século XXI: o cenário mais provável*. Campinas: FECAMP, 1990. mimeo.

VILLARREAL, R. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

---

### Resumen

LA REVIVESCENCIA DEL LIBERALISMO EN LOS AÑOS 80: LAS EXPERIENCIAS AMERICANA E INGLESA

A partir del conjunto de ideas y prácticas que constituyen lo que se suele llamar de política económica neoliberal, el artículo busca enseñar como algunas de las doctrinas de la economía política liberal sirvieron, en mayor o en menor grado, de guía y de criterio para las políticas económicas implementadas por los Gobiernos Reagan y Thatcher a lo largo de los años 80, sobretudo en lo que respecta a la limitación del rol del sector público y al ataque al Estado del bienestar que aquellas alaban.

El artículo discute hasta que punto el neoliberalismo se basa en un marco teórico y prácticas de política económica acordes y articulados y revela un modelo de gestión distinto del modelo keynesiano del welfare hasta entonces en vigencia.

**Abstract**

THE REVIVAL OF LIBERALISM IN  
THE EIGHTIES: THE AMERICAN  
AND BRITISH EXPERIENCES

Starting with a set of ideas and practices that constitute what usually is called neoliberal economic policy, the purpose of the article is to show how some liberal economic policy doctrines served, in greater or lesser measure, as guidance and criterion for the economic policies implemented by the Reagan and the Thatcher administrations during the eighties, especially with respect to the limitation of the role of the public sector and the attack to the welfare state that they call for.

The article discusses to what length liberalism is based on a theoretical body and on uniform and coordinated economic policy practices, and presents a management model which is different from the Keynesian welfare model in use until then.

---

**Cândido Luiz de Lima Fernandes é professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.**

---

# **D** ESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: novos espaços de convergência entre o público e o privado

Philippe Faucher  
Maria T. Ribeiro

## **Introdução**

**E**mbora o debate atual priorize a discussão da atuação do Estado na economia sob a perspectiva liberal, onde a redução desta e a privatização transformam-se em um fim em si mesmo, nossa preocupação neste artigo é de explorar ainda, o potencial da estrutura da administração pública na perspectiva do desenvolvimento econômico e da integração competitiva. Acreditamos não só na necessidade de se discutir uma nova agenda para o Estado em consonância com um novo modelo de desenvolvimento, mas particularmente, de se explorar o potencial da política de compra do setor público e privado como instrumento de política industrial e tecnológica<sup>1</sup>.

**O** processo de reestruturação das economias nacionais é marcado por transformações radicais no nível e forma de intervenção do Estado na economia, e por transformações também significativas na organização dos grandes grupos multinacionais, na busca de competitividade.

Essas transformações afetam os investimentos em P&D, seja do setor público como do setor privado. O setor público passa a investir mais em pesquisa aplicada e o setor privado em pesquisa fundamental.

O que procuramos discutir neste artigo é a importância de se explorar esse espaço de cooperação, não competitivo, entre o público e o privado, no sentido de fortalecer o tecido tecnológico e incentivar o processo de inovação, fundamentais na constituição das bases de competitividade da economia.

<sup>1</sup> - "No Brasil, ao contrário de toda a América Latina, ainda existem empresas estratégicas, com capacidade técnica, financeira e organizacional para operar nacional e internacionalmente e contribuir decisivamente para a articulação de um projeto nacional de desenvolvimento e com a inserção competitiva do país, como são a Vale do Rio Doce, Petrobrás e Telebrás" (Mercadante, *A Folha de São Paulo* 30/04/94, 2-3).

**O**bserva-se nos países industrializados, uma tendência à reorientação das formas de intervenção do Estado. O modelo emergente de intervenção privilegia as formas flexíveis não-hierarquizadas, que favorecem a interdisciplinaridade e a adaptabilidade, em lugar das formas de intervenção do tipo estruturante, tão características das décadas de 60 e 70. Percebe-se uma clara contestação da cultura política hierarquizada e centralizada, em favor de um sistema aberto, descentralizado e heterogêneo (Faucher, 1995).

Os anos 80 serão o marco de profundas mudanças estruturais. Os monopólios reorganizam-se, seja em função das forças de mercado, seja pelas decisões governamentais em direção à diversificação, desregulação e descentralização (Ferné, 1995).

O processo de reestruturação das economias nacionais é marcado por transformações profundas na forma de intervenção do Estado na economia, bem como por mudanças na organização das grandes transnacionais, na busca de maior competitividade. Ambos os movimentos vão afetar os investimentos públicos e privados em P&D. Os efeitos da mudança de perspectiva da

atuação e dos agentes privados vão repercutir profundamente nos sistemas tecnológicos, nos modos de produção do conhecimento e nas políticas tecnológicas. Essas mudanças, por seu turno, como procuraremos explorar neste artigo, abrem novos espaços de concertação entre o setor público e privado.

Do lado dos grandes grupos econômicos, percebe-se uma tendência a aumentarem os recursos direcionados à pesquisa básica, tendo em vista a complementariedade e interdisciplinaridade dos novos ramos do conhecimento. Do lado do setor público, face às críticas à sua atuação e à crise fiscal, os institutos de pesquisa estão reorientando as suas pesquisas no sentido de absorverem a lógica do mercado, ou as necessidades do setor produtivo, seja ele público ou privado. Esses dois movimentos criam um espaço de cooperação e parceria entre a pesquisa pública e privada, abrindo espaços importantes de colaboração e fortalecimento do tecido tecnológico nacional, fundamental para a constituição e consolidação das bases de competitividade. Como exemplificado no quadro adiante, o modelo de atuação dos setores público e privado em pesquisa,

vigente até o início dos anos 80, deixava a pesquisa fundamental sob a responsabilidade do setor público e a pesquisa aplicada sob a responsabilidade do setor privado (Quadrantes 1 e 4). No modelo emergente, o setor público passa a privilegiar a pesquisa aplicada, procurando responder às necessidades da indústria, enquanto o setor

privado (grandes grupos) passa a investir também em pesquisa fundamental (Quadrantes 2 e 3) (Warrant, 1991). Esses descolamentos criam espaços de interesses convergentes entre os setores, que podem ser explorados pela política de compras na perspectiva da inovação tecnológica.

### Quadro 1

#### Os Modelos de Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento

Tipo de pesquisa	Setores	
	Setor Público	Setor Privado
Pesquisa Fundamental	1	2
Pesquisa Aplicada	3	4

Isso significa que o setor público continua investindo em pesquisa fundamental, tendo em vista os motivos clássicos, como a pesquisa em meio-ambiente, saúde etc, mas de uma forma direcionada, que se justifica através da demanda, e que tem forte componente social. A ênfase na pesquisa aplicada permite ao setor público se aproximar das reais necessidades do mercado, através dos agentes que estão intimamente ligados a este. Considerando, ainda, que são os grandes grupos multinacionais que investem em pesquisa

fundamental, a parceria com eles permite ao setor público acompanhar os desenvolvimentos na fronteira do conhecimento, integrando-se à comunidade científica internacional. A parceria na pesquisa fundamental, reduz os riscos inerentes à esse tipo de investimento para o setores público e privado.

A necessidade de se pensar uma nova agenda para o Estado traz à luz a reflexão não só sobre a forma de intervenção deste na economia, mas também sobre os instrumentos de intervenção

como a política de compras e a atuação dos laboratórios públicos. É preciso, ao nosso ver, resgatar a importância da política industrial e de inovação. Uma política nacional de inovação traz em si a idéia do desenvolvimento de relações que devem funcionar por um certo período e estimular a integração entre os setores da economia (Gibbon, 1995). A busca da maior integração e inserção do país no contexto da globalização dos mercados exige modernização da estrutura industrial e aumento das vantagens competitivas, que se conquistam através de uma ação concertada e articulada, onde o Estado, em todo o mundo, continua tendo um papel primordial.

O caso do Japão, da Indonésia, Malásia, Coréia, etc. são, na verdade, exemplos da importância da atuação dos Estados nacionais nas industrializações tardias bem sucedidas. O papel do Estado nesses países foi decisivo e profundamente distinto do que ocorreu nos países de industrialização originária (Fiore, 1994). Nestes países, a capacidade de inovação empresarial tende a ser potencializada através da constituição de ambientes favoráveis e estimulantes, nos quais prevalece a sistemática e espontânea de cooperação entre

os centros públicos e privados de pesquisa pura e aplicada, que por sua vez, requerem uma forte densidade de pessoal qualificado e a presença de uma infraestrutura adequada de equipamentos e rede de comunicação. A capacidade de inovar é centrada na empresa privada (Coutinho, 1995).

O afastamento do Estado da esfera produtiva, segundo Niosi (1994), força as empresas privadas a preencherem esse espaço através de novas formas de organização. Nos novos arranjos organizacionais, os riscos são diluídos pelos acordos de cooperação, pelas alianças estratégicas que reúnem recursos, conhecimentos e *know-how* num espaço não competitivo, criado pelas necessidades do próprio setor privado. O Estado age neste contexto, como facilitador do processo de integração das demandas, sejam elas do setor público ou privado. Assim, o Estado passa a agilizar e articular as compras em geral, com as necessidades de pesquisa, e não, como no modelo anterior, de promotor do desenvolvimento tecnológico, através da articulação das compras do setor público com a pesquisa pública.

Considerando este dois atores; Estado e empresa privada,

percebe-se dois movimentos de estratégia empresarial: do lado dos fornecedores, uma busca de melhoria dos níveis de competitividade, na perspectiva não só de permanecerem no mercado, como de conquistarem novos mercados; e do lado das empresas estatais uma busca de maior eficiência, privilegiando a lógica do mercado em sua atuação. Estes mercados operam em um espaço incerto, delimitado pela adesão forçada dos atores institucionais às leis de mercado e pela expressão de uma vontade política de apoio ao desenvolvimento econômico. As estratégias desses dois atores são, ao nosso ver, complementares, o que favorece o aparecimento de um espaço de cooperação e parceria. A partir dessa confluência de interesses, existe um grande potencial, através da política de compras de o Estado conduzir o processo de modernização e reestruturação do setor industrial.

**Duas condições respaldam e explicam a nossa argumentação:**

1 - A demanda do setor público concentra-se, fundamentalmente, em setores com forte conteúdo tecnológico, por exemplo o setor defesa, que teve um papel importante no desenvolvimento

de várias indústrias (Nelson, 1982), como a de semicondutores. A defesa americana era o único cliente dessa indústria nos seus primórdios (Mowery e Rosenberg, 1979).

Outras indústrias com forte conteúdo tecnológico, como transporte, aeronáutica, comunicação e energia, têm como principal cliente o setor público. No caso da aeronáutica, os novos equipamentos desenvolvidos para a defesa foram posteriormente adaptados ao mercado civil (Dalpé, 1994).

Vários trabalhos já demonstraram a forte ligação entre uma demanda por produtos intensivos em tecnologia e o domínio tecnológico ou capacitação para a produção correspondente a esta demanda (Nelson, 1982; Rothwell, 1982; Faucher, 1994; Ribeiro, 1994). Se no passado, a oferta por inovação (*technology push*) foi considerada uma variável dependente da inovação, ou da demanda por inovação (*demand pull*), estudos mais recentes acentuam a importância da relação fornecedor e usuário da tecnologia no sucesso das inovações (Rothwell, 1992), despertando maior interesse no estudo e na utilização da política de compras como um dos principais instrumentos do

Estado no desenvolvimento tecnológico. Ao se perceber que não são apenas as forças de mercado que viabilizam, satisfatoriamente, um processo de inovação, mas que esta é o resultado de um processo interativo entre ciência, tecnologia e mercado, aponta-se para a importância dos fatores institucionais no processo de desenvolvimento tecnológico (Caron e Faucher, 1995). Nesse sentido, a ação do Estado na engenharia destes novos espaços institucionais tem um papel fundamental no processo de inovação tecnológica.

2 - A demanda pública representa uma percentagem importante da demanda total. A demanda pública, incluindo a administração pública e as empresas públicas, representa entre 11,8% na Alemanha e 21,8% na Inglaterra, em termos de participação no PIB de 1988. Cerca de 15 a 20% do orçamento dos governos é alocado às compras que representam, aproximadamente, 15% do Produto Nacional dos países desenvolvidos (Dalpé, 1994). O setor elétrico, por exemplo, que possui o maior poder de compra setorial, detém cerca de 42% da demanda de bens e serviços da indústria de base e 28% da demanda de bens de capital

(Eletrobrás, 1992). As empresas estatais brasileiras respondem por cerca de 50% da demanda de bens de capital.

É pois, inegável, o papel estratégico das compras do setor público e privado como instrumento de intervenção, mais especificamente, na reestruturação e modernização do parque industrial.

Este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, discutimos as condições necessárias para a utilização da política de compras como instrumento de capacitação tecnológica voluntária, na segunda analisaremos os (des)caminhos da capacitação tecnológica pública e a necessidade de repensá-la através da emergência do novo modelo de atuação do setor. Na terceira e quarta seções refletiremos sobre as tendências da pesquisa pública e privada e a necessidade de: 1 - recombinar a pesquisa fundamental e aplicada; e 2 - reaproximar o público privado, na perspectiva das necessidades do setor privado, criando condições de competitividade para este. E para concluir, apontamos algumas lições que o setor privado precisa aprender com o setor público e vice-versa, no sentido de explorar os espaços de cooperação e

parceria entre a pesquisa pública e privada, criando, ou articulando, as bases sistêmicas de competitividade.

---

### **A criação voluntária de uma capacitação tecnológica**

---

**A** decisão de criar uma capacitação tecnológica, ao invés de importá-la e seguir apenas as especificações dos fabricantes, é uma decisão de cunho fundamentalmente político, que procura dar espaço para o desenvolvimento de novas tecnologias, buscando valorizar uma inovação nacional e/ou incentivar a transferência tecnológica e o aprendizado nacional. Essa compreensão insere-se num espaço analítico que se move entre o determinismo tecnológico (ou impulso tecnológico) e o voluntarismo. Este, como veremos posteriormente, respalda-se basicamente, no espaço institucional de cada organização (firmas, laboratórios, etc.) (Faucher, 1994).

A política de compras pode ser um instrumento *voluntário* de desenvolvimento tecnológico. O uso da política de compras nessa perspectiva depende, todavia, da presença de alguns fatores de ordem econômica, tecnológica, institucional e da natureza das compras (Faucher, 1989a).

Com relação aos fatores de ordem econômica e tecnológica, é preciso que o governo tenha o controle sobre as compras, não só em termos da sua dimensão, mas que detenha uma capacitação tecnológica que lhe permita influenciar o desenvolvimento da indústria supridora. O comprador precisa ter a competência técnica necessária para identificar as suas necessidades, avaliar as tecnologias disponíveis no mercado e, quando for o caso, poder colaborar em projetos de co-desenvolvimento com o fornecedor. Para desempenhar de forma ativa esse papel, as empresas estatais criaram os seus próprios centros de pesquisa.

A intervenção do Estado em P&D foi tradicionalmente justificada pela sua autonomia em relação às instituições por ele reguladas, e em função da própria característica da ciência e dos limites de sua apropriação pública (Dalpé e Anderson, 1993). Esses centros de pesquisa, hoje, possuem um conhecimento e uma capacitação tecnológica, bem como uma infra-estrutura laboratorial que vêm permitindo a atuação de muitos deles na fronteira tecnológica. Esse é, por exemplo, o caso do IREQ, Centre de Recherche de l'Hydro-Québec, reconhecido internacionalmente pela sua competência

na tecnologia de transmissão de energia a grandes distâncias, e do CENPES, Centro de Pesquisa da Petrobrás, responsável pelo desenvolvimento de tecnologia *off-shore*. Esses dois exemplos vêm apenas mostrar que a atividade de pesquisa destas empresas está longe de ser passiva ou um simples complemento dos investimentos fixos. A decisão de investir em P&D reflete decisões de natureza institucional e ideológica (Caron, 1991 e Fitzgibbons, 1989).

A decisão da Telebrás de desenvolver, no CPQD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento do Sistema Telebrás), as centrais de comutação digital rural e de médio porte (Projeto Trópico), visava suprir todas as necessidades brasileiras de centrais públicas de comutação e tinha como estratégia, o desenvolvimento tecnológico setorial através da redução da dependência tecnológica externa, numa clara preocupação e compromisso com a autonomia tecnológica (Almeida, 1994). A complexidade da tarefa, associada às dificuldades financeiras da Telebrás e a rapidez com que se move a fronteira tecnológica neste setor, e a conseqüente dificuldade do CPQD e das empresas acompanharem o

desenvolvimento tecnológico, obrigou a Telebrás a repensar sua estratégia. Foi, entretanto, fundamental, a política da Telebrás articulada com as indústrias e centros de pesquisa na constituição de uma capacitação nacional nessa área.

Os fatores de ordem institucional estão relacionados com o papel ou mandato que essas empresas têm e que lhes dá condições ou legitimidade para orientar sua atuação em prol do desenvolvimento tecnológico, assumindo e compartilhando os riscos de uma nova tecnologia.

A interpretação da dimensão do mandato pela empresa depende, todavia, da cultura organizacional. Concernente à política de compras, a compreensão desse mandato implica conciliar a estratégia tecnológica com a estratégia comercial. Esta prioriza as variáveis preço, qualidade e prazo e a primeira, os fatores relacionados com a eficiência e eficácia dos equipamentos, encorajando o desenvolvimento de novos produtos e a aplicação de novos processos, atuando de forma ativa sobre a formação de uma capacitação tecnológica (Faucher, 1989b). O quadro institucional no qual uma inovação é concebida permitirá, ou não, a realização e difusão das

novas tecnologias (Faucher, 1995).

Para exemplificar, podemos contrapor a política de gestão tecnológica da Petrobrás com a atuação da Eletrobrás. No caso da Petrobrás, a existência de uma identidade política e de um projeto estratégico próprio incorporou o desenvolvimento industrial e tecnológico como componentes do seu mandato. Esse comportamento vai ter conseqüências sobre a forma como a empresa articula e implementa a questão tecnológica, assim como sobre a sua articulação com os fornecedores, integrando a perspectiva do mercado na sua estratégia empresarial. Nesse sentido, o CENPES não só esteve fortemente integrado à estratégia da Petrobrás, como foi o responsável pela coordenação e execução das atividades de pesquisa e desenvolvimento e de engenharia básica, relacionadas com a indústria do petróleo.

Há que se considerar que a forma organizacional (monopólio) da Petrobrás fortaleceu essa posição. A Eletrobrás, por seu turno, *holding* das empresas regionais, cuja relação com a questão tecnológica se dá através das empresas concessionárias estaduais, as quais dispõem de uma

relativa autonomia tecnológica, não incorporou ao seu mandato, a responsabilidade pela coordenação das atividades tecnológicas do setor. A organização institucional da Eletrobrás vai contribuir para enfraquecer a dimensão das decisões de política tecnológica e a conseqüente integração do CEPEL com a política de compras (Ribeiro, 1994)

O atendimento específico das demandas públicas (*demand pull*) tem tido um papel importante não apenas no desenvolvimento tecnológico, mas na constituição de sistemas tecnológicos autônomos, como no caso da defesa, energia e comunicações. Apesar da tecnologia ter a sua própria trajetória emergente (*impulso tecnológico*), e embora fatores econômicos tenham o seu papel na sua eventual definição e difusão, as condições de seu surgimento, sua incorporação ou aceitação no sistema social são encontradas dentro das organizações responsáveis pelo seu desenvolvimento (firma, laboratórios, etc.) (Faucher, 1994).

Vários exemplos ilustram o uso da demanda pública na constituição de um tecido industrial e tecnológico, como a criação do Pólo Petroquímico no governo

Geisel, a estratégia tecnológica da Embraer, a exploração petrolífera no Canadá, etc. O desenvolvimento da tecnologia de controle numérico é o resultado de uma ação do governo americano que, a partir de necessidades específicas de construção de aeronaves para a força aérea, não só apoiou a introdução de uma nova tecnologia, como financiou as pesquisas no Massachusetts Institut of Technology - MIT e assumiu a compra, manutenção e instalação das primeiras com máquinas-ferramenta com controle numérico produzidas, além de tornar o uso desse equipamento, uma exigência para os subcontratantes da força aérea. Através do uso de seu poder de compra, o Estado americano não só viabilizou essa tecnologia, mas também a respectiva indústria (Tauile, 1994).

No caso da criação do Pólo Petroquímico, dois movimentos se convergiram: de um lado, havia um plano de desenvolvimento em nível nacional (II PND), que visava criar uma capacitação produtiva interna, através da constituição de uma indústria de base, concluindo a última etapa do processo de substituição de importações. No nível da organização responsável pela sua concepção e imple-

mentação, há que se destacar o papel da Petrobrás que, segundo Alveal (1994), desenvolveu todas as suas capacidades de liderança política como agregador, articulador e intermediador de interesses, colocando em ação todos os seus recursos de autoridade e alocação. A Petrobrás constrói com os seus sócios privados nacionais e multinacionais uma dinâmica de solidariedade, o que dá espaço para o crescimento dos três capitais autônomos aí reunidos. "A estratégia estatal nos empreendimentos dos pólos de Camaçari e do Rio Grande do Sul criou uma unidade entre a estrutura produtiva e a estrutura empresarial, estabelecendo a máxima aglomeração, integração e verticalização possível dos complexos, com a incorporação da tecnologia mais moderna acessível no período da implantação" (Alveal, 1994, p. 119).

A estratégia da Petrobrás de pulverização das participações dos grupos de capitais nacional e internacional entre vários grupos nacionalistas garantiu a notável presença e controle estatal na indústria, viabilizando a obtenção do objetivo político primordial que era viabilizar a absorção de tecnologia no setor e a capacitação das empresas nacionais (Tavares e Dick, 1974; Teixeira, 1983; Suarez, 1990).

**E**sses foram alguns casos que ilustram o papel importante desempenhado pelas compras do setor público, principalmente num contexto institucional que legitimava a sua utilização como instrumento de política de desenvolvimento tecnológico. As empresas estatais, pela sua própria constituição, incorporavam essas condições e acumulavam uma capacitação que lhes conferia legitimidade para o exercício desta tarefa. Esses casos, entretanto, exemplificam um modelo de atuação do Estado onde através da integração de suas compras com os laboratórios de pesquisa, teve um papel importante no processo de capacitação tecnológica. Esse modelo de atuação perde a sua força, não apenas em função da crise do Estado, da perspectiva de privatização de algumas empresas, como em função da própria dinâmica do processo de inovação, que passa a exigir uma nova dimensão na sua atuação: a integração das compras em geral com as necessidades de pesquisa. O grande desafio para o setor público, face ao novo paradigma tecnológico e a tendência à globalização, está em se adaptar às novas exigências do modelo emergente, que privilegia a adaptabilidade e a transdisciplinaridade em instituições não-hierarquizadas e hetero-

gêneas, incorporando a lógica empresarial em sua atuação.

---

### Os (des)caminhos da capacitação tecnológica pública

---

**A** intervenção estatal, entretanto, gera suas próprias seqüelas ou *efectos colaterals*, como os altos custos dos projetos, desperdícios e rigidez nos sistemas tecnológicos, cujas mudanças seguem o ritmo das operações burocráticas, o que contrasta com a dinâmica do novo paradigma tecnológico.

A partir dos anos 80, com o acirramento da crise das economias capitalistas, expressa no nível do Estado através da deterioração dos recursos (crise fiscal) e da perda do poder de intervenção das políticas públicas (crise política), passam a ser questionados não apenas o nível de intervenção do Estado na economia, como também os seus instrumentos de intervenção, como a atuação dos laboratórios públicos. Demanda-se uma orientação mais voltada para os interesses da indústria, no sentido de respaldar o processo de modernização da estrutura industrial e fortalecer as suas bases competitivas.

**T**ais problemas no Brasil agravam-se, face à grande desarticulação entre o setor produtivo e as atividades de pesquisa. As instituições de pesquisa, principalmente as universidades, definem seus programas de investigação autônomos, em muitos casos, sem considerar as necessidades do setor produtivo. E pelo lado das empresas, existe uma certa desconfiança em relação à qualidade dos serviços dos institutos de pesquisa (Guimarães e Frischtak, 1994).

Os resultados das pesquisas dos laboratórios públicos são também colocados em questão. Estas se direcionaram mais para o avanço do conhecimento, definidas mais em função dos interesses científicos, e não necessariamente para a aplicação industrial ou satisfação do usuário, seja este o setor privado ou estatal (Perrin, 1983; OCDE, 1992; Faucher e Ribeiro, 1994), assumindo o papel da pesquisa universitária.

A redução dos recursos à ciência e tecnologia, associada à tendência da política econômica em

direção à desregulamentação progressiva da atividade econômica, é sinal de redefinição do papel do Estado no processo de transferência tecnológica, reduzindo o nível de sua intervenção direta<sup>2</sup>.

O questionamento dos instrumentos de políticas públicas, associado à crise fiscal do Estado e à nova dinâmica do processo de inovação, redireciona as políticas públicas nos anos 80, que passam a enfatizar a transferência e comercialização das inovações dos laboratórios públicos, bem como a exploração do trabalho cooperativo e das parcerias. Essa tendência está conduzindo a dois movimentos que, ao nosso ver, precisam ser compreendidos para se repensar as políticas públicas. Do lado dos laboratórios públicos, nota-se uma tendência a reduzirem a ênfase nas atividades de pesquisa, principalmente as de cunho acadêmico, e a se preocuparem com a difusão de informações, transferência de tecnologia e especialmente, com as atividades voltadas para a solução de problemas operacionais e

<sup>2</sup> - A partir de meados da década de 70 os recursos direcionados à ciência e tecnologia vêm caindo de forma acentuada. De um patamar de US\$ 145 milhões no triênio 1978/1980, para uma média de US\$ 62 milhões nos anos 1983/1985 (queda de 57%). Há uma pequena recuperação destes recursos na segunda metade da década de 80, passando a uma média de US\$ 102 milhões por ano. Na década de 90, entretanto, a queda é dramática, com uma média de US\$ 40 milhões por ano. (Guimarães e Frischtak, 1994)

melhoria da eficiência dos processos produtivos e da qualidade dos produtos. Associada à essas atividades, os institutos públicos têm buscado aumentar o nível de parceria e novas formas de cooperação, visando aumentar o nível de autonomia em relação ao Estado (Guimarães e Frischtak, 1994; Faucher e Ribeiro, 1994 e SENAI, 1995<sup>3</sup>). Do lado da indústria, percebem-se dois movimentos: de um lado, a internalização de parte da pesquisa no próprio processo de produção e a tendência a aumentarem os recursos à pesquisa fundamental, tendo em vista as próprias características da inovação. Esses movimentos, que discutiremos nos próximos itens, chamamos de processo de recombinação entre a pesquisa fundamental e a P&D do setor privado e a reaproximação do público e do privado.

---

### **Recombinando a pesquisa fundamental com a P&D**

---

**A**crise que atinge as economias capitalistas a partir do início da década de 80 provoca um processo de reestruturação da indústria, com tendência à fusão de grandes grupos, associada à multiplicidade

de acordos entre agentes, onde os concorrentes se fazem parceiros, redesenhando a paisagem industrial através da constituição de uma rede de relações, onde a tecnologia passa a desempenhar um papel importante na estratégia dos agentes e, conseqüentemente, na reestruturação industrial (Chesnais, 1990). Nesse contexto de forte incerteza e competição, a entrada de novos competidores está cada vez mais relacionada com a capacidade de inovação das firmas. A manutenção de uma posição dominante está fortemente associada à pesquisa de complementariedades, tanto tecnológicas, de capacidade produtiva, como de acesso a novos mercados. Não é necessariamente a posição de uma firma no mercado que lhe dá o poder na indústria, mas a sua capacidade de administrar combinações e influenciar a orientação global da indústria, quando formas embrionárias de organização industrial vão mostrando o potencial de combinações no contexto da articulação: tecnologia-produto-mercado (Zimmerman, 1988).

A concentração da produção no nível mundial está sendo acompanhada de mudanças na estratégia dos grupos, no sentido de incen-

---

<sup>3</sup> - Pesquisa recente, realizada pelos professores Elizabeth Lioiolo, Francisco Teixeira e Maria Teresa Ribeiro, para o CETIND, Centro de Desenvolvimento Tecnológico do SENAI, confirma essa tendência.

---

tiar os acordos de cooperação e parceria. A busca de competitividade tem forçado as empresas, mesmo as subsidiárias, a investirem mais em P&D e na pesquisa fundamental. Embora essa tendência esteja ainda limitada às grandes empresas e seus laboratórios, conforme alguns estudos constataram (Warrant, 1991 e Ribeiro, 1994), ela existe e precisa ser considerada (Niosi e Bellon, 1994)<sup>4</sup>.

A explicação para esse movimento está relacionada com a complexidade da relação ciência/tecnologia, principalmente a partir das novas inovações. Existe, hoje, uma forte interdependência entre ciência e tecnologia, onde em alguns casos, não apenas a ciência contribui para a tecnologia, mas a tecnologia gera importantes *inputs* para as novas linhas de pesquisa. A ciência contribui para a pesquisa de várias formas: através dos novos conhecimentos que servem como fontes diretas de idéias para as novas possibilidades tecnológicas, como fonte de instrumentos e técnicas para melhorar a eficiência dos projetos de engenharia, como o conhecimento básico para avaliação da viabilidade dos

desenhos, instrumentação de pesquisa, técnicas de laboratório e métodos analíticos, com a criação de conhecimento básico fundamental na avaliação dos impactos sociais e ambientais das novas tecnologias, e com o fornecimento de conhecimento básico que permite o estabelecimento de estratégias mais eficientes sobre a pesquisa aplicada, desenvolvimento e aprimoramento das novas tecnologias (Rosenberg, 1982 e Brooks, 1994). Esse modelo linear do processo de inovação, no qual as novas idéias tecnológicas emergem como resultado de novos descobrimentos da ciência e se movem, progressivamente, através da pesquisa aplicada, *design*, produção e finalmente a comercialização e *marketing*, podem ser exemplificados pela bomba atômica, o radar, transistor, o *laser* e o computador. Recentemente, a indústria de biotecnologia surge do descobrimento de novas técnicas de combinação do DNA.

Mas, as relações entre a ciência e tecnologia são extremamente complexas, interativas e geralmente diferentes em variados campos e em diferentes fases do

<sup>4</sup> - Pavitt (1992) adverte, entretanto, que a internacionalização da P&D, que se dá mais em função da internacionalização da produção dos grandes grupos transnacionais, não significa necessariamente a internacionalização do elo ciência e tecnologia. Para o autor, o movimento de internacionalização da pesquisa científica não é uma tendência clara, e o que se observa é ainda a concentração das atividades relacionadas com a inovação nos países-sedes das empresa multinacionais.

*ciclo da vida* da tecnologia (Nelson, 1992). A complexidade entre ciência e tecnologia foi profundamente discutida por Nelson e Rosenberg (1993). Assim, a tecnologia tem trazido também para a ciência, impactos de igual importância como: provendo-a de uma fonte de recursos fértil para as novas questões científicas, aumentando a agenda da pesquisa científica, e funcionando, também, como fonte de instrumentos e técnicas necessárias para direcionar, de forma mais eficiente, as novas e difíceis questões científicas. Os problemas surgidos no desenvolvimento industrial constituem-se em desafios para a ciência básica. Um exemplo importante é a ciência dos materiais, que foi criada como um novo campo interdisciplinar da pesquisa acadêmica, com o objetivo de compreender alguns dos seus processos e de suas propriedades, necessários para melhorar a qualidade e a performance dos semicondutores (Brooks, 1994). Um dos mais destacados exemplo da geração de estímulos para um novo campo de investigação motivada pela tecnologia foi o descobrimento e a mensuração pelo laboratório do grupo Bell, em 1965, das bases da radiação das microondas fora do espaço original do *big bang*. Essa

descoberta deu a Penzias et al, o Prêmio Nobel em física.

Os avanços tecnológicos têm proporcionado o aparecimento de novos setores e áreas de pesquisa fortemente integradas (interdisciplinares). A vantagem tecnológica está fortemente dependente da capacidade de acesso e domínio dos desenvolvimentos científicos mais avançados, o que estimula as grandes empresas a investirem cada vez mais, em pesquisa básica. Um exemplo dessa tendência é a obtenção do Prêmio Nobel de Física pelos pesquisadores da IBM, cuja pesquisa foi financiada pelo Citybank.

Segundo alguns setores, pode-se perceber o aparecimento de novas áreas de conhecimento e pesquisa:

- novos materiais** ⇒ combinações de plásticos e metal, cerâmicas etc.
- Energia** ⇒ supercondutividade, fusão nuclear
- Saúde** ⇒ manipulação genética, novas vacinas e remédios
- Informática** ⇒ inteligência artificial, novos materiais, supercondutividade

**C**om essa tendência há um deslocamento dos investimentos: as empresas redirecionam parte de seus recursos para a pesquisa básica, na medida em que esta viabiliza o acesso à capacitação, utilização de novos métodos e instrumentos, fundamentais na solução de novos problemas. Os institutos públicos, por seu turno, mesmo as universidades, redirecionam mais os seus recursos para a pesquisa aplicada e, principalmente, sob a forma de contratos de parceria, buscando atender às necessidades dos clientes. Constata-se, portanto, uma complementariedade dos interesses públicos e privados que, ao nosso ver, abre um grande espaço de cooperação que precisa ser explorado pela política pública, principalmente a de compras, que pode criar novos espaços institucionais de cooperação desses agentes e o fortalecimento do tecido tecnológico ou do sistema de inovação nacional, hoje profundamente desarticulado.

A integração da pesquisa pública com a pesquisa privada esbarra ainda, numa série de obstáculos, como a falta de autonomia e gestão tecnológica por parte de

muitas instituições públicas, que vai de encontro à dinâmica do processo de inovação. Há ainda que se considerar uma certa resistência por parte das instituições públicas, que receiam perder a autonomia da pesquisa científica. A existência de parcerias e contratos de pesquisa e desenvolvimento conjunto não tira da instituição pública, a sua independência como organização. O contrato de pesquisa estabelece os limites da parceria e apropriação dos benefícios pelas partes. É esse espaço de cooperação que procuramos explorar no próximo item.

---

### A reaproximação do público e do privado

---

**N**o contexto do processo de reestruturação das economias nacionais, movido basicamente pela introdução do novo paradigma tecnológico (informática e biotecnologia) e de organização social da produção, novas formas de cooperação e parceria são fomentadas pelos agentes econômicos, em busca de maiores níveis de competitividade<sup>5</sup>, seja no nível da firma, de um complexo industrial ou da economia como um todo. Nestas perspectivas as pesquisas também

---

<sup>5</sup> - O compromisso com a competitividade abrange a reestruturação produtiva (incremento dos níveis de especialização em áreas onde se concentra a competência da indústria), organizacional e tecnológica, através da introdução de novas tecnologias e melhoria de desempenho.

---

se orientam não só para a pesquisa aplicada, mas também para o fundamental, na medida em que é o conhecimento técnico científico que autoriza uma firma a adotar uma nova tecnologia e a avaliar uma tecnologia alternativa. O atrelamento do trabalho científico ao desenvolvimento tecnológico passa a ser crescentemente buscado, tendo em vista a complexidade e interdisciplinaridade do conhecimento.

No bojo dessa transformações, e tendo em vista a grave crise fiscal, o Estado precisa repensar sua agenda de integração com o setor produtivo. O Estado precisa resgatar o seu papel de orientador do investimento produtivo e do desenvolvimento tecnológico, atualizando e modernizando os seus instrumentos de intervenção, como a política de compras articulada com os institutos de pesquisas, procurando criar um espaço institucional que estimule e difunda o processo de inovação para todos os setores da economia. O Estado precisa sair do seu isolamento e *auto-defesa* e procurar captar a dinâmica do novo paradigma industrial, criando novas formas de parceria e cooperação com o setor produtivo, potencializando a infra-estrutura científica e

tecnológica existente em busca de melhores níveis de competitividade.

Isto significa que o setor público precisa estruturar-se para atender os interesses e as demandas do setor privado. No nível da pesquisa, é preciso programá-las em função das necessidades do mercado e não em função da dinâmica autônoma dos interesses dos pesquisadores, o que implica:

1. identificar a sua clientela;
2. estabelecer metas que não sejam definidas exclusivamente em função do desenvolvimento da ciência, mas que busquem responder às necessidades do setor produtivo, público e privado; e
3. estabelecer um relacionamento com o setor privado do tipo contratual, o que significa operar dentro de uma faixa do mercado, com regras e responsabilidades definidas.

Essas mudanças terão, inevitavelmente, implicações sobre a atuação do setor público. A definição dos investimentos - a

tomada de decisão sobre inovações e sistemas tecnológicos - deverá considerar não apenas os impactos sobre o projeto considerado, mas os impactos globais sobre os fatores que favorecem as condições competitivas. Nesse sentido, as avaliações das escolhas tecnológicas deverão considerar:

- a. a capacidade local de produção;
- b. a competência do setor privado (geração de empregos);
- c. a capacidade de exportar (se existe demanda para o bem fora do país);
- d. os custos de oportunidade das empresas, que têm que dedicar recursos para atender a demanda específica do setor público; e,
- e. as repercussões sobre os produtores locais da abertura de concorrência internacional.

A abertura da economia induz, inevitavelmente, a que a busca

constante de competitividade passe a ser o cerne das estratégias das empresas, não só visando a sua expansão no mercado, mas a sua permanência.

O que se procura ressaltar é o papel do Estado de indutor (agilizador) do desenvolvimento econômico e social através, principalmente, da utilização de sua capacidade de compra. Com esse instrumento, articulado com o sistema de inovação e, completamente com o setor privado, o Estado atuaria no sentido da constituição da competitividade estrutural (Chesnais, 1990)<sup>6</sup>. Como ressalta Coutinho (1995), a competitividade tem duas dimensões: a dimensão sistêmica, que não se sustenta exclusivamente no dinamismo e na agilidade gerencial e inovacional da iniciativa privada, mesmo que esta seja o veículo-chave de concretização de inovação tecnológica. A inovação privada flui com maior dinamismo nas economias em que a presença de *externalidades* positivas combina-se com a interação acentuada entre empresa privada e as instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada. A outra

<sup>6</sup> - Segundo Chesnais, embora a competitividade da firma expresse o sucesso da aplicação de práticas gerenciais no setor privado, ela também é a expressão da capacidade e eficiência da estrutura produtiva do país, que depende da estrutura e da taxa de capital investido, da infra-estrutura técnico-econômica, e de outros fatores que aumentam as externalidades sobre as quais as firmas se apoiam.

dimensão da competitividade é que ela tende a ser cada vez mais um resultado deliberado de estratégias privadas e/ou públicas de investimento em inovação. Nesse sentido, a exploração dos espaços de cooperação público e privado acentuam as bases competitivas.

A compreensão do potencial da política de compras do setor público está também respaldada no atendimento da tecnologia como a combinação da habilidade, dos equipamentos e das organizações, que esta incorporada nas pessoas, e não apenas nos equipamentos e instituições (Pavit e Sharp, 1993). Isto significa que as economias dinâmicas de escala - o aprendizado que vem da experiência - têm uma contribuição fundamental para o desenvolvimento de novas tecnologias. Esse conhecimento se dá de forma cumulativa, e ao se incorporarem em pessoas e instituições estão bem localizados.

É esse conhecimento acumulado e construído ao longo dos anos, presentes nas empresas públicas e nos laboratórios que precisa ser aproveitado. Essas bases constituem ao nosso ver, vantagens competitivas estruturais que precisam ser conservadas e integradas. É a qualidade dessa

infra-estrutura que atrai e mantém o alto valor agregado das atividades. Nossa proposta vai no sentido de potencializar e integrar essa infra-estrutura numa perspectiva de política de compras que dê conta das mudanças introduzidas pelo novo paradigma tecnológico e respalde o processo de competitividade da indústria.

---

### Conclusão

---

 processo de reestruturação das economias nacionais é marcado por transformações radicais no nível e na forma de intervenção do Estado na economia, e por transformações também profundas na organização dos grandes grupos multinacionais na busca de novos espaços competitivos. Surge, no nível dos agentes econômicos, uma multiplicidade de acordos onde antigos concorrentes se fazem parceiros, redesenhando a paisagem industrial, através da constituição de uma rede, em que a tecnologia passa a desempenhar o papel-chave em suas estratégias e, conseqüentemente, na competitividade. Nesse contexto, de forte incerteza e competição, a posição dominante de uma firma está fortemente associada à pesquisa de complementariedade, tanto

tecnológica, de capacidade produtiva, como de acesso a novos mercados.

Essas transformações afetam os investimentos públicos e privados em P&D. Existe uma clara tendência, principalmente nos grandes grupos econômicos, a orientar mais recursos para a pesquisa básica, tendo em vista a complementariedade e interdisciplinaridade dos novos ramos do conhecimento. Do lado do setor público, face às críticas à sua atuação e à crise fiscal, os institutos públicos estão reorientando as suas pesquisas no sentido de absorverem a lógica do mercado e as necessidades do setor produtivo, seja ele público ou privado. Esses dois movimentos criam um espaço de cooperação e parceria entre a pesquisa pública e privada, intermediado pelas compras desses setores. Nessa perspectiva, a política de compras poderia ser utilizada como um dos instrumentos de política industrial, estruturada com base no princípio da complementariedade entre os agentes econômicos.

A exploração dos potenciais de cooperação e parceria entre o setor público e privado, através da constituição de novos arranjos organizacionais e alianças, pode

ser vista como uma nova fonte de conhecimento e capacitação coletiva, constituídos em espaços não competitivos. A construção desse espaço dar-se-á, entretanto, através de um processo de aprendizado entre as partes.

#### **Lições do setor privado para os laboratórios públicos:**

1. definir um orçamento justo, onde estejam equilibradas as necessidades de pesquisa básica e aplicada;
2. definir um prazo justo, o que significa trabalhar para atender as necessidades dos clientes. A falta de compromisso com os prazos é uma das maiores críticas feitas aos laboratórios públicos; e
3. definir e delimitar os direitos de propriedade industrial.

O debate sobre a propriedade intelectual tem crescido de importância nas negociações internacionais, e a tendência é tornar mais efetiva e abrangente a proteção legal concedida às patentes, marcas e a outros tipos de mecanismos jurídicos aplicáveis a setores específicos. O acirramento do debate deve-se à crescente importância dos gastos

privados em P&D e à atividade inovativa nas indústrias tecnologicamente mais dinâmicas (Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, 1993).

ação do Estado, na perspectiva de agilizar e criar condições de concertação entre as partes.

**Lições do setor público para o setor privado:**

1. na pesquisa fundamental: valorizar a comunicação científica (contra o segredo);
2. correr o risco da multidisciplinaridade; e
3. recorrer e contribuir para o trabalho acadêmico.

Existe, portanto, um espaço rico de aprendizado e cooperação entre os atores públicos e privados, que deve ser explorado no sentido de orientar a atuação das empresas públicas para as necessidades do setor industrial (bases de competitividade) e, para as empresas privadas, no sentido de articularem suas estratégias com vistas ao desenvolvimento econômico, numa postura mais solidária e de compromisso com os investimentos de longo prazo. Hoje os interesses desses atores são muito mais complementares do que conflitantes. Assim, o potencial de cooperação é imenso e precisa ser captado através da

---

---

**Referências bibliográficas**


---

- ALMEIDA, M. W. (1994) *Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: lições de experiências internacionais para o caso brasileiro*, Tese de Doutorado, Unicamp, Instituto de Economia, São Paulo.
- ALVEAL, C. (1994) *Desbravadores - A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro.
- BROOKS, H. (1994) "The relationship between Science and Technology". *Research Policy* nº 23, pp. 447-478
- CARON, C. (1991), *Grands Projets et Innovation Technologique: le Project de Manic-Outards de la Société d'Etat Hydro-Québec*, Memoire, département de science politique, Université de Montréal.
- CARON, C. e Faucher Ph. (1995), "Comprendre L'innovation et le Changement Technique", in Ph Faucher (ed), *Grands Projets et Innovation Technologiques au Canada*, a ser publicado.
- CHESNAIS, F. (1900), "Competitivité Technologique en tant que Compétitivité Strutrelle", in F. Chesnais (ed), *Compétitivité Internationale et Dépense Militaires*, Economica, Paris.
- COUTINHO, L. (1995), "A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: as grandes tendências de mudança", in *Economia e Sociedade*, pp. 69-87.
- DALPÉ R. et Anderson F. (1993), "Evaluating the Industrial Relevance of R&D Laboratories", in B. Bozeman and J. Melkers (ed), *Evaluating R&D Impacts: Methods and Practice*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- DALPÉ, R. (1994), "Effets of Government Procurement on Industrial Innovation", *Technology In Society*, vol. 16, nº 1, pp. 65-83.
- FAUCHER, Ph (ed) (1995), *Grands Projets et Innovation Technologiques au Canada*, Montreal, maio, a ser publicado.
- FAUCHER Ph. e Ribeiro, M. T. (1994) "O Novo Papel dos Laboratórios Públicos no Contexto da Reestruturação

- do Estado e dos Mercados - o caso IREQ (Québec) e CEPTEL" (Brasil), *Revista de Administração Pública*, julho/setembro, vol. 28, nº 3, pp. 229-249, Rio de Janeiro.
- FAUCHER, Ph (1994), "Projetos de Grande Escala e Desenvolvimento Tecnológico: uma abordagem institucional para mudança", in *Organizações & Sociedade*, nº 2, pp. 49-76, Salvador.
- FAUCHER, Ph. (1989a), "Procurement by State-Controlled Enterprises: Potential and Limits for Industrial Development", in T. Hafsi (ed), *State-Owned Enterprise and Technological Development*, Greenwich, Conn.: Jai Press.
- FAUCHER, Ph. (1989b), "Politiques d'achat et Développement Technologique: le cas d'Hydro-Québec", in Conseil de la Science et de la Technologie du Québec, *Le marché public et le développement technologique au Québec: six rapports d'étude*, Québec, Ministère de la Science et de la Technologie.
- FERNÉ, G. (1995) "Science & Technology in New World Order", in Simon Schwartzman (coord), *Science and Technology in Brazil: a New Policy for a Global World*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, março.
- FITZGIBBONS, K. (1989) *Entreprises publiques, politique d'achat et développement industriel: le cas de l'Hydro-Québec*, memória de mestrado, Université de Montreal.
- GIBBONS, M. (1995), "Comments on Science and Technology in Brazil", in Simon Schwartzman (coord.), *Science and Technology in Brazil: A New Policy for a Global World*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, março.
- GUIMARÃES, E. A. e Frischtak, C. (1994) "O Sistema Nacional de Inovação Tecnológica: estratégia para seu reordenamento" in J. P. R. Velloso (org), *Desenvolvimento, Tecnologia e Governabilidade*, Nobel, São Paulo.
- MELLO, M. T. L. (1993) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Regime de Apropriação da Inovação Tecnológica e Competi-*

- tividade*, NEIT do Instituto de Economia/Unicamp.
- MOWERY D. e Rosenberg, N. (1979) "The Influence of Market Demand Upon the Innovation: A Critical Review of Some Recent Empirical Studies", *Research Policy*, vol. 7, nº 2, pp. 102-153.
- NELSON, R. R. (1982) *Government and Technical Progress-Across-Industry Analysis*, Pergamon Press, New York.
- NELSON, R. R. (ed), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- NIOSI, G. e Bellon B. (1994), "The Global Interdependence of National Innovation Systems: Evidences, Limits, and Implications", *Technology in Society*, vol. 16, nº 2, p. 1-25.
- NIOSI, G (ed), *New Technology Policy Social Innovation in the Firm*, Londres, Pinter Publishers.
- OCDE (1989) *Les Rôles Nouveaux pour les Organismes Publics de Recherche*, Paris.
- PAVITT, K. (1992), "Some Foundations for a Theory of Large Innovation Firms", in G. Dosi, R. Grannetti e A. Toninelli, (ed), *Technological and Enterprise in Historical Perspective*, Clarendon Press, Oxford.
- PAVITT, K. e Sharp, M. (1993) *Technology Policy in the 1990's*, pp. 129-151
- PERRIN, J. (1983), *Les Transferts de Technologie*, La Découverte/Maspéro, Paris.
- RIBEIRO, M. T. (1994) *CEPEL: Desenvolvimento e Capacitação Tecnológica no Setor Elétrico - um estudo comparativo*, Tese de Doutorado IEI/UFRJ.
- ROSENBERG, N. (1982) *Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge, University Press.
- ROTHWELL, e Zegveld, W. (1985), *Reindustrialization and Technology*, Harlow: Longman Group Limited.
- ROTHWELL, R. (1992), "Successful Industrial Innovation: Critical Factors for the 1990's", *R&D Management*, nº 22/3, pp. 221-239.
- SUAREZ, M. A. (1989) "A Evolução da Indústria Petroquímica

Brasileira e o Modelo Tripartite de Empresa", *Revista de Economia Política*, vol. 3, nº 3.

TAUILE, J. R. (1994) *Estado e Desenvolvimento Capitalista, 1994 - Idéias para uma alternativa de esquerda à crise brasileira*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro.

TAVARES Jr. A. e Dick, J. (1994) "Governo, Empresas Multina- cionais e Empresas Nacionais: o caso da indústria petro- química". *Pesquisa e Plane- jamento Econômico*, vol. 4, nº 3, pp. 629-654.

TEIXEIRA, F. L. C. (1983) "A Incorporação de Tecnologia na Indústria Petroquímica: evolução recente". *Textos em Política Científica e Tecnológica*, CPO/CNPq, Brasília.

WARRANT, F. (1991), "Le Déploiement Mondial de la R&D Industrielle, Facteur et Garant de la Globalisation de la Technologie et de la L'Economie", *C. E. E. Science Recherche et Developpe- ment*, Bruxelas.

ZIMMERMAN J. B. (1988), "L'Équilibre Oligopolistique Face à la Transformation des

Modes d'Organization Industrielle et de la Concurrence", *Economies et Sociétés*, nº 11-12, pp. 221-240.

---

### Resumen

DESARROLLO TECNOLÓGICO:  
NUEVOS ESPACIOS DE  
CONVERGENCIA ENTRE LO  
PÚBLICO Y LO PRIVADO

El proceso de reestructuración de las economías nacionales está señalado por cambios radicales en el nivel y forma de inter- vención del Estado en la economía, y por transforma- ciones también importantes en la organización de los grandes grupos multinacionales, en la búsqueda de la competencia.

Esos cambios afectan a las inversiones en P&D, sea del sector público sea del sector privado. El sector público pasa a invertir mucho más en investigaciones aplicadas y el sector privado en investigación básica.

Lo que procuramos discutir en este artículo es la importancia de aprovecharse de ese espacio de cooperación, donde no hay competencia entre lo público y lo privado, en el sentido de fortalecer el universo tecnoló-

gico y fomentar el proceso de innovación, fundamentales en la constitución de las bases de la competencia de la economía.

---

**Abstract**

TECNOLOGICAL DEVELOPMENT:  
NEW SPACES FOR COVERGENCE  
BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE

The restructuring process of the national economies is being marked by radical transformations of the form of intervention of the State in the economy, as well as by significant transformations of the organization of the great multinational groups, in search of competitiveness.

These transformations affect the investments R&D in the public as well as the private sector. The public sector now invests more in applied research and the private sector in fundamental research.

What we intend to discuss in this article is the importance of exploring this non competitive cooperation space between the public and private, in the sense of fortifying the technological fiber and incentivate the innovation process, fundamental for the basis of competitiveness of the economy.

---

**Philippe Faucher é professor titular do Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Montreal e pesquisador do CIRST - Centre de Recherche sur la Science et la Technologie.**

**Maria T. Ribeiro é pesquisadora do CNPq e professora da Escola de Administração da UFBA.**

---

# **F**ORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA ADMINISTRATIVA

**José Alberto Bonifácio**

Tradução: Marcelo Brito

## **Perspectivas para repensar o papel das instituições de formação**

**A**inda que os sistemas de organização de recursos humanos na administração pública argentina se tenham estruturado sob o modelo de carreira, só excepcionalmente as práticas respeitaram as regras inerentes àquele modelo, o que se manifesta na inexistência de antecedentes de aplicação de sistemas de seleção para o ingresso ou a promoção dos funcionários, de elaboração de perfis dos cargos e funções e de realização de avaliações de desempenho e de ações sistêmicas de capacitação.

Nessa perspectiva, a plena instalação de sistemas de carreira nas administrações públicas pressupõe a revisão das pautas predominantes e enfatiza a necessidade de associar a formação de administradores públicos à profissionalização da carreira.

**O** processo de reforma do Estado começa a estabelecer na ordem nacional exigências que se traduzem na demanda pela modernização da administração pública, inscritas sobretudo no âmbito da profissionalização da carreira administrativa. Constatando a crise dos modelos de carreira vigentes, propõe-se uma reconfiguração da organização de recursos humanos das administrações públicas, face às profundas transformações por que vem passando o Estado argentino. Assim, o presente artigo discute as formas possíveis de uma adequada interação entre formação e profissionalização, partindo da idéia de que a busca da profissionalização do serviço público implica necessariamente em outorgar maior relevância aos processos de formação e capacitação.

O conceito de profissionalização da carreira administrativa, que está diretamente relacionado com a melhoria da qualidade e da competência dos recursos humanos, requer o emprego de

métodos de recrutamento que permitam selecionar o pessoal mais capaz, a explicitação formal das tarefas a serem desempenhadas e a descrição do perfil do posto a ser ocupado, com detalhamento dos requisitos de formação e de experiência do profissional.

Nesse contexto, é importante frisar que a valorização acrítica da capacitação deve ser considerada um problema, porque conduz à realização de esforços significativos cujos resultados podem ser minimizados por três razões: a) a falta de focalização; b) a assistemática; c) a desvinculação entre a capacitação e a carreira profissional.

Por outro lado, se a capacitação é considerada um investimento, nem por isso deve ser desprezada a adequada avaliação de seus custos, nos quais também incidem o retorno que o indivíduo dará à organização em termos do tempo de trabalho que lhe resta prestar, bem como a não utilização dos conhecimentos adquiridos por parte da entidade. Este último aspecto pode estar influenciado tanto pela falta de especificidade dos programas de formação quanto pela cultura organizacional ou pela atitude das chefias.

A análise do papel das universidades na formação de administradores deve conscientizar-nos de que envolve problemas significativos. Embora se registre sólida experiência de diversas universidades argentinas no desenvolvimento de programas de formação de administradores públicos, existem questionamentos sobre a eficácia deles na conjuntura atual, bem como sobre sua adequação às necessidades do setor público, as quais nem sempre (talvez, a maior parte das vezes) são atendidas pelos currículos acadêmicos. Naturalmente, o tratamento desse tema é de grande interesse e significação para docentes, pesquisadores e para a própria universidade, bem como para o Estado, ao qual se impõe, com veemência, a necessidade de dispor de recursos humanos qualificados.

É indispensável pensar que a formação de administradores não é um monopólio que deve ter como executor exclusivo a própria administração pública. O equacionamento dos problemas que apontamos de modo sistemático no decorrer deste trabalho, portanto, deve necessariamente colaborar na apresentação de critérios que produzam ajustes recíprocos

entre a oferta das várias instituições acadêmicas, especialmente as universidades, e a demanda que as instituições públicas estabelecem quanto ao tipo de qualificação que seus recursos humanos requerem, a fim de se oferecerem cursos que respondam aos programas de formação dos organismos da administração.

No âmbito das políticas promovidas pelo governo da Argentina, por intermédio da *Secretaría de la Función Pública*, a formação de administradores e a profissionalização da carreira são duas faces da mesma política de melhoria global da administração, centrada na maior qualificação dos recursos humanos. Os programas de formação de administradores têm papel significativo na promoção e constituem requisitos para o desempenho dos cargos; são, portanto, parte constitutiva da carreira, a qual, por sua vez, exige uma capacitação de caráter permanente.

Na atualidade, porém, essas regras podem ser consideradas como condições necessárias, mas não suficientes, para plasmar a adequada interação entre formação e profissionalização. Dá-se ainda muita ênfase aos aspectos formativos e apenas se tem acrescentado aos currículos

as demandas originadas nos organismos públicos, sobretudo aquelas mais orientadas às exigências dos postos de trabalho.

Em síntese, um aspecto central a destacar é o fato de que a busca da profissionalização da carreira implica outorgar maior *status* à capacitação, pois, se bem que esta possa ser considerada funcional para a administração em geral e para o desempenho nas tarefas em particular, adquire caráter potencial se, adicionalmente, gerar conseqüências na carreira profissional e permitir a promoção dos funcionários. Mais adiante tratarei de aprofundar este tema.

---

### **A crise da carreira administrativa**

---

● Outra dimensão deve se somar a este debate. Trata-se de analisar como os modelos vigentes de carreira ou os sistemas de organização de recursos humanos das administrações públicas entraram em crise e se tornaram matéria de revisão paralela às transformações profundas que o Estado está sofrendo na Argentina.

Essas transformações estão abrindo novos cenários nos quais

a capacitação, o aperfeiçoamento e a melhoria dos recursos humanos das instituições públicas se convertem em tema central. Assim, configura-se como problema a relação entre o processo de formação de administradores e a profissionalização da carreira administrativa.

Creio que o ponto de partida apropriado para a análise do cenário dentro do qual a problemática da profissionalização da carreira administrativa se apresenta é o diagnóstico do estado de organização e funcionamento dos sistemas de recursos humanos das administrações. Em tal abordagem, o que se puder afirmar para a administração nacional poderá igualmente ser generalizado, em seus principais aspectos, para as administrações das províncias.

É evidente que a organização dos recursos humanos na administração direta, há várias décadas, está estruturada segundo o modelo de carreira administrativa<sup>1</sup>. Esses sistemas de carreira se desvirtuaram com o tempo, transgredindo os princípios em que se deveriam apoiar. As estruturas dos quadros de funcionários públicos ficaram

obsoletas e as categorias profissionais não se vinculavam à complexidade, à diversidade ou à responsabilidade dos postos de trabalho das instituições públicas.

Os quadros funcionais, que se originaram nos anos 50 e 60, apresentam um extenso número de categorias, o que está diretamente relacionado com mecanismos de promoção automática e acabou se transformando em forma indireta de remunerar o trabalho. As categorias superiores do quadro de funcionários, com os maiores níveis salariais, serviram como mecanismo de compensação e não como forma de valorizar a complexidade ou a responsabilidade dos postos de trabalho.

Por não se identificarem nem a complexidade nem a responsabilidade dos postos de trabalho nas estruturas dos quadros, produziram-se grandes distorções e injustiças no sistema de recursos humanos. Casos paradigmáticos disso na administração nacional eram os serviços que requeriam qualificação mínima mas para os quais foram criados níveis superiores, correspondentes à categoria de

<sup>1</sup> - As empresas estatais e os organismos da administração descentralizada que prestam serviços públicos são, em geral, regidos por convênios coletivos de trabalho.

diretores ou chefes. Assim, as categorias que, na carreira, haviam sido previstas como postos de maior responsabilidade e complexidade foram utilizadas para pagar melhores salários. Do mesmo modo, no conjunto da hierarquia, as diferenças de remuneração entre as categorias não contribuem para discriminar a maior responsabilidade do nível superior em relação ao nível imediatamente inferior<sup>2</sup>. Isso era um problema.

Um segundo problema, relacionado com a crise do modelo dos sistemas de carreira, eram os procedimentos utilizados para a designação do pessoal e o preenchimento das vagas: praticamente em todos os casos, esses atos se produziam de modo discricionário. A nomeação de pessoal, exercida pelas autoridades a quem se comete tal faculdade, não estava sujeita a regras, entre outros motivos, porque os postos de trabalho não tinham perfis nem requisitos formalmente estabelecidos e porque para a seleção, embora houvesse normas para os processos de concurso, estas, na

prática, não eram aplicadas ou eram deixadas em suspenso.

O terceiro problema significativo é que o desempenho do pessoal tampouco era avaliado pelas administrações. Assim, qualquer que fosse o comportamento, o rendimento ou a produtividade no trabalho dos funcionários, isso resultaria indiferente para as regras que regem a carreira profissional dos agentes públicos. Isto também se associa ao ponto anterior, na medida em que as promoções e os mecanismos de designação também eram efetuados ou aplicados discricionariamente.

Por outro lado, ainda hoje a formação e a capacitação, que é nosso tema central, desenvolvem-se, em boa medida, assistematicamente. O atendimento das ações de capacitação dos funcionários da administração pública é bastante desigual e, em muitos casos, inexistente. Em segundo lugar, a programação tende a ser predominantemente generalista, não estando relacionada às necessidades dos postos de trabalho<sup>3</sup>. Por fim, a capacitação

---

<sup>2</sup> - Fixado por lei o salário mínimo nacional, chegou a ocorrer que uma extensa porção das categorias inferiores dos quadros de funcionários, inclusive mais de 12 das do quadro da administração nacional, ficaram com a remuneração inferior a ele, razão pela qual essas categorias passaram a pleitear a percepção do salário mínimo.

<sup>3</sup> - Isto não implica que a capacitação deva relacionar-se exclusivamente com as necessidades do posto de trabalho; no entanto não pode desconhecê-las.

---

está dissociada de incentivos, pois, exceto nos casos em que se reconhecem determinados programas de capacitação como um adicional<sup>4</sup> à composição salarial, ela não tem nenhuma implicação na promoção ou na dinâmica da carreira.

Para concluir, sem pretender, porém, esgotar a questão, os níveis gerencial, de direção e profissional da administração pública apresentam diversas carências, após o impacto corrosivo das exonerações voluntárias no serviço público. A não competitividade no mercado de trabalho dos salários da administração pública, insuficientes para interessar a profissionais com alta qualificação, se soma ao panorama geral.

---

### **Reforma do Estado e profissionalização**

---

**A**s exigências que o processo de reforma do Estado começam a estabelecer na ordem nacional se traduzem na demanda pela modernização da administração pública. Essas exigências de modernização, no que se relaciona à política para a função pública na administração nacional, inscrevem-se no âmbito da profissionalização da carreira

administrativa. Quais são os pressupostos de tal profissionalização? Em boa parte, consistem em reverter a situação de crise, cujos fatores significativos tentei diagnosticar anteriormente.

Para o governo argentino passa a ter papel central no processo de reforma a administração ministerial, porque o Estado tende a concentrar sua atuação em políticas consideradas de sua responsabilidade indelegável. É necessário então fortalecer a administração centralizada, e a estratégia do governo se concentra em reformar a carreira administrativa em vários aspectos, implementando o *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - SINAPA*. Esse modelo, já em sua própria denominação, ressalta sua orientação fundamental de incorporar o conceito de profissionalização à carreira.

É oportuno esclarecer que, à época, foram analisados outros modelos além do implementado, inclusive o sistema de emprego regido pelo contrato de trabalho, de acordo com o qual se organizam atualmente as entidades controladoras de serviços privatizados. Esse modelo, oposto em vários

---

<sup>4</sup> - Tal era o caso do Curso de Formação Superior realizado pelo INAP.

aspectos ao de carreira, também se considera apropriado para resolver problemas como os que se descreveram, dadas as vantagens de sua maior flexibilidade para ajustar a força de trabalho às necessidades reais das organizações e de manejar, inclusive, a variável salarial no âmbito da negociação, de um modo muito menos arregimentado que nos sistemas de carreira. Isso, no entanto, na experiência das empresas estatais, onde tal modelo foi aplicado, deu lugar a distorções de vários tipos, das quais não é meu propósito tratar aqui.

Para a administração direta, que adquiriu nova dimensão estratégica em consequência do programa de reforma, a decisão política foi aprofundar o esquema de organização de um sistema de carreira administrativa com ênfase na profissionalização. Isso implica a manutenção de certas regras como, por exemplo, as vinculadas à estabilidade no emprego público.

No momento, entretanto, devemos assinalar a amplitude que pode ser agregada ao sistema pela introdução da negociação coletiva na administração centralizada. Devido a isso, a Argentina aderiu aos convênios da Organização Internacional do

Trabalho, quando ainda são raras no mundo tais experiências. Assim, vigorando a organização sob o Regime Jurídico Básico da Função Pública, ao qual se subordina o SINAPA (Sistema Nacional da Profissão Administrativa), abre-se também a instância da negociação coletiva na administração nacional. Nela, o governo, por seus representantes, deverá definir os aspectos que admite submeter à negociação e aqueles que serão matéria de uma política pública para o setor, a qual, embora possa vir a ser objeto de acordo, não será matéria de negociação. A própria lei estabelece que não é matéria negociável o modelo das estruturas orgânicas do Estado, mas a agenda de trabalho da negociação, que complementa o sistema de carreira, não está, de modo algum, escrita.

---

### **O recrutamento de funcionários**

---

**S**endo a profissionalização aspecto central do sistema de carreira administrativa, tornou-se necessário que os mecanismos de designação de pessoal para o preenchimento de postos vagos adotassem a realização de concursos ou seleções de diversos tipos, em conformidade com os casos.

**A** tradição anterior da administração, ao não utilizar esses instrumentos - ainda que a norma os previsse -, seguia duas práticas, às vezes, concorrentes: a designação conforme critérios subjetivos de quem dispusesse do poder de nomeação ou a postulação restrita a quem já desempenhasse funções na organização. O habitual era a promoção automática de servidor pertencente ao órgão. Isso explica por que, numa primeira etapa, o mesmo SINAPA se tenha utilizado da seleção fechada, que veda a participação de quem não pertença ao órgão demandante, no processo de seleção para preenchimento das vagas.

Essa situação foi modificada. Hoje em dia, os processos de seleção são mais abertos, e a seleção de candidatos para ocupar um posto não está reservada aos funcionários da entidade interessada. No mínimo, a seleção é do tipo geral, que permite a participação de qualquer pessoa pertencente à administração do país, das províncias ou dos municípios, assim como do pessoal dos quadros temporários dos organismos demandantes. Desse modo, o sistema se torna praticamente aberto.

Com esse procedimento, ao mesmo tempo que se explicitam as regras e se torna pública a convocação para o preenchimento de vagas, procura-se fazê-lo da maneira mais ampla possível, a fim de assegurar a apresentação e o recrutamento do pessoal mais qualificado para o desempenho do posto de trabalho.

Por outro lado, estabeleceu-se a seleção aberta a todo postulante, pertencente ou não a qualquer administração, não só para o nível inferior de acesso à carreira (o nível F) mas também para o nível intermediário (o nível C), que é o mais baixo entre os do quadro de profissionais. Também é aberta a convocação para o preenchimento de funções executivas, de direção ou gerenciais, considerando-se que desse modo se daria também solução à restrição do esquema anterior o qual, como assinalai, havia levado à deterioração dos níveis gerenciais.

Por essas razões, pode-se afirmar que as convocações são mais amplas, têm divulgação e obedecem a procedimentos que tornam possível a identificação das pessoas mais adequadas para ocupar os postos de trabalho.

---

## Os perfis dos postos

---

Os postos de trabalho, nos esquemas organizacionais predominantes na Argentina, se estruturam, de modo bem geral, sob os conceitos de agrupamento, patamar (classe) e categoria<sup>5</sup>, os quais só parcialmente representam a responsabilidade e complexidade dos postos de trabalho.

Os procedimentos de seleção já mencionados tornam necessária a aplicação de outro instrumento de administração de recursos humanos, estritamente ligado ao conceito de profissionalização: a definição dos perfis dos postos que se está procurando preencher. Isso implica estabelecer, formalmente, as tarefas a serem desenvolvidas pelo ocupante do posto a ser preenchido pelo processo de seleção, assim como os requisitos de experiência profissional, escolaridade e formação, idade, etc.

A reforma implementada simplificou o número de níveis, passando-se de uma numerosa

escala de categorias (requisito de um sistema de promoção automática) a seis níveis, cada um dos quais composto de um conjunto de postos de trabalho avaliados segundo a complexidade da tarefa, a responsabilidade ou grau de autonomia para seu exercício (nível de supervisão recebida ou exercida), com a definição de seus perfis em função das tarefas a realizar e dos requisitos para seu desempenho.

---

## A avaliação de desempenho

---

Outro aspecto que, com a profissionalização, se incorporou como valor central da carreira, foi a avaliação do desempenho. Baseia-se esta na idéia de que o desempenho dos indivíduos nas organizações, que nem sempre é igual, deve ser aferido de acordo com a natureza e as características de cada um dos postos de trabalho.

A avaliação se realiza uma vez por ano e se relaciona a um incentivo salarial para quem alcance o desempenho mais destacado em cada organismo. Esse bônus está

---

<sup>5</sup> O agrupamento remete à espécie de trabalho que se realiza: administrativo, profissional, de ensino, etc. O patamar (classe) inclui um grupo de categorias, entre as quais se produz uma promoção, normalmente automática, com base na antigüidade no exercício de uma categoria. A categoria é a posição em uma escala hierárquica, que de modo não excludente pode corresponder a um posto de responsabilidade - vg. chefe de departamento - e remete, além disso, a uma escala salarial.

---

previsto de modo a ser distribuído equitativamente aos diversos níveis da organização, correspondendo aos distintos grupos (níveis superiores, profissionais com pessoal sob sua responsabilidade, níveis operacionais, etc.) a mesma percentagem de incentivos.

Por outro lado, as melhores avaliações têm implicação na rapidez da promoção ao grau seguinte da estrutura horizontal da carreira, ou seja, a uma posição em que haja vantagem em decorrência do melhor desempenho do agente, mas no mesmo posto de trabalho. Isso acarreta uma melhoria salarial, que se obtém mais tarde ou mais cedo, segundo o desempenho demonstrado na organização.

---

### **O sistema de remuneração**

---

**N**aturalmente, a implementação do sistema implicou ponderável reescalonamento salarial, particularmente significativo nos níveis gerenciais. Nestes casos, procurou-se oferecer salários similares aos do setor privado, colocando a administração pública em condições de competir com ele no recrutamento de gerentes. Em conseqüência, em um processo seletivo para funções executivas,

em que foram oferecidas menos de 400 vagas, apresentaram-se mais de 8.000 candidatos, o que é uma média interessante para avaliar o interesse que o sistema despertou. Outrossim, estabeleceu-se uma relação hierarquizada dos salários de toda a estrutura dos quadros de funcionários, desde o nível mais baixo na posição inicial até o nível mais alto na posição final, de aproximadamente 1 até 10. No momento de mudança do sistema, a relação entre o salário menor e o maior não atingia 3 para 1, razão por que, na extensa escala de categorias, as diferenças de responsabilidade entre os postos desapareciam na indiferenciação dos salários.

---

### **A capacitação de funcionários**

---

**C**rozier enfatizou que o bom uso do capital humano é fundamental. O recurso essencial, o que estabelece diferença a longo prazo, já não é o recurso material; já não é sequer o recurso financeiro, mas é o recurso humano, não por seu número mas por sua qualidade e capacidade de adaptação e de desenvolvimento. Administrar organizações privadas ou públicas e todas as instituições coletivas em função desse caráter fundamental dos recursos

humanos implica mudança profunda de mentalidade.

Não obstante, em muitos casos, fazem-se esforços significativos e investem-se recursos financeiros de monta para programas de capacitação mas de modo pouco apropriado, por múltiplas razões, a saber: a) não se capacitam os funcionários de acordo com as necessidades dos postos de trabalho; b) nos locais de trabalho não são dadas as condições para se utilizar adequadamente a capacitação obtida; c) existe subutilização de recursos humanos capacitados, que poderiam satisfazer às necessidades de outros organismos; d) os funcionários não estão motivados a capacitar-se porque os conhecimentos que adquirem não influirão nas condições de seu trabalho. Trataremos de desenvolver estes pontos a seguir.

No sistema de profissionalização da carreira administrativa, todos os níveis de funcionários têm programas de capacitação específica, pelos quais reúnem créditos para a promoção horizontal na carreira, a qual está prevista pelo sistema. Isto significa que não só incide na promoção a avaliação do desempenho mas também o fato de que o funcionário tenha

reunido os créditos de capacitação fixados para cada ano.

Isto vem a corrigir a valorização acrítica que, no passado, se fez da capacitação. Ela era considerada algo bom em si mesmo e, por isso, o Estado desenvolveu, de maneira permanente, numerosas ações de capacitação. No entanto, o que temos observado é que tais ações estavam se desenvolvendo com absoluta independência das necessidades dos postos de trabalho, estavam inadequadamente focalizadas, assim como eram assistemáticas, pois não incluíam todos os funcionários da administração pública.

De início, a capacitação circunscrevia-se ao desenvolvimento de numerosos cursos que suscitavam muito interesse e tinham grande procura por parte dos servidores, mas que só ocasionalmente viriam ter aplicabilidade. Tal era o caso dos cursos de informática, em que treinandos raramente chegavam a ter acesso ao trabalho com computadores. Provavelmente os resultados pudessem ser considerados positivos para a capacitação profissional geral dos funcionários (a situação hoje não é a mesma de há cinco anos), porém também deve ser analisada a possível frustração de

quem adquire habilidades que não pode exercitar ou que não serão aplicadas nas organizações.

Outro aspecto a considerar é que, se docentes podem conseguir resultados significativos com os que participam dos programas de treinamento, o certo é que os funcionários passam mais tempo com seus chefes do que com os instrutores. Em conseqüência, se estes não estiverem adequadamente prevenidos quanto à importância de dar ênfase à aplicação dos conhecimentos adquiridos ou se a demanda pela capacitação partir espontaneamente dos funcionários, é possível que se produzam desajustes entre as necessidades do serviço e o processo de capacitação.

Desse modo, creio que tem papel fundamental a programação, o planejamento das ações de capacitação e de formação para o setor público. No sistema da profissão administrativa, procurou-se desenvolver programas que atendam à natureza das responsabilidades principais dos funcionários. Dessa maneira, são executados três programas: o *Programa de Alta Gerência Pública*, para quem exerce funções executivas ou está nos níveis superiores do sistema; o

*Programa de Formação Superior*, para quem está nos níveis intermédios ou profissionais; e o *Programa de Treinamento Profissional*, para os níveis de supervisão intermediária e níveis operacionais. Provavelmente ainda não se alcançaram os resultados desejados e se devam realizar ajustes como, por exemplo, a segmentação dos alunos, pois os níveis que definem os grupos dos programas incluem pessoas com formação bem heterogênea. Nesse sentido, deve-se habilitar os profissionais para poderem participar dos cursos de níveis gerenciais e, assim, possibilitar-lhes a ascensão a esses níveis, o que é uma decorrência da própria existência de um sistema de carreira administrativa.

Vale ressaltar que os programas de capacitação ainda estão demasiadamente concentrados na capacidade de realização do *Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP*. No entanto, está se fortalecendo sua associação com outras esferas de poder e entidades, as quais estabelecem suas próprias necessidades de capacitação e, em menor medida, realizam-nas por si. Isto é resultado de ações positivas com vistas a reconhecer, pelo sistema de equivalência, os programas de

formação realizados pelos próprios agentes públicos, bem como a avaliar e consignar créditos a atividades desenvolvidas por universidades ou outras instituições, cujos conteúdos sejam relevantes e pertinentes aos objetivos da capacitação institucional.

Essa possibilidade de descentralizar e ajustar as necessidades e os programas de desenvolvimento dos distintos organismos pode vir a permitir que funcionários que ministrem atividades de treinamento ou de formação ou que tenham capacidade para se tornarem instrutores tenham esses esforços levados em consideração nos programas de reunião de créditos para o desenvolvimento na carreira, bem como sejam aproveitados na realização de atividades de pesquisa. Naturalmente, a esses agentes se podem estender as atividades de estágio como docente ou pesquisador.

Um dos problemas para a descentralização efetiva nesse campo, bem como para a administração e o desenvolvimento do sistema de carreira em geral, é a inexistência de uma área específica de recursos humanos nos ministérios e órgãos descentralizados ou suas

próprias carências e fragilidades nessa área. Parece natural que os ministérios venham a responsabilizar-se, de um modo descentralizado, por certa parcela da capacitação, porém para isso teriam que possuir funcionários dedicados a essa capacitação, com a responsabilidade de planejar, identificar as necessidades, coordenar as ações, etc.

Respondendo a essas necessidades, o Poder Executivo baixou o Decreto nº 1.669, de 1993, que autorizou os ministérios e organismos descentralizados a implantarem setores de organização de pessoal e de seleção e treinamento de recursos humanos, em nível não inferior ao de direção. Com essa iniciativa, o programa de modernização, materializado no sistema de profissionalização da carreira administrativa, pretende fortalecer também a capacidade gerencial das distintas esferas da administração assim como dispor de interlocutores competentes para o desenvolvimento e o aprofundamento dessa política e adquirir capacidade de execução descentralizada de suas ações. Em termos da capacitação, tal medida parece indispensável, pois o público-alvo é, naturalmente, muito numeroso.

**A**té a implantação total dessa iniciativa, as áreas de pessoal ficam limitadas às rotinas da burocracia do setor, como a concessão de licenças e o levantamento do histórico funcional dos agentes. Obviamente, estes não são os gerentes de recursos humanos de que se necessita, pois cada componente do sistema de profissionalização da carreira, desde a avaliação de desempenho, a capacitação até a seleção, deve ser administrado por profissionais capazes, preparados especialmente para tal fim. O sistema de avaliação de desempenho, por exemplo, deve contar com coordenadores técnicos, figura criada pelo sistema, os quais devem pertencer à área de recursos humanos do órgão. Somente após ser feito isso, é que se poderá pensar em descentralizar atividades. Atualmente, porém, ainda há condições de se proceder a uma descentralização intensa, apesar de a política da função pública estar orientada para o fortalecimento das áreas de recursos humanos.

Disse a princípio que não deveríamos limitar as ações de capacitação à capacidade realizadora do INAP. Com isso não me referia à descentralização da responsabilidade exclusi-

vamente a outras esferas da administração. Além delas, organizações não ligadas à administração, por excelência as universidades, poderiam estar desenvolvendo programas que atendessem às necessidades de formação do setor público.

Não se pretende que as universidades ajustem seus currículos à formação de funcionários; pretende-se, sim, que, na ocasião em que elas planejem ofertas orientadas para especializações que tenham aplicação e desenvolvimento no setor público, considerem a especificidade de suas necessidades de qualificação de recursos humanos. Em consequência, é importante efetuar esforços para que exista cooperação e maior articulação entre as necessidades de formação e qualificação de recursos humanos para o setor público e a capacidade de oferta, real ou potencial, das instituições acadêmicas de capacitação e de formação.

Por certo, a capacitação dos recursos humanos não é tampouco papel exclusivo da universidade: os sindicatos também podem participar nesses esforços, como o fazem atualmente por meio de cursos de informática, de idiomas, de

mecanografia. É certo que há nessas ofertas uma espécie de informalidade; trata-se de capacitação informal, que não está suficientemente associada com a política de capacitação do Estado. Provavelmente, o INAP, como organismo responsável por essa política, deva aumentar sua capacidade de planejamento para identificar, nas ofertas que as instituições externas estão em condições de propor, inclusive, em certos programas de formação oferecidos, aqueles que sejam compatíveis com as necessidades de capacitação das organizações públicas em geral ou de alguns ministérios que executem a capacitação de modo descentralizado. A partir disso, então, seria possível implementar plenamente o sistema de reconhecimento de créditos ou de equivalências. Assim, as instituições não ligadas à administração colaborariam, segundo sua capacidade, com as instituições de capacitação do setor público, de modo a fazer com que o sistema funcione com maior economia de esforços.

Esta é uma etapa que não só propõe a necessidade de abertura do setor público à parceria com outras entidades, mas também exige, como contrapartida, ajustes nas ofertas de capacitação ao setor público

por parte das instituições externas.

No caso particular das universidades, existem restrições significativas originadas dos próprios requisitos da estrutura acadêmica, que têm de ser satisfeitos para que se outorgue determinado certificado ou título. Creio, porém, que a obtenção de títulos não deva ser a única possibilidade de oferta de formação universitária. É possível programarem-se outras opções, módulos menores, cursos, seminários, atividades de extensão, etc., a serem frequentados, individualmente ou em conjunto, pelo pessoal das organizações públicas. A condição necessária para isso é que os programas sejam reconhecidos como válidos para a reunião de créditos de capacitação que o sistema de carreira exige dos funcionários.

É importante sublinhar que a profissionalização da carreira administrativa abre um conjunto significativo de oportunidades. Se o conceito de profissionalização faz referência, de modo fundamental, a toda a problemática da formação, da capacitação e do treinamento do pessoal das organizações públicas, por certo o faz por pressupor que a melhoria da

capacidade, da qualidade e da formação dos recursos humanos das organizações públicas é a única maneira de lhes dar condições de responder aos desafios que advêm do processo de reforma e de assunção de novos papéis e funções por parte do Estado. O recurso humano é, nesse sentido, recurso estratégico crítico. Na Argentina existe a tendência a crer que, em termos de formação, temos uma vantagem comparativa. Creio que ocorre uma confusão quando assim se opina sobre o significado da escolarização ou do nível de escolaridade. As avaliações recentes da qualidade da educação desmentem tais leituras, e as vantagens relativas, ainda que possam ser reais, com certeza não são suficientes para se deixar de pensar nesse tema, que é prioritário, pois os desafios a enfrentar são enormes.

No escopo dessa política para a função pública, que tem como eixo de ação estratégica a profissionalização da carreira, uma restrição deve ser assinalada: ela atinge somente 35.000 agentes da administração pública nacional, ou seja, pouco mais de 10% do quadro de funcionários públicos. Não obstante, esse segmento corresponde ao setor que tem a responsabilidade de definir, dar

prosseguimento e controlar os resultados das políticas públicas, pois constitui a administração ministerial direta.

Há que se pensar, porém, que as ofertas de capacitação, os programas de treinamento, etc., devem ser estendidos a outros públicos da administração do país, inclusive aqueles que não se incluem nos sistemas de carreira. A partir do INAP, está-se desenvolvendo uma política de ampliação, em curto prazo, das ofertas de capacitação para além dos limites do sistema da profissão administrativa. Para tanto, institucionalizou-se o Programa de Extensão. A lei de criação do INAP lhe dá a ampla faculdade de, inclusive em âmbito nacional, promover a formação de funcionários e, desse modo, vem ele prestando assistência às províncias, por meio de cursos diretos ou da formação de instrutores.

É evidente que ainda se fazem necessários esforços significativos para que a capacitação seja incorporada de modo sistemático por outros setores do Estado onde ela não está estritamente vinculada aos sistemas de carreira ou onde os sistemas de carreira não seguem o modelo de organização da estrutura de recursos humanos

por que se optou (podem estar sob o regime do convênio coletivo). Existe, porém, a consciência, e tive a oportunidade de comprová-la no caso do setor bancário oficial, de que o problema da capacitação é exatamente o mesmo que tínhamos diagnosticado como situação crítica para nosso sistema de carreira: a demanda por ações de capacitação proveniente do interesse individual e a inexistência de planejamento institucional para atingir, mediante treinamento, capacitação e formação, a melhoria da qualidade ou da capacidade do próprio pessoal das organizações.

Isso corrobora a idéia de que, ainda que as pautas da organização do sistema de recursos humanos sejam diversas, há determinados componentes que têm que estar funcionando de forma apropriada, pelo menos quando se pretende atingir objetivos em matéria de profissionalização.

Essa foi a motivação de se haver estabelecido a exigência, ainda que sua implementação seja trabalhosa, de que todos os organismos do Estado, e não apenas aqueles que estejam incluídos no regime da profissão administrativa, utili-

zem mecanismos de seleção para o preenchimento de vagas ou para a escolha dos ocupantes de cargos a serem incorporados aos organismos. Se bem que haja alguns órgãos que, pelas leis de sua criação, estejam isentos de adotar esse procedimento, o Decreto nº 1.669/93 previu o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei que venha a revogar os dispositivos legais que lhes facultam a designação arbitrária de seu pessoal. Deve-se reconhecer, no entanto, que, em boa parte do país, os mecanismos de designação ou nomeação ainda estão caracterizados pela discricionariedade, como afirmei anteriormente.

---

### **Focalização da capacitação**

---

**T**radicionalmente, teve importância preponderante para o setor público as ações de capacitação orientadas para o pessoal das áreas operacionais e das chefias intermediárias. Este é o maior contingente de funcionários das organizações públicas, o que, em si mesmo, constitui obstáculo à universalização da oferta de capacitação, requisito este indispensável quando as oportunidades de desenvolvimento na carreira profissional estão

condicionadas à obtenção de créditos.

Na atualidade, considera-se que o impacto das ações de capacitação sobre esses grupos de funcionários é extremamente limitado, devido ao fato de que, entre outras razões, são os chefes e os dirigentes, e não os instrutores, que estão mais tempo com o pessoal. Em consequência, passam a ter maior impacto os resultados alcançados na capacitação dos dirigentes.

A respeito disso, penso que, concomitantemente com os esforços de capacitação, se deveriam fazer planos para relacionar mais diretamente as necessidades dos postos de trabalho com as habilidades das pessoas, solução que é particularmente crítica para nossas organizações públicas.

A seleção e os concursos para preenchimento dos postos de trabalho, fundados em requisitos não padronizados mas ajustados às verdadeiras exigências dos cargos, constituem medida de fundamental relevância para solucionar o problema assinalado. Poder-se-á, então, efetivamente determinar se as pessoas têm ou não os conhecimentos necessários.

A partir disso poderá ser fixada a agenda de capacitação. De um modo geral, ela poderá dar ênfase à cultura e aos valores da organização se os conhecimentos forem suficientes; ou, no caso contrário, deverá insistir neles.

O procedimento descrito é praticado com pouca frequência. Em decorrência, repetem-se as situações em que o regresso do pessoal capacitado a seu posto de trabalho não corresponde à real possibilidade de aplicar os conhecimentos obtidos, desvinculando-se, assim, a capacitação do sistema de incentivos do qual deve fazer parte.

Ainda que raramente se pense nestes termos, a capacitação é um importante investimento cujo retorno deve ser assegurado: quem se capacita não trabalha, de modo que a capacitação deve ser suficientemente significativa para justificar os recursos financeiros nela empregados.

Desse modo, devem ser consideradas diversas formas de se associarem vantagens aos postos de trabalho, as quais não necessariamente devem ser obtidas mediante ações convencionais de capacitação (presencial, intensiva, etc.). A estas podem ser incorporadas

outras ações sistemáticas como, por exemplo, a auto-aprendizagem.

A questão central a resolver antes de se elaborar o modelo do programa é: quais são as necessidades a serem satisfeitas mediante ações de capacitação? Se bem que tais necessidades normalmente aludam à obtenção de melhor *performance*, o problema consiste em definir exatamente o que é melhor. Isso deve ser verificável, passível de alguma forma de constatação.

Assim como a avaliação de desempenho constitui uma importante habilidade gerencial a ser adquirida pelo SINAPA, também o é a habilidade de avaliar necessidades como as apontadas.

---

### Conclusões

---

**H**á nesta matéria muito por fazer, e o caminho apropriado para isso seria generalizar certos componentes que, de modo precursor, o *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - SINAPA-* tem propiciado e que são aplicáveis e convenientes para todo o Estado. É justamente este um dos desafios da negociação coletiva, porque é ela que, no nível global da

administração nacional, fixará os parâmetros ou tetos das negociações setoriais. Em conseqüência, as matérias de que tratamos poderiam estar definidas no convênio de trabalho modelo que a administração nacional venha a utilizar, para em seguida se converter em temas obrigatórios das diferentes áreas da administração. Essa é a importância da decisão de iniciar o processo de negociação coletiva na administração direta do governo nacional.

*A Secretaría de la Función Pública* do governo argentino promoveu a criação do Conselho Federal da Função Pública, a fim de que as áreas responsáveis por organização do pessoal, carreira administrativa e capacitação, entre outras, viessem a ter um foro de interlocução de âmbito nacional e pudessem ser apoiadas, sustentadas e estimuladas no seu objetivo de implantar políticas sistemáticas para esses temas. O processo conta com amplo consenso sobre o que seria necessário fazer, porém ainda parece importante que tal compromisso se revista de maior formalização. Por isso, a *Secretaría de la Función Pública* e o INAP vêm despendendo esforços significativos de assistência técnica, cooperação e desenvolvimento de ações de

capacitação e formação de pessoal às províncias.

O último aspecto que convém enfatizar é que todo este esforço deve ter continuidade, de que haja decisão efetiva de produzir algum tipo de transformação nessa direção. Na administração nacional, desenvolveu-se este modelo fundado na concepção de que a profissionalização deve ser um requisito do funcionamento e da dinâmica das carreiras administrativas. Parece, portanto, um contra-senso que continuem a ser realizadas ações de capacitação em lugares onde não existe a motivação de adotar esses princípios no contexto das carreiras administrativas. Desse modo, nesta como em outras matérias, devem ser estabelecidas algumas condições para a prestação de assistência. Isto é, se houver acordo sobre o objetivo a perseguir, então o INAP pode colaborar com os diversos organismos da administração para alcançá-lo. Caso contrário, corre-se o risco de retornar ao passado, quando a capacitação era assistemática e dissociada da carreira, e o acesso a ela, aleatório.

---

## Resumen

### FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El proceso de reforma del Estado empieza a establecer en el orden nacional, exigencias que se traducen en la demanda por la modernización de la administración pública, inscriptas sobretudo en el ámbito de la profesionalización de la carrera administrativa. Una vez constatada la crisis de los modelos de carreras vigentes, se presupone una reconfiguración de la organización de recursos humanos de las administraciones públicas, frente a las profundas transformaciones por las que viene pasando el Estado argentino. De esta manera el presente artículo discute las formas posibles de una adecuada interacción entre la formación y profesioanlización, partiendo de la idea de que la búsqueda de la profesionalización del servicio público implica necesariamente en otorgar mayor relevancia a los procesos de formación y capacitación.

---

**Abstract**GRADUATION OF BUSINESS  
ADMINISTRATORS AND  
DEVELOPMENT OF THE BUSINESS  
ADMINISTRATION CAREER

The State's reform process begins to establish nationwide requirements that call for the modernization of the public administration, especially as far as professional qualification for the business administration career is concerned. Acknowledging the crisis in the present models of the career, we propose a reconfiguration of the organization of the staff in the public administration offices, in the light of the profound transformations that the Argentinean State has been undergoing. The present article presents the alternatives to an adequate interaction between graduation and training of professionals, with the starting idea that the strive for professional public services necessarily implies in granting greater relevance to the graduation and qualification processes.

---

**José Alberto Bonifácio é membro da direção do Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, da Argentina e atual Secretário-Executivo do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD.**

## **O** **MODELO BRASILEIRO PARA A ORGANIZAÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO**

**Luiz Alberto dos Santos**

**A** formação de uma burocracia profissionalizada e capaz de atender às necessidades de um Estado crescentemente complexo assume, na administração pública federal, cada vez mais, a natureza de questão estratégica. Esta questão exerce papel ainda mais relevante à medida em que se propõe, no âmbito da discussão da *reforma do Estado*, redefinir o seu papel. Nesta perspectiva, as ações de mediação entre a sociedade e os agentes econômicos, a regulação, a normatização, a fiscalização, o controle, a formulação e a coordenação de políticas mostram-se o verdadeiro centro da atuação da administração federal, transferindo-se, pela via da descentralização, maiores encargos executivos e de prestação de serviços locais aos estados e municípios.

No âmbito desta discussão, tem-se colocado, como objeto de avaliação, atualmente, qual a formação e o perfil das carreiras

**A**o longo das décadas de 60 e 70, a administração federal compôs a alta administração a partir de quadros sem vinculação institucional com o serviço público de carreira, formando as chamadas *ilhas de excelência*, através da administração indireta. A partir dos anos 80, com a perda da capacidade de atração em relação ao mercado e a generalização da exigência de concurso público, esta alternativa enfrentou seu esgotamento. A busca de paradigmas internacionais para a organização da alta administração não tem considerado pontos essenciais do modelo adotado no Brasil, o qual alia os aspectos mais significativos dos modelos britânico e francês: recrutamento por concurso, promoção com base no mérito, formação generalista e atribuições generalistas e especialistas, conforme o caso.

que integram a alta administração pública brasileira.

Historicamente, tem sido destinado a este segmento atuar como agente do Estado de

maneira a suprir o comando político de uma base técnica, ou técnico-política de apoio, de modo a se traduzirem em ações concretas e planos as linhas políticas da coalizão governante. Para suprir o Estado de um corpo de servidores qualificado para esta missão, diversas alternativas foram implementadas, merecendo destaque os esforços do Departamento Administrativo do Serviço Público, na década de 40. Ao longo dos períodos seguintes, outras alternativas foram buscadas, as quais resultaram, em maior ou menor medida, prejudicadas pela descontinuidade administrativa, ausência de institucionalização ou mesmo pela sua incapacidade de suprir as necessidades a que se destinavam.

Estudos têm sido publicados analisando a gênese e a evolução da burocracia no Brasil, permitindo concluir-se, via de regra, que estas carreiras da alta burocracia - no sentido de corpo qualificado de servidores permanentes, voltados para a alta administração do Estado - estiveram ausentes do processo de

formulação de políticas e de sua implementação, desde o início da década de 60 até fins da década de 80<sup>1</sup>.

Nesse período, paralelamente ao processo de esvaziamento da administração direta, e do processo de autarcização que ocorreu simultaneamente<sup>2</sup>, 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. 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 *tlbas de excelência* em determinados órgãos ou entidades, que vieram a se tornar provedores de pessoal qualificado para a alta hierarquia

<sup>1</sup> - Ver MARTINS, Luciano, 1985.

<sup>2</sup> - A própria atividade de formulação de políticas, e em alguns casos até mesmo a atividade normativa, deslocou-se para a administração indireta. Ilustram esta situação o processo de inserção do BNDES, do Banco Central, do Banco do Brasil, da SUDENE e outras entidades no processo de formulação de diretrizes e planos de desenvolvimento econômico, e na própria definição das ações do Estado relativamente ao investimento público.

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 constituiu num meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração. O próprio processo de privatização, iniciado em 1981, no governo Figueiredo, gerou as condições para o colapso deste modelo, à medida que a *reserva técnica* de profissionais disponíveis, vinculada à administração indireta, especialmente as empresas estatais, ou por elas recrutada, passou a reduzir-se gradualmente. Os limites impostos à gestão de pessoal da administração indireta, agravados pela baixa competitividade remuneratória dos cargos comissionados da administração federal, a partir de 1985, gradualmente reduziram sua utilização como instrumento suficiente para que a alta administração dispusesse de capacidade de atração e retenção destes profissionais, de resto disputados pelo mercado privado e com baixos vínculos subjetivos com a administração pública. Começando em 1988, a exigência de concurso público para contratações em todos os órgãos e entidades da administração pública passou a ser obstáculo intransponível, invia-

bilizando a utilização da administração indireta como instrumento de contratação discricionária destes profissionais e sua posterior cessão aos ministérios.

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 ação se aproximava 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 sua saída do serviço público, mantendo com a administração uma relação profissional em que esta tornou-se cliente dos seus serviços, ao mesmo tempo em 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, formado 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.

A partir de 1985, e mais enfaticamente desde 1987, a administração pública brasileira assumiu, ainda que de forma não planejada, a postura de promover a substituição deste modelo pelo da constituição de uma alta burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado através do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico específicos.

As primeiras iniciativas foram a reconstituição das carreiras Polícia Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional e a instituição da carreira Auditoria do Tesouro Nacional, em 1985, dotadas de caráter especialista e destinadas a resgatar a profissionalização das áreas de fiscalização federal, polícia e execução da dívida ativa federal. Vinham se somar, neste sentido, à Carreira de Diplomata, já

estruturada e consolidada a partir do sistema do mérito, e que desde a década de 50 se constituía em habitual repositório de quadros para a alta hierarquia.

Em 1987, três iniciativas complementares foram adotadas: a criação da carreira de Gestão Governamental, e a das carreiras de Finanças e Controle e de Orçamento, destinadas a permitir a implantação de quadros específicos para a alta administração, dentro do perfil desejável: organizar uma burocracia nas áreas estratégicas para a governabilidade ajustada aos problemas próprios do setor público, orientada para as condições sociais, políticas e econômicas do país, capaz de atuar num ambiente altamente politizado e democrático, e ao mesmo tempo assegurar ao processo decisório base técnica qualificada<sup>3</sup>.

No primeiro caso, adotou-se, de imediato, a idéia da instituição de uma carreira generalista para a alta administração, notadamente para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a direção e assessoramento nos altos escalões da administração

<sup>3</sup> - Segundo KLIKSBERG, o perfil necessário para esta nova burocracia permitiria superar as deficiências do modelo weberiano clássico, substituindo a gestão neutra por uma gestão comprometida com os grandes problemas nacionais, com amplo conhecimento da situação social e econômica do país e ajustada às especificidades do setor público (KLIKSBERG, Bernardo. *Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados*, em 1990. Câmara dos Deputados, 1990, p. 41).

federal<sup>4</sup>. No caso das carreiras de Finanças e Orçamento, adotou-se de início a concepção de carreiras especialistas<sup>5</sup>, em áreas de administração e controle do sistema orçamentário, controle interno e finanças públicas, adotando-se, a partir de 1990, também para estas um perfil mais generalista.

Em termos conceituais, as três carreiras exerceriam tarefas complementares, em níveis diferenciados: enquanto a Carreira de Gestão teria inserção em todos e quaisquer órgãos e entidades da administração direta e autárquica responsáveis pela formulação e implemen-

tação das políticas públicas, exercendo de forma ampla atividades de direção e assessoramento, as carreiras Finanças e Controle e Orçamento teriam atribuições específicas, de natureza sistêmica, no âmbito dos ministérios, voltadas à administração orçamentária e financeira e ao controle interno. Em linhas gerais, o Gestor Governamental não tinha limitações à sua atuação nestas áreas, podendo atuar no nível estratégico da gestão orçamentária e financeira, sem prejuízo das atribuições de natureza tática ou operacional das demais carreiras específicas<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> - Embora a formulação da proposta que deu origem à carreira de Gestão tenha sido formulada em 1986, somente em 1987 foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de lei que a instituiu. Em 1988, foi convocado o primeiro concurso nacional para ingresso na carreira, tendo sido concluído o processo de formação dos selecionados em 1990. Somente um concurso foi realizado até o momento para esta carreira, apesar dos diversos diagnósticos que apontam para o pleno êxito da iniciativa que lhe deu origem. V. SANTOS, Maria Helena de Castro et al. "Profissionalização dos Quadros Superiores da Administração Pública", RSP, vol. 118, nº 2, mai-ago 94.

<sup>5</sup> - As carreiras Finanças e Controle e Orçamento foram, inicialmente, compostas por técnicos em exercício nos órgãos de orçamento e de finanças e controle interno à data da publicação dos decretos-leis que as instituíram. Este critério tem sido apontado como prejudicial à qualificação da própria carreira, face à inexistência de características homogêneas em termos da qualificação dos que foram inicialmente transpostos. Apenas em 1989 foi realizado o primeiro concurso de ingresso para as carreiras, cujas primeiras turmas concluíram cursos de formação em 1990. A partir de então, têm sido regulares os concursos para a Carreira Finanças e Controle, não tendo havido novos concursos para a Carreira Orçamento.

<sup>6</sup> - A constituição das Carreiras de Orçamento e Finanças e Controle deveu-se, segundo apontam técnicos que participaram do processo à época, a uma reação dos ministérios da área econômica ao projeto da ex-Secretaria de Administração Pública de constituir a Carreira de Gestão para atuar, inclusive, nas áreas sistêmicas de finanças, controle e orçamento. Esta reação materializou-se, ainda, nas diversas tentativas de restringir o acesso da Carreira de Gestão a estas áreas, durante a tramitação da Lei nº 7.834/89, que a instituiu, e no processo de regulamentação da mesma. No entanto, a experiência prática demonstrou a inutilidade de tais reações, sendo atualmente perfeitamente assimilada, pelo menos do ponto de vista normativo e prático, a atuação paralela das carreiras nos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e controle.

**A**s três carreiras tinham como ponto de contato a formação em escola de governo, em cursos específicos, cujo conteúdo e duração, embora diferenciados entre si, permitiriam formar um profissional não disponível no mercado de trabalho, às expensas do governo. Os quantitativos previstos para as três carreiras possibilitavam no horizonte de 4 a 5 anos da sua criação, prover a administração federal de quadros suficientes para que tanto as áreas meio quanto as finalísticas estivessem dotadas de uma reserva técnica que lhes permitissem recrutar, cada vez menos, quadros nas empresas estatais e demais entes da administração indireta, de resto já bastante prejudicados em sua capacidade de reter técnicos de alta qualificação. Além disso, foram concebidas de modo a dispor de ampla mobilidade, podendo transitar - respeitadas as suas especificidades - entre os diversos ministérios e órgãos, absorvendo, por meio de experiências diferenciadas, a

complexidade inerente ao serviço público federal.

O modelo adotado para implantação da alta burocracia tinha como características, além da necessidade de formação em escola de governo, o ingresso de seus integrantes no começo da carreira, sem que isso significasse, necessariamente, que deveriam ser profissionais recém-formados. Pelo contrário, a exigência de formação superior completa, aliada à valorização - especialmente no caso da Carreira de Gestão Governamental - da experiência profissional anterior e análise de perfil permitiam que fossem recrutados profissionais experientes, ou jovens profissionais com desempenho acadêmico superior, dando à carreira um perfil de alta heterogeneidade em termos de vivências, e um elevado grau de homogeneidade no potencial de desempenho. Inobstante, todos seriam nomeados e posicionados na classe inicial da carreira, iniciando-se, a partir daí, a sua evolução na mesma<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> - No caso das Carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle, a sua estruturação em dois níveis deveria permitir, ainda, que os técnicos de nível médio pudessem ser alçados em condições privilegiadas à categoria de Analistas, de nível superior. Inicialmente, através do instrumento da ascensão funcional, via concurso interno. Com a declaração de inconstitucionalidade deste instituto pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo assim os técnicos continuam a se constituir em clientela favorecida, à vista das qualificações e experiências que adquirem ao longo de suas atividades e que os credenciam a um melhor desempenho nos concursos de ingresso à categoria de Analista. No caso dos Gestores, a estrutura do concurso de ingresso permite que seja valorizada a experiência no serviço público, inclusive em cargos de chefia anteriores, tanto quanto a formação acadêmica, o que assegura ao servidor público também condições especiais de valorização do seu passado profissional, em qualquer esfera de governo, órgão ou entidade.

**N**o tocante ao acesso aos cargos de direção e assessoramento da alta hierarquia, o modelo escolhido não adotou como premissa nenhuma espécie de garantia ou mecanismo privilegiado. Na verdade, todos os integrantes destas carreiras poderiam ter acesso a quaisquer cargos de direção e assessoramento, desde que suas qualificações e experiências os habilitassem a assumir tais encargos e fossem indicados ou nomeados segundo critérios de escolha da autoridade superior<sup>8</sup>. A única exceção foi a instituição de regra no caso da carreira de Diplomata, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, segundo a qual somente diplomatas poderiam exercer cargos de chefia. Na Procuradoria da Fazenda Nacional, regra similar assegurou preferência aos integrantes da carreira no preenchimento de cargos de direção nas procuradorias regionais e no órgão central.

A prática do recrutamento *intra máquina* para os cargos da alta hierarquia, na verdade, não prescinde das carreiras: é

herança do sistema adotado desde 1936, com a Lei nº 284, que instituiu os cargos em comissão de livre provimento e as gratificações de chefia não vinculadas às carreiras. Na época, permitiu uma rápida renovação das equipes dirigentes e, segundo WAHRLICH (1976, p. 30-32), nos primeiros anos de vigência o sistema trouxe para os ocupantes das classes iniciais, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública, em especial os que, face à implantação do sistema do mérito, haviam ingressado por concurso público. A mesma autora ressalva, que, a longo prazo, no entanto, o sistema gerou tantos males quanto os que pretendia evitar: o comissionamento discricionário tornou a carreira extremamente aleatória, dando origem ainda a elevada subjetividade e politização das chefias, mediante um processo de cooptação que estimulava a transigência da alta burocracia.

Apesar disso, a institucionalização das carreiras para a alta administração propiciaria a

<sup>8</sup> - Inicialmente, pensou-se em estabelecer regras que priorizassem também para os Analistas de Finanças e Controle e de Orçamento o acesso a cargos de chefia nos sistemas de orçamento e de finanças e controle, princípio que não chegou a ser implementado a não ser a partir de 1994. No caso da Carreira de Gestão Governamental, a concepção original presumia um processo gradativo em que cargos comissionados de livre provimento seriam extintos, à medida em que fossem recrutados novos Gestores, prescindindo do provimento externo. A interrupção do processo de recrutamento para a carreira impediu que esta meta fosse implementada.

criação de um corpo permanente, capaz de constituir-se num contingente com habilitação técnica e experiência profissional adequados ao serviço público onde a classe política poderia exercer o direito de escolha sem comprometer o princípio da continuidade administrativa. No entanto, a conformação deste quadro técnico, ou técnico-político, precisaria completar-se, para que a formulação se tornasse viável, possibilitando a redução da necessidade de provimento exclusivamente político ou discricionário dos cargos da alta hierarquia.

Quanto à permeabilidade destes quadros em relação ao setor privado, limitações objetivas impedem, evidentemente, que quaisquer cidadãos tenham acesso a eles: a necessidade de aprovação em concurso público específico torna-os relativamente estanques. O ingresso depende, assim, da satisfação de requisitos objetivos aferidos em processo próprio de seleção, público, de provas ou de provas e títulos, ajustado ao perfil que se deseja recrutar. No entanto, uma vez integrados na Carreira, eventuais interesses e oportunidades no setor privado não são vedados: concluído o estágio probatório, os integrantes destas carreiras,

assim como todos os demais servidores estatutários, podem recorrer a mecanismos de afastamento temporário com perda de remuneração por até quatro anos, período mais do que suficiente para, em certos casos, permitir uma *reciclagem* junto ao setor privado.

Evidentemente, esta opção implica na interrupção do curso da carreira: com o retorno ao serviço público, reinicia-se a contagem de tempo de serviço para todos os fins, sem prejuízo dos demais direitos. A utilização deste mecanismo tem permitido a alguns de seus integrantes *transitar*, de certa forma, entre o setor público e o setor privado, à medida que seus talentos, experiências, interesses ou oportunidades tornem tal prática desejável.

Tais características, comparadas com os modelos em uso no Reino Unido e na França, demonstram que as opções formuladas ao longo da década de 80 não estão muito longe daquilo que esses países, após um século ou mais de organização de suas carreiras para a alta administração, estão procurando, hoje, implementar.

O modelo britânico baseia-se na constituição de corpos de

servidores generalistas e especialistas. No primeiro caso, estão os *civil servants* que desempenham, em toda a administração, papel de formuladores das políticas e implementadores, administradores públicos *lato sensu*, aos quais se reservam, via de regra, os postos de chefia e comando da administração. Ao lado destes, estão as carreiras especialistas (médicos, engenheiros, policiais) cujas atribuições são específicas e determinadas em certas áreas.

O recrutamento dá-se no início da carreira, mediante processo seletivo em que se considera, essencialmente, a formação superior. A apreciação do *curriculum* universitário é fundamental, já que o modelo não propicia formação específica, mas *treinamento em serviço*. A principal crítica oferecida ao modelo britânico é o seu caráter elitista, pois dirige o recrutamento para os graduados pelas melhores universidades, afastando da alta administração os não formados ou formados em instituições de pouco prestígio. Essa exigência a nível de formação acadêmica anterior produz a *Síndrome de Oxbridge*<sup>9</sup>: é

expressivo o número de *higher civil servants* oriundos das Universidades de Oxford e Cambridge, favorecidos pelo preconceito dos encarregados de selecioná-los, gerando o seu próprio *esprit de corps*. Nos últimos anos, o serviço civil britânico tem buscado reduzir o caráter generalista dos *civil servants*, incentivando maior especialização ao longo da carreira e reduzindo o grau de homogeneidade no perfil de ingresso. Além disso, busca-se diferenciar a sistemática de treinamento em serviço, havendo iniciativas no sentido de instituir um curso de *Master in Public Administration* capaz de ministrar a formação específica necessária ao setor público<sup>10</sup>. Outra tendência tem sido a *politização* do *Civil Service*, que mais adiante relataremos.

Na França, cujo modelo de organização da alta administração foi copiado ou adaptado em muitos países, o caráter do ingresso na alta administração é mais democrático, mas menos generalista que o britânico. O ingresso também se dá no início da carreira, após recrutamento por variados instrumentos. Dentre

<sup>9</sup> -Cfe. ZILLER, Jaques, fev-89, pp. 15-16.

<sup>10</sup> - Como regra geral, é ministrado aos novos *higher civil servants* o Programa Superior de Formação para a Gestão, com a natureza de estágio prático de 6 meses de duração, com o objetivo de ajustar as qualificações do servidor às necessidades da alta função pública, cfe. JENKINS, Kate et all, p. 27.

estes, ressalta-se o concurso de seleção da *École Nationale d'Administration - ENA*, fundada em 1945. As carreiras especialistas da alta função pública (Inspetor de Finanças, Diplomata, Administrador Civil, Conselheiro de Estado, etc.) para as quais a ENA é canal comum de acesso, são denominados os *grands corps* da administração francesa, destinando-se os seus integrantes à ocupação dos postos de comando em suas áreas específicas. É ministrada, a essas carreiras, pela ENA, uma mesma formação - esta sim, de caráter generalista - a todos os candidatos. Ao final de um curso de dois anos os candidatos optam, conforme seu desempenho e classificação, por qual carreira seguir. O grande mérito deste sistema, a par do elevado grau de qualificação, eficácia e eficiência conferido à administração francesa, tem sido permitir o acesso democrático de todas as camadas da sociedade à alta administração. Isto se deve ao fato de que, sendo assegurado pelo Estado o meio (curso de longa duração, com bolsa de estudos paga pelo governo), não se impõem limites econômicos para que os melhores candidatos

possam se submeter ao longo ritual de preparação para a alta função pública<sup>11</sup>. A par disso, há maior grau de impessoalidade no concurso de ingresso, permitindo que o desempenho individual se sobreponha à formação acadêmica.

Em ambos os casos, há uma tendência no sentido de uma politização maior das carreiras da alta administração: tanto para permitir que sejam indicados ou nomeados para postos de chefia na alta hierarquia servidores com afinidade política com a facção ou coalizão governante, quanto para que as próprias promoções por merecimento nas carreiras espelhem este tipo de critério. Isto reflete, por um lado, a outra face da politização da alta administração, cujos integrantes têm se voltado para uma atuação política mais direta (cresce o número de servidores que se voltam para a atividade político-partidária, conquistando mandatos eletivos), ou interagido de forma mais efetiva com a política sindical no serviço público.

O Brasil, assim, pode-se dizer que está, sob certos aspectos, muito próximo dos dois mode-

<sup>11</sup> - Tanto o modelo britânico quanto o francês, na verdade, tem sido apontados como elitistas, embora por diferentes motivos. No caso do modelo francês, o elitismo estaria presente no fato de que é reservada uma preferência quase absoluta aos *enarques* na ocupação de cargos de direção da alta hierarquia francesa. O elitismo, assim, se manifesta essencialmente *após* o ingresso na alta função pública, ao passo que, no modelo britânico, ele se dá desde *antes* do ingresso.

los. Na verdade, desenvolveu-se um modelo híbrido, ainda em fase de institucionalização, cuja natureza permite que, a médio prazo, se possa partir para a substituição dos atuais cargos em comissão de recrutamento amplo como forma de assegurar ao partido governante condições de formular e operar suas políticas.

Este modelo híbrido, em nosso entendimento, alia os aspectos mais significativos dos dois modelos descritos:

a) por um lado, assume a necessidade de carreiras *especialistas e generalistas* na alta administração, como essenciais para o melhor funcionamento da administração pública, cada qual atuando de maneira específica mas ao mesmo tempo complementando-se;

b) assegura ao servidor uma formação específica em escola de governo<sup>12</sup>, às expensas do governo,

permitindo que tanto profissionais experientes quanto recém-formados se submetam ao processo de inserção na máquina que é o primeiro e fundamental passo para a constituição de um *ethos* de serviço público e da noção de missão em que passam a estar investidos no âmbito da sociedade, como agentes do Estado. A par disso, democratiza o acesso à alta administração, compensando as deficiências e disparidades do sistema de ensino superior;

c) permite, ao mesmo tempo, que permaneçam como válidos os critérios de provimento político dos cargos em comissão da alta hierarquia, à medida que não assegura ou garante amplos espaços exclusivos e específicos ou *feudos* nem submete de maneira rígida o dirigente político às indicações feitas pelas próprias corporações,

<sup>12</sup> - Este papel tem sido desempenhado por diversas instituições, dentre as quais, de forma mais sistemática, o Instituto Rio Branco, a Academia de Polícia Federal, a Escola Nacional de Informações (atual Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Secretaria de Assuntos Estratégicos), a Escola de Administração Fazendária e, mais recentemente, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. A ENAP foi atribuída a missão de formar, especificamente, os integrantes das Carreiras de Gestão Governamental (curso de 18 meses) e de Orçamento (curso de 12 meses), além de coordenar o processo de formação dos escalões superiores da Administração Federal. A Carreira Finanças e Controle, após 3 turmas formadas pela ENAP, no período 1990-1991, voltou a ser formada pela ESAF, mediante cursos de curta duração (4 meses), prejudicando a homogeneidade do nível de formação de seus integrantes.

como ocorre no modelo britânico, situação que lá se tenta mitigar<sup>13</sup>. Esta forma intermediária permite, por exemplo, que se definam quais os cargos a serem providos por critérios exclusivamente de confiança, e quais os que devem ser providos por servidores devidamente qualificados e habilitados, ainda que por livre escolha do dirigente superior;

d) permite, sem prejuízo do processo de privatização das empresas estatais em curso, que a administração federal possa constituir um corpo com características profissionais, pessoais e políticas heterogêneas, mas com potencial de qualificação técnica homogêneo, para que se constituam em *reserva* suficiente para o provimento dos cargos de direção da alta hierarquia e mesmo da hierarquia intermediária;

e) sem prejuízo da neces-

sidade de se estabelecer um *percurso de carreira*, permite que as carreiras sejam estruturadas em classes com atributos de complexidade diferenciados, mas adequados à formação e perfil de seus integrantes, uma vez que identificados como carreiras para a *alta administração*, ou seja, destinadas a atuar em setores da administração de natureza estratégica ou tática, como agentes do processo de formulação e gestão de políticas, interagindo de forma privilegiada com o restante da administração pública e suas entidades vinculadas<sup>14</sup>.

Um dos aspectos mais relevantes a ser destacado é o fato de que, no caso das carreiras citadas, a assunção pela administração da responsabilidade de *formar* os recursos humanos com o perfil desejável vem na linha das experiências mais consagradas, tanto no caso francês, quanto no de outros países que formularam opção semelhante.

<sup>13</sup> - Cfr. LEEMANS, Arne F., p.63-88.

<sup>14</sup> - A impossibilidade constitucional de que se imponham limites de idade - mínimo ou máximo - ao ingresso no serviço público, reforça a tese da necessidade de que o perfil das carreiras da alta administração valorize a experiência profissional anterior, sem prejuízo da sua atratividade em termos remuneratórios. Para tanto, é necessário que tais carreiras tenham curso curto ou médio (menos de 15 anos), de modo a permitir que seus integrantes possam cumprir com maior rapidez os interstícios para promoção e colocando-se o aspecto *merecimento* como preferencial para a promoção dos mesmos às classes superiores.

**A** formação em escola de governo, no entanto, requer uma análise mais detalhada de suas especificidades. Em consequência do perfil esperado deste *profissional do Estado*, a necessidade de que se estruture um curso com qualidades ao mesmo tempo acadêmicas, com aulas teóricas, debates e análises de conjuntura, e práticas, com laboratórios de políticas públicas, estágios e elaboração de diagnósticos e projetos, exige que o processo de formação tenha duração mais prolongada ou intensiva que um curso de especialização acadêmico. Substituir esta formação em *escola de governo*, que atende às necessidades específicas de um perfil profissional diferenciado, pela exigência de cursos de pós-graduação para ingresso na alta função pública, por outro lado, pouco serviria como mecanismo compensatório substitutivo.

Em primeiro lugar, pelo fato de que também os cursos de pós-graduação têm qualidade baixa em nosso país: de acordo com a Coordenação para o Aperfeiçoamento do Pessoal Superior - CAPES, mais da metade dos cursos de pós-graduação em

funcionamento no país têm qualidade discutível<sup>15</sup>. Em segundo lugar, porque a formação específica ministrada em Escola de Governo assegura meios para que os candidatos à alta administração tenham acesso a experiências, informações e oportunidades que um curso acadêmico não proporciona, além de permitir um direcionamento para atividades práticas muito diferenciado da orientação para a pesquisa que é comum nas instituições de pós-graduação. Finalmente, porque a formação em nível de pós-graduação implica, em geral, num grau crescente de especialização acadêmica, não necessariamente acompanhada de um maior grau de experiência profissional concreta no serviço público, pouco ou nada contribuindo para aperfeiçoar o perfil desejável à alta burocracia, em especial no que toca ao seu caráter generalista - em nível de formação ou atuação - e conhecimento das questões do Estado e sua articulação com o ambiente político e com a sociedade.

Estas condições, no entanto, ainda não foram suficientemente absorvidas pelos centros de

<sup>15</sup> - Segundo a CAPES, apenas 41 % dos cursos de mestrado mereceu conceito A na classificação nacional. Relativamente aos cursos de doutorado, o índice é de 53 %. O número de professores por curso de pós-graduação é quatro vezes maior que nos Estados Unidos, o que, no entanto, não se reflete sobre a qualidade ou quantidade da produção acadêmica.

formação em nível de graduação e pós-graduação, que tendem a confundir cursos de graduação em administração pública, ou cursos de pós-graduação em determinadas áreas do conhecimento, como de conteúdo análogo ou idêntico ao que se busca por meio das escolas de governo. Parte deste problema decorre da inexistente institucionalização dos cursos de graduação ou pós-graduação como instrumentos de recrutamento e seleção para as carreiras da alta administração, apesar de, em alguns casos, instituições já com várias décadas de atividade terem continuamente buscado preencher este espaço.

A solução para este aparente conflito parece estar na busca de linhas de cooperação que permitam aos centros de pós-graduação ou de graduação atuar conjuntamente com as escolas de governo. Para tanto, seria aconselhável que, suprimindo as deficiências das escolas de governo em termos de um quadro docente permanente, disciplinas teóricas sejam ministradas com a colaboração daqueles centros, ao passo que, às escolas de governo deve caber a elaboração do perfil de ingresso, a realização dos cursos e, no tocante às atividades

práticas e institucionais, promover a articulação intergovernamental indispensável ao programa de formação.

Apenas um aspecto não está plenamente resolvido: a questão remuneratória destes segmentos. Embora, *a priori*, a faixa de rendimentos máximos que lhes esteja assegurada não se fixe excessivamente abaixo dos padrões de mercado, considerando as opções possíveis, há disparidades graves entre as próprias carreiras que compõem este embrião de *alta administração*. Algumas carreiras chegam a ter retribuições cerca de 80% superiores às de outras, na mesma situação, com requisitos semelhantes de experiência e formação. Este fator tem servido como elemento desestruturador do processo de implementação das carreiras menos aquinhoadas, embora reiteradamente tenha o governo firmado compromissos no sentido de solucionar o problema, assim como tem reconhecido a essencialidade do papel das mesmas no processo de organização da administração pública.

Mesmo neste aspecto, o modelo adotado atualmente para retribuir as carreiras da alta administração não é substan-

cialmente incompatível com as recentes iniciativas adotadas, por exemplo, no Reino Unido. Nesse país, como aqui, tem-se buscado adotar mecanismos que permitam instituir acréscimos remuneratórios variáveis, de acordo com o desempenho aferido. A introdução do *performance related pay*, sistema por meio do qual se permite pagar à alta hierarquia, e em certos casos a outros grupos de *higher civil servants*, um bônus variável, destinado a recompensar e encorajar o aumento da *performance*<sup>16</sup>, guarda similaridade com diferentes vantagens instituídas, especialmente após 1988, com finalidade e mecanismos semelhantes. Dentre estas, a Retribuição Adicional Variável - RAV e o *pró-labore* de êxito, devidos em razão do desempenho da arrecadação tributária federal e execução da dívida ativa dela decorrente, e as Gratificações de Desempenho e Produtividade - GDP, destinadas a permitir melhoria remunera-

tória mediante sistema de avaliação de desempenho dos órgãos e entidades e individual das carreiras beneficiárias, de acordo com metas previamente estabelecidas<sup>17</sup>.

Assim como no Reino Unido, tem estado presente a preocupação de impedir que tais vantagens se convertam em mecanismos disfuncionais, especialmente do ponto de vista comportamental, em decorrência das dificuldades naturais associadas ao grau de complexidade das organizações, do grau de subjetividade e do caráter discricionário inerentes ao sistema de aferição de desempenho. Da mesma forma, tem-se procurado contornar a tendência a que se instituem mecanismos de avaliação ou escrutínio voltados exclusivamente para a eficiência, em detrimento da qualidade do desempenho ou da efetividade alcançada.

No momento em que tais discussões são desenvolvidas no

<sup>16</sup> - Cfe. KERAUDREN, Philip., p.23-36.

<sup>17</sup> - A implantação de vantagens desta natureza, na verdade, não é nova: ao longo das décadas de 70-80, outras iniciativas foram esboçadas, mas a impossibilidade de instituir-se mecanismos de aferição do desempenho adequados encarregou-se de torná-las vantagens de natureza permanente. Após 1988, um novo ciclo foi iniciado, tendo, até 1995, experimentado alguns êxitos e fracassos. Historicamente, tais vantagens tendem a se tornar mais efetivas em épocas em que não há defasagens remuneratórias expressivas. Assim, entre 1991 e 1994, período em que se acumularam graves perdas, houve um afrouxamento dos critérios de aferição de desempenho, notadamente quanto à RAV e o *pró-labore* de êxito. A instituição da GDP e sua regulamentação, ao final de 1994, têm sido feitas de forma mais cuidadosa, a fim de evitar, a curto prazo, que o mesmo ocorra com esta vantagem.

âmbito dos órgãos competentes, esperamos colocar à disposição de seus agentes políticos uma maior clareza na abordagem das semelhanças e diferenças entre o sistema adotado no Brasil para a constituição de carreiras para a alta administração e as experiências em países constantemente apontados como paradigmas. No entanto, a abordagem dessas experiências deve ser feita de forma crítica e aprofundada, *vis à vis* a experiência pátria. Embora certamente tenhamos muito a aprender com tais experiências, nunca é demais olharmos à nossa volta e tentarmos compreender o que, em nosso país, tem-se tentado fazer, e quais os obstáculos a que tais iniciativas se consolidem e possam, também elas, constituir-se em paradigmas para outros países.

---

### Referências Bibliográficas

---

- JENKINS, Kate et alli, "Improving management in government: the next steps" in Ziller, Jaques (org.) *Fonction Publique et Fonctionnaires*. Problemes Politiques et Sociaux, nº 601, fev-89.
- KERAUDREN, Philip. "The introduction of performance related pay in the British Civil Service (1982-1988): a cultural perspective". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60 (1994), pp. 23-36.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Palestra ministrada na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 1990*. Câmara dos Deputados, 1990.
- LEEMANS, Arne F. "Recent Trends in the Career Service" in European Countries. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53 (1987), pp. 63-88.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio, Paz e Terra, 1985.
- SANTOS, Maria Helena de Castro et alli. *Profissionalização dos*

*Quadros Supertores da Administração Pública*, RSP, vol. 118, nº 2, mai-ago 94.

WAHRLICH, Beatriz. *Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primetas repercussões*. RAP 10(3): pp.7-46, jul/set 1976.

ZILLER, Jaques. "L'atrait de la fonction publique" in Ziller, Jaques (org.) *Fonction Publique et Fonctionnaires*. Problemes Politiques et Sociaux, nº 601, fev-89.

lización da la exigencia del concurso público, esta alternativa enfrentó su agotamiento. La búsqueda de paradigmas internacionales para la organización del alta administración no tiene considerado puntos esenciales del modelo adoptado en Brasil, lo cual asocia los aspectos más significativos de los modelos británico y francés: reclutamiento por concurso, promoción en función del mérito, formación generalista y atribuciones generalistas y especializadas, según el caso.

---

### Resumen

#### EL MODELO BRASILEÑO PARA LA ORGANIZACIÓN DEL ALTA ADMINISTRACIÓN

A lo largo de las décadas de los años 60 y 70, la administración federal compuso el alta administración a partir de cuerpos sin vinculación institucional con el servicio público de carrera, formando las llamadas "islas de excelencia", a través de la administración indirecta. A partir de los años 80, con la pérdida de la capacidad de atracción en relación al mercado y la genera-

---

### Abstract

#### THE BRAZILIAN MODEL FOR HIGHER ADMINISTRATION

During the 1960's and 70's the Federal Administration organized the higher administration on the basis of staff with no institutional link with the carrier civil service, forming the so called "isles of excellence", through the indirect administration. From the 80's onward, with the loss of capacity of attraction in relation to the labor market and the wide spread imposition of public concurse, this alternative has ceased to be significant. The seeking of international paradigms for the

organization of the higher administration hasn't considered essential points of the model adopted in Brazil, which allie the most significant aspects of the British and French models: recrutment through concurse, merit based promotion, generalist formation and generalist and especialist atributes, as the case may be.

---

**Luiz Alberto dos Santos é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e assessor da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.**

---

# **FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Paulo Modesto**

## **Do problema**

**A** locução administração pública pode designar tanto uma específica atividade jurídica (a atividade administrativa) quanto o sujeito ativo da mesma atividade (a administração pública do Estado ou quem lhe esteja fazendo as vezes). A primeira acepção é denominada de sentido objetivo da voz administração pública. A segunda acepção indica o sentido subjetivo. Ambas as significações constituem noções preliminares ao estudo metódico do tema função administrativa.

É evidente o desacordo que as duas acepções apresentam no sistema do direito positivo brasileiro. Por um lado, a atividade de administração pública não se acomoda apenas nos aparelhos burocráticos do Estado. Por outro, os órgãos administrativos exercitam atividades não funcionalizadas, bem como outras funções públicas. Esse desacordo atende a interesses de ordem

**A** discussão sobre a função administrativa e, por consequência, sobre a forma de agir do Poder Público é permanente. Ademais, no âmbito da Reforma do Estado, o texto apresenta-se como importante instrumento de conhecimento técnico sobre este processo, discutindo as atividades jurídicas da administração pública sob os aspectos estático e dinâmico.

política, como a preservação da independência ou autonomia funcional dos órgãos superiores do Estado, que repartem o exercício do poder político para dificultar a concentração de poderes e o consequente prejuízo à liberdade dos cidadãos. No entanto, uma vez constatada a divergência, importa determinar formas de atribuir sentido racional à repartição de tarefas e competências no interior do Estado Constitucional, com o que penetramos no terreno das funções públicas.

Assim, perguntar por uma classificação e individualização das

funções públicas corresponderá a interrogar por uma tipologia das formas de atividade jurídica do Estado (enfoque estático) ou pelos modos através dos quais os órgãos públicos (ou quem quer que lhes esteja fazendo as vezes) exercitam funções públicas (enfoque dinâmico).

A pergunta é sempre o momento da resposta. A resposta a essas duas interrogações dependerá em boa parte dos critérios adotados para isolar os tipos formais de atividade pública e da própria (pré)compreensão que o intérprete tenha do alcance e significado de algumas regras fundamentais do sistema constitucional. Nesses termos deve também ser compreendido o esforço de investigação empreendido neste trabalho. As interrogações que propomos e as respostas subseqüentes não invalidam outros modos de interrogar ou responder sobre o tema função administrativa. Na ciência do direito não cabem perguntas definitivas nem respostas definitivas. As tentativas de sistematização, à semelhança do objeto que procuram ordenar, são sempre datadas e referidas ao contexto em que são elaboradas. As classificações jurídicas encerram apenas ensaios necessariamente provisórios de conceituação e síntese de enunciados normativos.

No tratamento do tema dividimos a exposição em três partes. Na primeira, procuramos eliminar prejuízos conceituais nocivos a uma clara identificação da função administrativa, distinguindo o problema das funções públicas do problema da estruturação orgânica do Estado, entre outras anotações. Na segunda parte, tentamos formular uma conceituação mais detida de função e avaliar a utilidade dos diversos critérios conhecidos para a classificação das funções públicas. Na terceira e última parte, formulamos um ensaio de conceituação sobre a função administrativa.

---

### Premissas conceituais

---

**A** Constituição brasileira reparte o exercício do poder do Estado em dois planos distintos. No *plano horizontal*, define como órgãos ou Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º). No *plano vertical*, proclama a autonomia das unidades da Federação, distribuindo o exercício do poder político entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos limites que estabelece (art. 1º c/c art. 18).

**A** *separação horizontal* de poderes determina uma *diferenciação funcional* dos órgãos superiores do Estado através da referência direta às três funções clássicas: legislação, administração (ou execução) e jurisdição.

Essa diferenciação funcional prescreve ao mesmo tempo um limite e um dever de atuação institucional para cada órgão referido, vedando, também, a *contrário sensu*, toda e qualquer delegação de poderes sem fundamento explícito no texto constitucional<sup>1</sup>.

A repartição ou *separação vertical*, por sua vez, importa basicamente numa delimitação das ordens jurídicas especiais próprias do Estado Federal, mediante a distribuição de competências segundo uma divisão sucessiva de ordem territorial.

O critério de repartição nos dois planos é essencialmente político, sendo previsto em cada separação uma distribuição de competências que permite o estabelecimento de relações de interdependência, complementaridade e controle recíprocos.

A finalidade visada nas duas formas de partilha do exercício

do poder político do Estado- não partilha do próprio poder estatal (permanece vigente o dogma da unidade, indivisibilidade e indelegabilidade do poder estatal)- pode ser traduzida na máxima segundo a qual apenas o poder embarga o poder (*le pouvoit arrête le pouvoit*).

O princípio da separação horizontal de poderes chegou mesmo a ser definido como princípio universal, cujo não acatamento significava a própria ausência de Constituição:

*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* (Art.16 da déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789).

A essa primeira dicotomia cumpre acrescentar uma outra que nos interessa de modo mais imediato. Parece útil distinguir, para evitar uma confusão comum, separação de poderes e separação de funções.

A separação de poderes traduz um princípio de organização política, uma fórmula necessariamente contingente e

<sup>1</sup> - Cf. José Joaquim Gomes Canotilho, p. 530.

historicamente condicionada de ordenar e enumerar os órgãos (ou sistema de órgãos) mediante os quais o Estado atua como pessoa jurídica.

Nesse plano abstrato e simplificado de análise, sem vincular-se a uma tematização metódica das formas de atuação jurídica dos órgãos estatais, a separação de poderes (ou órgãos) é insuscetível de receber tratamento adequado pela ciência do direito, restando como objeto de consideração da história ou da ciência política.

Com efeito, não cabe à ciência do direito avaliar a eficiência dos aparelhos pelos quais atua o Estado, nem questionar quantos devam ser para o melhor funcionamento do sistema político, nem inquirir os critérios pragmáticos ou políticos que conduziram o constituinte a definir-se por estabelecer dois, três ou mais órgãos destinados ao exercício do poder público<sup>2</sup>.

A falta de uma perfeita identificação da especificidade do problema organizatório incito na separação de poderes, a confusão que se faz sobre esse princípio se não o isolamos para efeito de análise do problema da repartição do exercício das

funções públicas, explica o fato de muitos autores continuarem a descrever uma hierarquia dos órgãos constitucionais. Essa doutrina, porém, comete dois erros graves. Um erro lógico: a separação dos órgãos constitucionais, como vimos no último item, corresponde a uma separação horizontal do exercício do poder político, portanto uma separação fundada em relações de paridade e não de subordinação. Com efeito, os órgãos constitucionais, feixes de poderes funcionais com fundamento imediato na Constituição, não podem estabelecer entre si relações de hierarquia. Os órgãos superiores do Estado mantêm entre si relações de coordenação e não de subordinação. A própria Constituição assinala como notas essenciais das relações entre os órgãos constitucionais a harmonia e a independência (art. 2º). O segundo equívoco é mais sutil. O fato da atuação do legislador na edição da lei constituir um pressuposto para a atividade administrativa conduz a uma dependência lógica da função administrativa em relação à função legislativa, mas não a uma dependência jurídica do órgão (ou Poder) executivo em face do órgão legislativo, quando menos porque aquele participa na maior parte das vezes do próprio

<sup>2</sup> - Cf. Marcelo Caetano, p. 224.

processo legislativo (a exemplo do veto, do ato de sanção das leis, da iniciativa de leis e da edição freqüente e abusiva de medidas provisórias).

O problema organizatório postulado pelo princípio da separação de poderes apresenta uma complexidade maior do que aparenta ao primeiro contato. Não se resolve na simples definição do número de órgãos constitucionais ou da atividade que deve ser exercitada de modo prevalente por cada um dos poderes. Não termina com a especificação de competências extraordinárias ou atípicas deferidas aos órgãos para o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). É problema que envolve também as vedações ao exercício pessoal de mais de uma função (v.g. art.38 e 56 da Constituição Federal) e as vedações implícitas - já referidas - às delegações de funções feitas de modo direto ou velado<sup>3</sup>.

A distribuição de funções entre órgãos constitucionais, segundo o princípio da separação de poderes, tem um claro sentido de mera especialização funcional. Este recurso permite definir algumas atividades do órgão

como típicas (ou normais) e outras como atípicas (ou extraordinárias). As primeiras não requerem permissão constitucional expressa, ao contrário das segundas, que são exercitadas pelo órgão quando fixadas expressamente no documento constitucional, com a única exceção das hipóteses em que a atividade atípica vem para viabilizar e instrumentalizar o próprio exercício das atividades típicas ou normais do órgão constitucional. Pode parecer certo destarte falar aqui em uma *separação constitucional de funções*.

Sem embargo, uma separação de funções assim concebida seria de pouca utilidade para o estudo metódico das funções públicas. Nesse estudo, o problema orgânico apenas de modo mediato pode oferecer relevância. Referimos, atrás, ao desacordo existente entre os sentidos objetivo e subjetivo de administração pública. Se nos rendemos à repartição funcional definida pela separação de poderes negamos a própria especificidade do problema das funções públicas. O sentido da teoria das funções é reclamar uma diretriz que permita identificar e classificar as diversas formas de atividade jurídica do Estado,

<sup>3</sup> - Cf. José Horácio Meirelles Teixeira, p. 597.

compondo um quadro compreensivo apto a oferecer ao intérprete regras para a identificação do regime jurídico adequado às atividades de tipo formal duvidoso.

Assim, a possibilidade de uma separação de funções está vinculada à possibilidade de identificação de regimes jurídicos próprios para cada uma das funções públicas. Essa tarefa é (ou deve ser) cumprida pela ciência do direito. O conceito de função pública é conceito a que se chega por generalização metódica e não por uma simples consulta direta ao texto constitucional.

FRANCIS PAUL BÉNOIT parece ter sido o autor que melhor encareceu o problema, averbando com maestria:

*Il ne peut être question en effet de nier la valeur scientifique de la notion de fonction et de prétendre que le juriste doit se borner à décrire isolément les missions, les régimes, les organes, institués par le droit positif. Derrière ces trois notions se profile en effet essentiellement l'aménagement des compétences et des attributions. Le but d'une étude*

*scientifique des institutions est précisément d'expliquer la répartition de ces compétences et de ces attributions. Or il n'y a pas d'explication sans classement, pas de classement sans abstraction, et pas d'abstraction sans appel à la notion de fonction. Toute étude scientifique implique donc que la description des tâches, des régimes et des organes on s'élève à la notion de fonction<sup>4</sup>.*

Segue-se que a idéia de uma separação de funções, se algum sentido possui, não pode ser aquele da simples repartição de atribuições (GABINO FRAGA) ou tarefas e competências (J.J. GOMES CANOTILHO). Separação de funções é expressão que pode significar apenas o resultado final do esforço científico de isolar os tipos ou formas da atividade jurídica do Estado. É expressão equívoca, que serve somente para assinalar o caráter necessariamente dogmático de toda classificação das funções do Estado, fazendo contraponto com a separação de poderes, esta sim designativa de uma ordenação positiva expressa e evidente no texto constitucional. Essa percepção da especificidade e da própria

<sup>4</sup> - Francis Paul Bénoit, p. 35.

natureza do problema colocado pelo tema da separação das funções permitirá desde logo estabelecer com nitidez e sem ambigüidades o *campo de aplicação* próprio dos conceitos a serem emitidos neste trabalho. O problema da seleção de um critério útil para a formulação dessa tipologia das funções do poder do Estado, no entanto, demanda um estudo em separado. É o que se fará.

### Função e classificação das funções

**S**ignificante *função* vem empregada na doutrina jurídica principalmente em duas acepções. Na primeira, função denota uma espécie de *poder*. Na segunda, uma espécie de *atividade*. Parece útil ilustrar sucintamente esses dois usos do termo função.

A voz *poder* é encarecida em definições de autores eminentes como SANTI ROMANO e RENATO ALESSI. É clássica a definição do primeiro autor para função pública:

*Le potestà che sono esercitate, non per un*

*interesse proprio, o almeno esclusivamente proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo*<sup>5</sup>.

RENATO ALESSI, por sua vez, averbou:

*Il potere statale appunto, considerato in quanto diretto a queste finalità di interesse collettivo ed in quanto oggetto di un dovere giuridico relativamente alla sua applicazione, costituisce una funzione statale*<sup>6</sup>.

A segunda acepção é prestigiada por autores também renomados a exemplo de JOSÉ ROBERTO DROMI e GABINO FRAGA. O primeiro autor define as funções do poder através de fórmula precisa e sintética:

*Las funciones del poder son las formas diversas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominante del Estado, los diversos modos de ejercicio de la actividad estatal*<sup>7</sup>.

A mesma brevidade é repetida na definição expressiva de GABINO FRAGA:

<sup>5</sup> - Santi Romano, apud Franco Modugno, Verbete "Funzione", in *Enciclopédia del Diritto*, XVIII, p. 1401.

<sup>6</sup> - Renato Alessi, *Princípios...*, p. 3.

<sup>7</sup> - José Roberto Dromi, p. 77.

*El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones<sup>8</sup>.*

Neste trabalho preferimos empregar a segunda acepção do termo função. A primeira corrente doutrinária ressalta principalmente o ângulo da situação jurídica em que se encontram os exercentes do poder público. Nessa perspectiva, a atuação funcional dos agentes se uniformiza. Todos manipulam poderes-deveres, poderes vinculados ao cumprimento de deveres jurídicos, poderes instrumentais vocacionados ao atendimento de interesses objetivos ou alheios ao próprio querer do sujeito atuante. Daí a razão desse sentido não atender imediatamente aos propósitos de uma teoria das funções, que visa antes formular uma discriminação do que uma uniformização no tocante ao exercício do poder estatal.

A segunda corrente doutrinária, ao contrário, embora informe pouco a respeito da natureza jurídica da atividade pública,

anota aquilo que no momento parece essencial, a saber, a existência de diferentes formas de exercitar atividade estatal.

Para que a definição adotada forneça algo mais do que essa simples declaração, é indispensável recorrer a critérios aptos a executar a diferenciação das formas apenas referida.

Os critérios estudados na doutrina são basicamente os seguintes:

- a) critério negativo;
- b) critério orgânico ou subjetivo;
- c) critério material;
- d) critério formal.

Descabe, porém, como anotou com argúcia CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, apartar completamente os critérios material e formal. Ambos fazem referência a um objeto, no caso uma atividade, em contraste com o critério orgânico ou subjetivo que se denota um sujeito<sup>9</sup>.

Feitas as correções, a lista de critérios passa a ser a seguinte:

- a) critério negativo;
- b) critério subjetivo;
- c) critério objetivo:

<sup>8</sup> - Gabino Fraga, p. 21.

<sup>9</sup> - Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, p. 12.

- c.1) material;
- c.2) formal.

### **Critério Negativo**

O critério negativo tem duvidosa validade científica na medida em que procede a definições através de exclusão. Por essa via afirma-se algo através do procedimento lógico de negar pertinência do objeto a definir com outros objetos dados.

É usado com frequência na doutrina alemã para definir administração pública. A explicação para essa preferência pode ser dada de duas formas. A primeira explicação parece ter sido a necessidade de recusar o essencialismo das definições positivas. A segunda explicação procura fundamento na própria história.

A Monarquia centralizava nas mãos do príncipe todas as formas de exercício do poder estatal. Não havia diferenciação jurídica entre as funções públicas. O governo respondia pela *atividade total do Estado*. É apenas através de longa evolução histórica que as três formas clássicas de atividade conseguem uma individualização expressiva. A primeira separação vem com a declaração de autonomia dos tribunais para resolver conflitos

entre particulares e definir sobre a aplicação das normas penais. A segunda separação vem com a ampliação do processo de constitucionalização do Estado a partir do qual se afirma a autonomia das assembléias representativas como espaço privilegiado para o exercício das faculdades legislativas. A administração aparece como resíduo final dessa fragmentação do exercício do poder político.

A aplicação do critério negativo no plano da teoria das funções vem por isso limitada a explicação da função administrativa. A definição das demais funções é pressuposta.

OTTO MAYER pode ser citado aqui como exemplo ilustrativo. Este autor define de modo positivo legislação e justiça. Por legislação entende o estabelecimento de regras de direito por parte do poder soberano mediante o concurso do corpo representativo da nação. No conceito de justiça integra tanto a atividade do poder público destinada a manutenção da ordem jurídica pertencente aos tribunais (jurisdição cível e penal) quanto as atividades de direção do procedimento judicial, a jurisdição voluntária, a atuação do Ministério Público e toda a atividade dos agentes de

execução judicial que sirvam à manutenção da ordem jurídica<sup>10</sup>.

Na definição objetiva de administração menciona explicitamente o critério negativo:

*Examinando las dos primeras ramas de la actividad del Estado cuya noCIÓN requiere esencialmente la reunión de dos elementos, se comprueba que cuando falta uno de esos elementos, la actividad, cualquiera sea por lo demás su carácter, cões por ello mismo en la esfera de la admnistración. Por conseguinte, esta noCIÓN parece estar delimitada negativamente: admnistración debe ser toda actividad del Estado, que no es legislación ni justicia<sup>11</sup>.*

No entanto, embora fixe essa regra como princípio, o mesmo autor procura acrescentar um elemento positivo à noção objetiva de administração, no intuito de extremá-la de uma quarta espécie de atividade estatal: a função de governo. Esse elemento positivo vem expresso no conceito de administração

como *la actividad del Estado para realizar sus fines, bajo su orden jurídico*<sup>12</sup>. É didática, entretanto, a utilização que faz o autor do critério negativo.

Na doutrina brasileira o critério é empregado por TITO PRATES FONSECA<sup>13</sup>.

O critério negativo, ao fim e ao cabo, parece todavia insuficiente para uma teoria das funções. Em primeiro lugar, não explica a formulação dos conceitos que servem de base para a exclusão, dando por demonstrado exatamente o que pede demonstração. Em segundo, sem uma precisão ulterior, identifica praticamente Poder Executivo e Administrativo, idéia que reclama uma correção por duas vias ( por um lado, a administração traduz apenas uma parte da atividade total do Poder Executivo e, por outra, excede como noção objetiva as fronteiras do mesmo Poder, sendo possível também no Poder Legislativo e Judiciário).

### **Critério Orgânico**

O critério orgânico (ou subjetivo) exalta o sujeito que realiza ou exercita a função pública, sem

<sup>10</sup> - Cf. Otto Mayer, p. 6, 8 e 9.

<sup>11</sup> - Idem, ibidem, p.10.

<sup>12</sup> - Idem, ibidem, p.15.

<sup>13</sup> - Cf. Tito Prates Fonseca, p. 45.

indagar sobre o conteúdo ou sobre o alcance dos atos produzidos.

Por essa via a função vem definida pelo órgão e não o órgão pela função. A definição do órgão é pressuposta.

O critério orgânico é muito adotado entre autores franceses, menos por suas qualidades intrínsecas do que como consequência de particularidades do sistema do direito positivo desse país<sup>14</sup>.

Não obstante, foi duramente criticado pela voz segura de CARRÉ DE MALBERG:

El hecho de que, jurídicamente, una decisión dependa de la competencia del órgano legislativo o de la competencia de la autoridad administrativa, no puede por sí sólo proporcionar la base de la respectiva definición o de una delimitación exacta entre la legislación y la administración. La substancia de un acto estatal no varía según la cualidad de su autor o según la forma em que se ha gestado<sup>15</sup>.

Os adeptos da teoria orgânica negam a divisão dos atos estatais em formais e materiais e ressaltam a natureza tautológica da relação órgão-função (o Estado-Juiz apenas julga, o Estado-Administrador apenas administra, o Estado-Legislador apenas legisla, e vice-versa).

Nessa passagem, fazemos talvez uma excessiva generalização. Muitos autores adeptos da teoria orgânica consideram a administração apenas uma zona ou setor do Poder Executivo, uma vez que admitem a existência da chamada função política ou governo. Outros, por sua vez, dilatam o conceito subjetivo de administração para escapar a uma identificação estreita entre função administrativa e atividade do Poder Executivo<sup>16</sup>.

Na formulação rígida, porém, o critério apresenta insuficiências manifestas.

**Primeiro.** O critério orgânico não poderia explicar o regime jurídico para casos de ação conjunta ou complementar de dois ou mais órgãos constitucionais no exercício de uma mesma função.

<sup>14</sup> - Cf. Georges Vedel, p. 17 e segs.

<sup>15</sup> - Carre de Malberg, p. 261.

<sup>16</sup> - Cf. Juan Carlos Cassagne, p. 62.

**Segundo.** Não explicaria a aplicação do regime jurídico administrativo para determinados atos do Poder Judicial e Legislativo (v.g., nomeação de servidores desses poderes, administração das secretarias, controle e gestão sobre bens funcionais).

**Terceiro.** Não informaria sobre o regime jurídico dos atos do Poder Executivo que têm fundamento imediato na Constituição e que, amplamente discricionários, não têm caráter de execução ou gestão infralegal.

**Quarto.** Não justificaria a aplicação do direito administrativo para os atos das *peçoas públicas não estatais* (a exemplo dos concessionários e permissionários de serviços públicos).

**Quinto.** Não poderia explicar a aplicação do regime jurídico administrativo às autarquias e fundações públicas.

**Sexto.** Nem informaria tampouco sobre o regime jurídico aplicável aos particulares que colaboram com a administração (jurados, mesários, tabeliães, diretores de faculdades, por exemplo, que praticam atos expressivos de poder público).

### **Critério Objetivo Material**

O critério objetivo material interroga pelas notas que definem a natureza intrínseca da função pública, investigando na própria atividade e não no órgão atuante o substrato invariável que a particulariza.

Por essa via será administrativo, legislativo ou jurisdicional o ato que apresentar em si mesmo o conteúdo essencial da atividade respectiva.

Os autores que defendem o emprego do critério objetivo material invariavelmente reconhecem o caráter administrativo de certos atos provenientes do Poder Legislativo e Judicial. E o fazem de modo direto e positivo, não por exclusão.

As noções formuladas para dar conta desse conteúdo invariável, permanente e essencial dos diversos tipos formais da atividade pública foram curiosamente de uma variedade desconcertante.

AGUSTIN GORDILLO, demonstrando grande poder de síntese, resumiu assim as diversas conceituações materiais em curso na doutrina:

a) função legislativa: a criação de normas gerais

de conduta, imperativas para todos os habitantes;

b) função jurisdicional : a decisão imperativa de contendas entre partes, determinado o Direito aplicável;

c) função administrativa: realização de algo concreto em casos individuais<sup>17</sup>.

As insuficiências do critério material são também manifestas. As notas distintivas decorrem antes de opções pessoais casuísticas do que uma dedução fundada nas diretivas do sistema normativo. O critério não consegue resolver numa síntese a heterogeneidade do conteúdo dos atos funcionais. Não explica porque atos de conteúdo legislativo e jurisdicional emanados da administração permanecem regidos pelo direito administrativo (o regulamento e as decisões dos órgãos administrativos em recursos hierárquicos). Não informa porque leis individuais e concretas, leis meramente derogatórias e leis com *fattispecte exclusiva* (v.g., as leis que regulam apenas a criação de um órgão isolado do Estado), permanecem com a mesma força jurídica e submetidas ao mesmo

regime jurídico das leis gerais e abstratas. Também não daria conta da heterogeneidade dos atos jurisdicionais (v.g., os atos de jurisdição voluntária, determinados atos do processo falimentar, sentenças normativas no âmbito da Justiça do Trabalho, a elaboração de regimentos internos, o controle abstrato da constitucionalidade das leis).

### **Critério Objetivo Formal**

O critério objetivo formal encarece o exame da eficácia jurídica específica de cada uma das funções públicas, com independência do órgão de origem ou do conteúdo material dos atos emitidos.

Por essa via os atos estatais aparecem caracterizados pelo plexo de efeitos jurídicos que desencadeiam a partir do sistema normativo.

A voz formal é impropriamente utilizada por alguns autores para significar o modo de exteriorização do ato (o veículo expressivo) e outras vezes para denotar a proveniência orgânica ou subjetiva do ato.

O critério formal objetivo veio responder a algumas deficiências apresentadas pelos critérios

<sup>17</sup> - Cf. Agustín Gordillo.

anteriores. Nas definições sobre a função legislativa os autores destacam a novidade (*novità, inovación*) como nota formal distintiva que cerca o conceito de lei. É lei a norma que inova de modo primário a ordem jurídica e tem fundamento na Constituição.

Não contrariando o documento constitucional, a lei formal pode veicular tanto normas gerais e abstratas quanto normas individuais e concretas (v.g, a autorização para a alienação de determinado bem público, a ampliação de algum crédito orçamentário etc).

O eminente professor OSWALDO A. BANDEIRA DE MELLO fornece uma síntese precisa do conceito formal dos atos característicos de cada uma das funções públicas. Diz o autor que a lei tem o

*valor formal de se impor, imediatamente, de modo superior a qualquer manifestação do Estado-poder, a todas as autoridades estatais e aos componentes do Estado-sociedade,*

consistindo a sua *força formal* no caráter de

*innovar, de maneta abso-*

*luta, a ordem jurídica, derogando a anterior, dentro da estrutura constitucional vigente.*

A sentença, por sua vez, tem valor formal específico

*no trânsito em julgado da decisão proferida, insuscetível, ao depois, de modificação até pelo próprio julgador, e que traz em consequência a força jurídica consistente no estabelecimento da coisa julgada.*

Por fim, o ato executivo, cujo formal se expressa na

*presunção de verdade, e que consiste em independêr, em princípio, de prova, e pode ser, desde logo, extgível, o que traz, como consequência, a força jurídica de autotutela, ou seja, a possibilidade de auto-executoriedade, quando não obedecido<sup>18</sup>.*

O critério objetivo formal sem dúvida resolve a maior parte dos problemas colocados pela doutrina. Os conceitos de jurisdição e administração, entretanto, merecem reparos. A executoriedade não pode ser vista como atributo qualificador dos atos administrativos de todo

<sup>18</sup> - Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, p. 23.

gênero. É atributo dos atos restritivos da esfera jurídica dos particulares e apenas em situações excepcionais (havendo autorização legal expressa ou quando ocorrerem situações de indispensabilidade momentânea da autotutela). Não tem aplicação para os atos de administração consultiva, verificadora, e mesmo para todos os atos administrativos ampliativos da esfera jurídica de particulares (não há qualquer executoriedade, via de regra, em atos administrativos consistentes em licenças, permissões, autorizações, registros, entre outros, porquanto na grande maioria desses sequer haveria cabimento lógico para qualquer procedimento impositivo). De outra parte, qual o sentido em referir a autotutela ou a executoriedade para caracterizar os regulamentos administrativos? A jurisdição, por sua vez, como atividade, não produz sempre e necessariamente decisões dotadas de força de coisa julgada (formal ou material). Há jurisdição no ato do juiz que indefere liminarmente uma petição inicial, nos atos de jurisdição voluntária, nas decisões cautelares, por exemplo, e não se poderia atribuir a qualquer desses atos o atributo da

definitividade para dizer o direito.

A todo rigor, porém, a dificuldade não provém do critério objetivo formal mas do uso que dele tem feito a doutrina. O equívoco parece repousar antes nas formulações empreendidas do que propriamente no critério. O critério é apropriado e pertinente para uma indagação estritamente dogmática das funções públicas. É aceito para os fins desse trabalho. A sua utilização vem afirmado no desenvolvimento da parte seguinte, reservada para uma tentativa de conceituação da função administrativa.

---

### Função administrativa

---

**A**voz administração pode ser empregada tanto no direito privado quanto no direito público.

No direito privado, o signo administração aparece quase que exclusivamente em sentido objetivo, como substantivo, denotando uma atividade.

É possível defini-la: atividade teleológica, assumida pelo sujeito ativo como um encargo, consistente no resguardo de interesses e bens de terceiros, qualificada pelo dever jurídico

do administrador prestar contas de sua atuação ao titular do interesse ou do bem protegido ou a uma autoridade de controle.

É a atividade do tutor, por exemplo, na administração dos bens e interesses do pupilo ou tutelado (art. 422, do Código Civil).

MASSIMO SEVERO GIANNINI reduz a administração privada a três figuras gerais: o ofício privado legal, o ofício privado necessário e o ofício privado voluntário. Nas três modalidades, na grande maioria dos casos, percebe o administrador privado como alguém que realiza uma função, obrigado por um dever jurídico de atuar segundo critérios *della miglior cura degli interessi alieni*<sup>19</sup>.

Para o mesmo autor, entre a função administrativa privada e a função administrativa pública não há diferença ontológica, ou de qualidade, mas apenas uma diferença de disciplina jurídica pela diversidade do objeto de uma e de outra. Os atos da função administrativa privada tem controle jurídico amplo, sendo avaliada detidamente a própria conveniência da aceitação do ato. Na função administrativa pública

os atos emitidos são sindicados de um modo mais limitado. No entanto, a administração privada vem regulada de um modo simples, embora específico, enquanto a administração pública vem regulada nos seus mais variados aspectos<sup>20</sup>.

Em RUY CIRNE LIMA a ênfase sobre o problema do controle e regulação jurídica vem substituída pela ênfase no elemento finalidade.

CIRNE LIMA é o autor nacional que mais detidamente cuidou da relação jurídica de administração, conceito a que atribui valor categorial, pois expressa noções semelhantes no direito público e privado.

Nos dois setores do direito, a palavra administração designaria *a atividade do que não é senhor absoluto*, cujo traço característico seria

*estar vinculada, - não a uma vontade livremente determinada, - porém, a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que o exercita*<sup>21</sup>.

Na exposição desses dois autores, às vezes de modo

<sup>19</sup> - Massimo Severo Giannini, p. 88-89.

<sup>20</sup> - Idem, *ibidem*, p. 90-91.

implícito em outras vezes direto, aparece revigorado um dos sentidos etimológicos da própria voz administração.

A locução administração provem do latim, derivando das palavras *ad e ministrare*, que significa servir, ou, segundo alguns autores, de *ad manus trahere*, que alude à idéia de gestão ou direção. CIRNE LIMA anota também que o tema *min*, da raiz *mi*, indica uma diminuição, em certo sentido denotando a idéia de subordinação ou subalternidade, como em *minor* (inferior) e *minister* (criado)<sup>22</sup>.

As afirmações anteriores nos aproximam do objeto a definir. A administração pública vem já significando atividade subordinada, teleológica, cujos interesses tutelados aparecem protegidos contra a própria vontade do agente, realizada em cumprimento de um dever jurídico, sujeita a controle e avaliação.

Não parece bastar, entretanto, essa aproximação. É preciso individualizar a função administrativa no quadro geral das funções públicas.

Nessa tarefa, a classificação proposta por RENATO ALESSI pode nos servir como principal referência.

RENATO ALESSI emprega o critério formal, já estudado, analisando o tema das funções sob o ângulo estritamente jurídico. Na sua classificação, as funções públicas são tidas como formas de emanção de atos de produção jurídica, formas de introduzir alterações numa ordem jurídica dada, com alcance e efeitos diversos:

a) a *legislação* vem caracterizada como a emanção de atos jurídicos primários, fundados direta e imediatamente no poder soberano, que produzem uma inovação primária na ordem jurídica anterior; mediante a lei, ou exercitando a função legislativa, o Estado disciplina relações permanecendo acima e à margem das mesmas;

b) a *jurisdição* vem caracterizada como a emanção de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários, dirigida a concreção e atuação coativa desses últimos, per-

<sup>21</sup> - Ruy Cirne Lima, *Princípios...*, p. 21.

<sup>22</sup> - Cf. Ruy Cirne Lima, *Sistema...*

manecendo o órgão estatal acima e à margem das relações a que os atos referem;

c) a *administração* vem definida como a emanção de atos de produção jurídica complementar, pois são aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na norma legislativa; nessa atividade, o órgão estatal atua como parte das relações a que os atos se referem, a semelhança do que ocorre nas relações de direito privado, mas com a diferença de agir como parte em situação de superioridade, podendo unilateralmente intervir na esfera jurídica de terceiros (poder extroverso)<sup>23</sup>.

Ao lado dessas três funções, indica a existência de uma quarta, a função política ou de governo, consistente na emanção de atos de produção jurídica complementar em que o Estado atua também como parte, todavia relativa apenas à atividade de direção suprema e geral do Estado como unidade orgânica e voltada para a determinação dos fins a que o Estado deve perseguir<sup>24</sup>.

A classificação assim proposta permite uma perfeita visão do conjunto das funções públicas. Não é, porém, isenta de crítica. A idéia de caracterizar a administração como parte em situação de superioridade nas relações a que os atos referem não parece apta a explicar a aplicação do regime jurídico administrativo ao regulamento. Se ao editar um regulamento a administração assume a condição de parte, em sentido material, também nesse sentido poder-se-ia dizer parte o legislador. A noção de administração como atividade emanadora de atos complementares dos atos primários tem algo de genial. Não obstante, em algumas hipóteses enumeradas expressamente, a administração atua direta e imediatamente fundada na Constituição, conquanto em atividade plenamente vinculada (ex.: a adaptação dos vencimentos, proventos de aposentadoria, remuneração e vantagens percebidas aos limites fixados na Constituição - art.17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal). Nesses casos, dispensada logicamente a intervenção do legislador ordinário, a atividade administrativa não pode ser qualificada rigorosamente como

<sup>23</sup> - Renato Alessi, *Instituciones...*, p. 7-8.

<sup>24</sup> - Idem, *ibidem*, p.9.

infralegal e complementar aos atos de emanção primária, pois comparece como atividade infraconstitucional, vinculada e autônoma em face dos atos de emanção primária do legislador. É a constatação precisa de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, adotada a partir da segunda edição de seu festejado livro *Elementos de Direito Administrativo*. A classificação de RENATO ALESSI, outrossim, não oferece nota formal alguma para distinguir função administrativa e função de governo, mencionando apenas notas de caráter material, inclusive bastante fluidas e vagas, reconhecendo o autor a própria dificuldade em precisar os limites conceituais dessa última função. Definir, porém, que vem do latim *finis*, significa estabelecer limites, fronteiras de significação. Para ser congruente com o seu critério, faltando limite formal preciso entre as duas funções, deveria o autor evitar uma conceituação isolada da função de governo. LUDWIG WITTGENSTEIN: *Acerca daquilo de que se não pode falar, tem que se ficar em silêncio*. Resulta assentado, porém, que a administração é atividade subalterna, expressiva do poder público, realizada sob a lei ou excepcionalmente sob a Constituição, neste último caso sem constituir inovação primária da

ordem jurídica, porque atividade estritamente preordenada, estando nas duas hipóteses sujeita a controle de legitimidade por uma autoridade independente.

A crítica que realizamos à classificação proposta, no entanto, praticamente rompeu a linha que isolava a função administrativa e a função jurisdicional. Além disso, manteve indefinida a possibilidade de conceituação da função de governo.

A única fronteira de significação fixada com tintas firmes parece ter sido a que separa a função administrativa da função legislativa. O instrumento empregado foi o critério objetivo formal.

O critério formal, porém, não precisa limitar-se a uma consideração sobre a eficácia dos atos emitidos e a posição destes no sistema normativo. BENOIT, por exemplo, ressalta a importância de considerar a disciplina jurídica das funções também no plano do regime de controle<sup>25</sup>.

É no plano do regime de controle que parece possível resolver as dificuldades referidas anteriormente. A solução veio sugerida numa passagem feliz de MICHEL D. STASSINOPOULOS,

<sup>25</sup> - Francis Paul Benoit, p. 40.

não tanto pela conclusão a que chega o autor quanto pelos termos empregados no desenvolvimento da sua exposição:

*La mutation essentielle de la fonction administrative en fonction juridictionnelle s'effectue du moment que la loi attribue à un organe la faculté de se prononcer souverainement non pas en tant qu'organe placé dans le cadre de la hiérarchie administrative, mais en tant que juge qui ne se trouve en aucun rapport organique ou hiérarchique avec les organes dont émane l'acte attaqué. Sa décision ne sera plus soumise au contrôle hiérarchique ni à la possibilité d'un retrait (tandis que le contrôle hiérarchique et la possibilité du retrait accompagnent en principe les décisions des supérieurs hiérarchiques prises à la suite d'un recours hiérarchique ou quasi-contentieux) et sera désormais considérée comme la vérité légale munit de cette force juridique que l'on appelle la force de la chose jugée. Or cette force de la chose*

*jugée est le critère véritable qui peut modifier la nature de l'acte et créer un acte juridictionnel*<sup>26</sup>.

A coisa julgada, vimos antes, não fornece elemento seguro para uma distinção. Nem sempre a jurisdição conduz a formação da coisa julgada. No entanto, aparece com destaque no trecho citado o problema do controle hierárquico (modo de controle administrativo).

Na trilha desse tipo de consideração a ênfase na análise do nosso tema passa a recair sobre o procedimento específico ou preponderante através do qual as funções públicas são exercitadas.

A atividade dos órgãos administrativos é formada através de um procedimento hierarquizado em que se afirmam relações de mando e de controle. A estrutura escalonada em degraus sucessivos, própria dos órgãos administrativos, permite ao hierarca o controle permanente da legalidade e da própria oportunidade e conveniência dos atos administrativos (Súmulas 346 e 473 do STF). O controle hierárquico tem fundamento direto no princípio superior da indisponibilidade dos interesses públicos. Assim, estabelecida a

<sup>26</sup> - Michel D. Stassinopoulos, p. 48. VI.

relação hierárquica, duas situações parecem possíveis. A primeira diz respeito aos atos praticados nos diversos graus da escala hierárquica, excluído o último.

Os atos administrativos desse primeiro patamar podem ser desde logo caracterizados como atos funcionais sujeitos a dupla sindicabilidade jurídica (controle jurisdicional e controle hierárquico ou outro modo de controle administrativo)). Na segunda situação, que apenas diz respeito aos atos tomados na última instância hierárquica, os atos obviamente não estão sujeitos a controle hierárquico superior, mas permanecem à disposição do administrador, podendo ser revogados e anulados a todo o tempo, salvo nos casos em que houver incidência de regra jurídica proibitiva (*v.g.*, prescrição, decadência, coisa julgada administrativa, casos de proteção da boa-fé do particular em relação com a administração). Nesses casos a relação hierárquica não desaparece, pois o agente colocado no cume da escala hierárquica não deixa de pertencer e permanecer situado no interior da hierarquia, mas o modo de exercício do controle muda no interior da Administração, não deixando o

superior hierarquia de exercer controle jurídico (e não somente controle político) e de natureza administrativa (não judicial) sobre os atos emitidos em sua própria escala hierárquica. Também nesse plano, portanto, os atos administrativos aparecerão sujeitos a dupla sindicabilidade jurídica (sujeição a dois tipos de controle jurídico). Na administração descentralizada, é claro, não há relação de hierarquia vinculando as entidades descentralizadoras à administração central. Mas as situações são praticamente equivalentes, pois cada unidade vem também estruturada de modo hierarquizado, além de estar prevista a tutela, exercida nos termos da lei que as houver instituído.

A nota da *complementaridade*, analisada por RENATO ALESSI, reduzida aos devidos termos por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, bem como a nota da *dupla sindicabilidade jurídica* (sujeição a dois tipos de controle jurídico, o jurisdicional e o administrativo, incluindo neste o controle dito parlamentar), defendida de modo exploratório neste trabalho, parecem indicar e delimitar bem os limites formais em que se exercita a função administrativa em face das demais funções públicas.

Os órgãos jurisdicionais, por exemplo, no exercício da função que lhes é própria, não produzem atos semelhantes nem estão sujeitos a qualquer relação de hierarquia formal. A sentença, uma vez proferida, produza ou não coisa julgada, não permanece à disposição do magistrado, ressalvadas as hipóteses de autorização expressa da lei, apenas podendo ser modificada mediante o processo judicial a que todo ato expressivo do poder público esta sujeito.

Na função legislativa, igualmente, uma vez editada a lei, modificado o ordenamento jurídico, não se pode cogitar de qualquer vínculo de disponibilidade da lei pelo titular da função. Não subsiste qualquer controle pelo órgão legislativo sobre os atos jurídicos primários emitidos no exercício da função que lhe é própria ou específica. A lei editada pode apenas ser derogada ou ab-rogada por novo diploma legislativo, mas não teremos nessa hipótese atividade de controle jurídico e sim atividade de criação (inovação jurídica). A lei sofre apenas o controle jurídico efetuado através de jurisdição e nenhum controle jurídico autônomo por parte da administração dos próprios órgãos legislativos.

A função política ou de governo, por sua vez, difere da função administrativa por consistir na emanação de atos jurídicos primários, fundados diretamente na Constituição, dotados de ampla discricionariedade. Os atos de governo são editados fora da hierarquia administrativa, independentemente dela, mas estão sujeitos a controle de legalidade pelos órgãos jurisdicionais.

A atividade administrativa é *politocêntrica*, isto é, vem distribuída por diversos centros emanadores do poder estatal. É *heterogênea*, emana tanto atos gerais quanto atos individuais, provocados ou editados *ex officio*, ampliativos ou restritivos da esfera jurídica de terceiros. Não admite definição material nem referência direta a um órgão específico do sistema jurídico. Eis porque tanta dificuldade em defini-la!

A administração pública, porém, pelo que vimos expondo, pode e deve ser conceituada como a atividade subalterna e instrumental exercitada pelo Estado (ou por quem lhe faça as vezes), expressiva do poder público, realizada sob a lei ou para dar aplicação estritamente vinculada a norma constitucional, como atividade emanadora de atos

complementares dos atos de produção jurídica primários ou originários, sujeita a dupla sindicabilidade jurídica e dirigida à concretização das finalidades estabelecidas no sistema do direito positivo.

---

**Referências Bibliográficas**

---

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Trad. Buenaventura Pellisè Prats. Barcelona, Bosch, 1970.

— . *Principi de Diritto Amministrativo*. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1966.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 12a ed. São Paulo, Saraiva, 1990.03.

BENOIT, Francis Paul. *Le Droit Administratif Français*. Paris, Dalloz, 1968.

CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. V.I. Rio de Janeiro, Forense, 1977.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, 1989.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1975.

DROMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos, 1973.

- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 6a ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1984.
- FONSECA, Tito Prates. *Direito Administrativo*. São Paulo, Freitas Bastos, 1939.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, S.A, 1973.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Corso di Diritto Amministrativo*. Milano, Dott.A. Giuffrè Editore, 1965.
- GORDILLO, Augustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Córdoba, Ediciones Macchi, 1974.
- LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 6a ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- . *Sistema de Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre, Ed.Santa Maria, 1953.
- MALBERG, R. Carre de. *Teoria General Del Estado*. Trad. José Lion Depetre. México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Tomo I. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. 2a ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- . *Elementos de Direito Administrativo*. 2a ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. vol. I. 2a ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979.
- MODUGNO, Franco. *Funzione*. in Enciclopedia Del Diritto. Vol.XVIII. Milano, Giuffrè Editore, 1969.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo, Abril S.A. Cultura e Industrial(coleção Os Pensadores), 1973.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 2a ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1980.
- PEREIRA, André Gonçalves. *Erro e Ilegalidade no Acto Administrativo*. Lisboa, 1962.

PONDÉ, Lafayette. "Sobre o Campo de Aplicação do Direito Administrativo". in *Direito Administrativo Aplicado e Comparado*. Tomo I. São Paulo, Ed. Resenha Universitária, 1979.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5a ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

STRASSINOPOULOS, Michel D. *Traité des Actes Administratifs*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Texto rev. pela profa. Maria Garcia. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991.

VEDEL, Georges. *Droit Administratif*. Tome Premier. Paris, Presses Universitaires de France, 1958.

---

## Resumen

### LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La discusión acerca de la función administrativa y, por consiguiente, de la forma del actuar del Poder Público es un hecho permanente. Además, en el ámbito de la Reforma del Estado, el texto se presenta como un importante instrumento de conocimiento técnico sobre el proceso, discutiendo las actividades jurídicas de la administración pública bajo los aspectos estático y dinámico.

---

## Abstract

### ADMINISTRATIVE FUNCTION

The discussion about the administrative function, and consequently, on the modus operandi of the Public Power is permanent. Moreover, in the sphere of the Reform of the State, the text presents itself as an important technical knowledge instrument on this process, discussing the legal activities of the public administration focused on static and dynamic aspects.

---

**Paulo Modesto é professor de Direito da Universidade Federal da Bahia e assessor especial do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.**

# **P**ROGRAMA DE ESTUDOS E PESQUISAS EM REFORMA DO ESTADO E GOVERNANÇA

Fundação Getúlio Vargas / Escola Brasileira de Administração Pública\*

**O** Estado brasileiro vem passando por transformações profundas, determinadas por mudanças internas e também pelas alterações na economia mundial.

O processo de democratização inaugurado nos anos 80 consagrou, na Constituição de 1988 um novo formato do Estado, no que diz respeito à universalização das políticas sociais, à descentralização das estruturas institucionais e dos recursos fiscais e a novas formas de controle social.

O esgotamento do modelo de substituição de importações somou-se às profundas transformações ocorridas como decorrência da implantação de um novo paradigma tecnológico e da globalização da economia.

Novas formas de organização da produção, caracterizadas pela elevada incorporação tecnológica e a flexibilização das relações de trabalho têm levado

à busca de instrumentos gerenciais que assegurem a eficiência e a qualidade dos serviços.

A redução do papel produtivo do Estado, com o deslocamento destas atribuições para o mercado, bem como o surgimento de um terceiro setor - privado, porém cumprindo funções públicas - é uma realidade que está redefinindo a relação Estado/Sociedade em todos os países do mundo.

Um Estado que seja forte e estratégico, capaz de assegurar o cumprimento das funções públicas, bem como lutar pela redução das desigualdades sociais prevaletentes e ao mesmo tempo envidar esforços para buscar uma inserção vantajosa para o país na economia nacional. Esta é a equação que está colocada para todos, mas cujas soluções estamos longe de divisar.

O estudo da reforma do Estado - ou das reformas - em um período de tantas e tão velozes mudanças,

deve estar voltado para o fortalecimento da capacidade de governança em nossa sociedade e para os ideais de igualdade e justiça social.

Por considerar este tema de fundamental relevância, a FGV/EBAP visa implantar o Programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e Governança. Atualmente, o presente Programa é constituído de cinco projetos de pesquisa, além de monografias referentes ao tema, que objetivam possibilitar uma melhor análise da conjuntura político-institucional.

Os Projetos são os seguintes:

#### 1 - Burocracia e Reforma do Estado

Este projeto tem como objetivo criar um sistema de informações permanentes sobre as atitudes e crenças da burocracia diante dos desafios enfrentados na mudança do papel do Estado, na redefinição das suas relações com a sociedade, na implementação de novos instrumentos de gestão e avaliação.

A reforma atual pela qual vem passando o Estado tem tido como orientação geral o redimensionamento do tamanho e funções do Estado de forma a

transferir para o mercado certas atividades anteriormente estatais, assim como introduzir na administração pública instrumentos gerenciais que permitam o aumento da eficiência e qualidade de suas ações. No entanto, todos os estudos têm desconsiderado, até o momento, como estas transformações vêm afetando a burocracia e alterando as condições necessárias para preservar sua autonomia e eficiência na utilização de seus recursos técnicos, de forma que ela possa se situar de uma maneira pró-ativa neste processo.

Será elaborado um questionário fechado, contemplando as diferentes dimensões relevantes na atual reforma do Estado e nas mudanças relativas à atuação da burocracia estatal. Depois de pré-testado, este questionário deverá ser automaticamente aplicado em cada uma das novas turmas que ingressarem nos cursos da EBAP.

Considerando que a EBAP tem um número anual de alunos superior a 5000, com diferentes inserções na burocracia pública, teremos a oportunidade permanente de atualizar as informações sobre as mudanças de atitudes e crenças dos funcionários do Estado em relação ao seu papel.

## 2. Municipalização e Poder Local

Este projeto visa estudar as mudanças ocorridas a partir da municipalização, no processo de gestão dos sistemas municipais de saúde e analisar suas possíveis relações com a configuração e o modo de funcionamento do sistema de poder local.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil vem vivendo um significativo processo de descentralização político-administrativa, dentro de uma dimensão maior de democratização. A saúde foi a área da política social em que o modelo descentralizador foi mais ampla e radicalmente aplicado. Mais de cinco anos depois da implantação de uma profunda reforma no arcabouço jurídico normativo no setor, não se conhecem as conseqüências destas medidas nas possíveis transformações da esfera municipal. A partir do perfil dos atuais secretários municipais de saúde será possível averiguar esta mudança.

Pretende-se realizar um inquérito nacional, abrangendo a totalidade dos municípios brasileiros, a partir de um questionário a ser respondido pelo responsável municipal pela saúde. Os dados coletados tratarão da caracterização pessoal

e profissional, das relações políticas e institucionais, das modalidades de gestão.

## 3. O Corporativismo, a Justiça do Trabalho e o Novo Sindicalismo

O presente projeto tem como objetivo estudar as funções reguladora e normativa da Justiça do Trabalho e as diferentes propostas de alteração da representação classista, apresentadas seja pelo governo, seja por setores da sociedade.

A atuação da Justiça do Trabalho é um dos pilares do modelo corporativo estatal das relações classistas, introduzido na década de 40 e vigente até os dias atuais. As transformações na organização dos trabalhadores, as novas formas de organização da produção e a democratização das relações sociais, requerem uma alteração substancial das formas de regulação do trabalho de forma a torná-la mais flexível e condizente com as demandas atuais. Este é um ponto crucial da reforma do Estado que merece ser analisado.

Para isto, serão executadas uma pesquisa bibliográfica e entrevistas com membros da Justiça do Trabalho e com representantes sindicais e patronais.

#### 4 - Comparative Health Policies in Latin America

O objetivo geral do projeto é estudar e comparar os processos correntes de descentralização e privatização nos sistemas de saúde da Argentina, Brasil e México e suas conseqüências no acesso aos serviços de saúde de diferentes segmentos da população.

As mudanças das políticas de saúde que têm sido implantadas recentemente na América Latina têm direcionado a organização dos sistemas de atenção à saúde em duas direções: desde o público para o privado e desde o nível central para o nível local. Até o momento os efeitos destas mudanças se realizaram em termos macro-analíticos, mas o teste final será realmente quando se puder afirmar o que elas representam efetivamente para usuário dos serviços de saúde.

O estudo será desenvolvido de forma similar e concomitante nos três países, de forma a permitir a comparação dos resultados. Serão utilizadas as seguintes modalidades de estudos:

- estudo quantitativo - adotando o modelo comportamental de Andersen, será realizado um survey, com população aberta,

sobre utilização de serviços, tomando como condições traçadoras a ocorrência de diabetes mellitus, hipertensão, fratura de membros, parto e pré-natal. Serão investigados 130 indivíduos por "tracer".

- estudo qualitativo - diagnóstico das principais características e alterações da política e organização dos sistemas de saúde em cada um dos países.

- estudo antropológico - análise das representações sociais dos usuários a fim de aprender a lógica de hierarquização das prioridades e definição das estratégias de utilização dos serviços.

#### 5. Gestão Pública e Reforma do Estado: um estudo de caso do Hospital Geral de Fortaleza

O projeto visa documentar, analisar e divulgar a experiência de gestão pública do Hospital Geral de Fortaleza, buscando identificar as alternativas criativas de gestão de um hospital público e os limites impostos pelas regras atuais da administração pública.

A reforma do Estado no setor saúde teve início com o processo de descentralização na década de 80. O foco atual de preocupações é a gerência dos serviços complexos. As diferentes alternativas

existentes evidenciaram uma polarização entre as dimensões da autonomização e flexibilização, indicando quatro casos paradigmáticos: Hospital Sarah Kubitishek, Hospital das Clínicas de Porto Alegre, Instituto do Coração e Hospital Geral de Fortaleza. Apenas no último caso temos um exemplo de gestão bem sucedida que se passa dentro da administração pública.

Como metodologia será feita uma pesquisa de campo enfocando: processo decisório, recursos materiais, financeiros e humanos, sistemas de custos, avaliação e controle de qualidade, participação e controle social.

---

**\* Realização: Escola Brasileira  
de Administração Pública  
EBAP/FGV  
(Coordenação de Programa:  
Sonia Fleury).**

---

# BUROCRACIA E ELITES BUROCRÁTICAS NO BRASIL

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994, 320 p.

**N**este momento em que as exigências de mudanças estão presentes em todos os segmentos da sociedade brasileira, principalmente no setor público, os referenciais existentes que permitam uma análise e uma visão histórica dos processos de mudanças que vêm ocorrendo ao longo dos últimos anos na administração pública brasileira são fundamentais para subsidiar a todos, que de alguma forma estão, neste momento, com a responsabilidade de conduzir processos que levem a uma nova configuração do setor público em suas diversas áreas de atuação.

Tentativas de mudanças foram muitas, mas resultados positivos e efetivos foram poucos, tendo em consideração as inúmeras reformas administrativas por que passou a administração pública nos últimos anos e os diversos problemas estruturais que aguardam soluções que deverão ser encaminhadas pela burocracia pública. Problemas estes que estão diagnosticados há mais de dez anos, como os da área de

previdência social, arrecadação fiscal, saúde e outros. A pergunta que se faz é por que nada aconteceu? Será que neste momento os processos de mudança estão sendo conduzidos de forma diferente?

A reforma do Estado no Brasil é, hoje, uma ação de governo, uma demanda da sociedade e pouco a pouco vem adquirindo aliados em segmentos que sempre foram arredios a discutir o problema. A grande questão é como integrar os diferentes atores desse processo, para conduzirem as ações necessárias, que permitirão criar formas mais racionais e eficientes de organização e gestão dos órgãos e funções públicas.

Podemos dizer que o grande problema existente não é identificar o que deve ser feito para operar os processos de mudanças, mas como fazer, como cooptar os diversos agentes que atuam na administração pública para participarem e conduzirem tal processo.

O livro "Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil", de Gilda

Portugal Gouvêa, elaborado a partir de um vasto levantamento de informações históricas e de inúmeras entrevistas realizadas com protagonistas que participaram e conduziram um processo de mudança, apresenta uma análise valiosa de um segmento burocrático que conseguiu modificar a forma de organização e competências dos órgãos responsáveis pela condução da política econômica no Brasil, revelando o quanto pode ser efetiva uma burocracia comprometida com a necessidade de produzir formas mais racionalizadoras e transparentes de gestão para a administração das finanças públicas.

As perguntas, indagações e contextos apresentados neste livro são extremamente pertinentes ao momento que vivemos, como por exemplo: "quais os recursos políticos que uma determinada burocracia tem à sua disposição numa dada situação e quais os limites impostos pela estrutura de dominação imperante numa conjuntura concreta?". Quais os "espaços de poder" e "lógica de ação" de uma burocracia? Outras variáveis consideradas no estudo como a análise do conceito de anéis burocráticos, das situações de insulamento burocrático, da feudalização, da

questão do corporativismo e da defesa do interesse público são referenciais importantes para compreender a burocracia, sua formação e forma de agir.

O segmento no qual a autora centra sua análise, a Burocracia Econômica no Brasil, conduziu um dos mais importantes processos de mudança pelo qual passou a administração pública no país na década de 80: a redefinição de competências dos principais órgãos da área econômica, Banco Central, Banco do Brasil e Ministério da Fazenda, responsáveis pela condução da política econômica. Mudanças como o fim da conta movimento situada no Banco do Brasil, redefinição de competências para o Conselho Monetário Nacional e Banco Central e a transferência da gestão da dívida mobiliária interna para o Ministério da Fazenda, são hoje plenamente reconhecidas pela sociedade, e que se não tivessem ocorrido, não seria possível, neste momento, a condução do plano de estabilização econômica do governo.

As transformações operadas permitiram o nascimento do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI, para administrar a conta Tesouro

Nacional, atualmente um fundamental instrumento de gerenciamento das finanças públicas e transparência nas ações de utilização dos recursos públicos.

O capítulo "A Burocracia em Ação: Espaço de Poder, Objetivos e Lógica de Ação" conta como a burocracia da área econômica se organizou, traçou estratégias e agiu no processo de mudança. A forma como o livro coloca este período da história da administração pública é uma aula para todos os que integram as diversas estruturas da burocracia pública, e mais, identifica como é possível a burocracia do setor governo ter um papel significativo e necessário na proposição do redesenho institucional do próprio Estado.

*Lúcia Maria Modesto Pereira\**

---

\* Coordenadora-geral de disseminação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/MEC.

## **N**OVAS FORMAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: a relação público-privado

GALVÃO, Marla Cristina C.P. (org.) et alii. *Novas Formas de Gestão dos Serviços Públicos: a relação público-privado*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: FUNDAP, 1995, 68 p.

**A**s relações estabelecidas entre o setor público e o setor privado vêm sofrendo mudanças significativas ao longo dos anos, especialmente a partir da década de oitenta. Dentre os fatores determinantes destas mudanças destaca-se a constituição de uma nova ordem econômica, caracterizada pela globalização da economia e pela flexibilização dos padrões de produção e organização do trabalho. No âmbito nacional, merecem destaque a crise fiscal do Estado e a "falência" gerencial do setor público, que tem como uma de suas principais causas a rigidez dos procedimentos e da estrutura organizacional do aparelho do Estado.

A partir deste contexto, o desafio que se coloca ao Estado brasileiro reside na sua capacitação para exercer de forma eficaz e eficiente as funções de coordenação, promoção e regulação das relações econômicas e sociais. Mais especificamente no que se refere às políticas sociais, pode-

se observar, ainda em sua fase inicial, o uso de formas alternativas de gestão, concretizadas mediante as parcerias público-privado. Estas parcerias implicam na transferência de responsabilidade da gestão para instâncias não-estatais, podendo ser entendidas como uma das formas de descentralização, ao mesmo tempo em que incorporam a variável "controle social". As parcerias público-privado têm por objetivo maximizar recursos para o Estado, bem como melhorar o atendimento e a qualidade da prestação dos serviços públicos, superando as formas tradicionais de organização do setor público.

Dentro desta perspectiva, a pesquisa desenvolvida pela FUNDAP identificou experiências de parcerias nos setores de saúde e educação, privilegiando em sua análise as formas organizacionais e jurídicas, os controles e os aspectos internos relativos ao funcionamento das organizações. No setor educação foram analisadas as seguintes experiências: Micro-Gestão Privada -

Prefeitura Municipal de Maringá (1991-92); Projeto Qualidade no Ensino - Câmara Americana de Comércio (1990-94); Escola Padrão - Caixa de Custeio (a partir de 1991) e Adoção de Escolas Públicas (a partir de 1990). No setor saúde foram analisadas: Santa Casa de Penápolis (1992-95); Associação Hospital de Cotia (1992-94); Pronto Socorro Jaçanã (novembro de 1994); Hospital Vila Maria (agosto de 1994); Distrito de Campo Limpo (a implementar); Instituto do Coração do Hospital das Clínicas - INCOR (a partir de 1979) e Associação Pioneiras Sociais - Rede Sarah (a partir de 1991).

Os dados relativos a cada uma das experiências analisadas foram sistematizados e as formas jurídico-institucionais de constituição de parcerias público-privado foram classificadas em três blocos, segundo características comuns: (i) Entidades Paraestatais de Cooperação - pessoas jurídicas de direito privado, com patrimônio público ou misto e auxiliares do Estado na realização de obras ou prestação de serviços de interesse coletivo. Estas organizações têm sido chamadas de "Fundações de Apoio"; (ii) Contratualização - são parcerias estabelecidas com base em

contratos específicos, possibilitando a escolha dos parceiros privados que melhor se adequam às exigências do serviço a ser prestado e; (iii) Concessões - a parceria é definida mediante processo licitatório. Entre as experiências estudadas apenas a referente à Prefeitura Municipal de Maringá se enquadra nesta última categoria. A classificação realizada justifica-se na medida em que permite uma avaliação mais sistemática do tipo de parceria a ser adotada, em função da maximização da sua adequação ao serviço a ser prestado.

Sem o objetivo específico de realizar uma análise aprofundada sobre todas as formas alternativas de gestão, o trabalho desenvolvido pela FUNDAP destaca-se, por um lado, por identificar aspectos positivos das parcerias, tais como maior aproximação entre Estado e sociedade civil, facilitando o controle social, maximização dos recursos, incorporação de novas tecnologias e maior racionalidade na gestão. Por outro, chama atenção para alguns riscos inerentes à adoção das parcerias público-privado, principalmente quanto ao aspecto da aleatoriedade em sua adoção, refletindo uma excessiva fragmentação da gestão pública, podendo, assim, adiar a

visualização da necessidade urgente de uma reforma profunda na organização do Estado como um todo. Desta forma, os resultados apresentados pela pesquisa oferecem considerações relevantes para o debate em torno da reforma do aparelho do Estado, evidenciando a necessidade de flexibilização da estrutura organizacional, bem como da gestão do setor público, ambas inseridas no contexto do paradigma gerencial da administração pública.

*Érica Máximo Machado \**

---

**\* Técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.**

---

---

## INDICAÇÕES PARA LEITURA\*

---

---

1 - "Estado eficiente o Estado eficaz?".

BENÍTEZ, Sigifredo Serrano.

*Carta Administrativa* - DAF/Colombia, nº 81 y 82, oct. 1994 - mar. 1995, p. 22-24.

Avalia o paradoxo do papel do Estado (pobre ou subdesenvolvido) quanto à forma de aproveitar, racionalmente, recursos disponíveis ante as forças de mercado (interna e externa) e como ajustá-las a uma acomodação no contexto internacional.

2 - "Contratos de gestão no Estado de São Paulo: o caso das empresas estatais não-financeiras".

ROBLES, Léo Tadeu & FISCHMANN, Adalberto A.

*Revista de Administração de Empresas*, v. 35, nº 4, jul./ago. 1995, p. 52-64.

Análise da efetividade do Contrato de Gestão no governo do Estado de São Paulo e das relações entre estatais e os órgãos de controle governamentais.

3 - "Reforma y modernización de las administraciones públicas".

ACEVEDO, Jerónimo S.

*Revista de Administración Pública Uruguaya*, nº 14, mayo 1995, p. 21-33.

Conferência do Ministro da Administração da Espanha, sobre o papel do Estado, em seu país. Destaca o aumento de competências e serviços do mesmo, no pós-guerra, sua adequação ao restabelecimento da democracia e descentralização administrativa, e as propostas do "plano de modernização da Administração Geral do Estado", da virada dos anos 80 à atualidade.

4 - "Acuerdo sobre reforma del Estado".

SUBCOMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO.

*Revista de Administración Pública Uruguaya*, nº 14, mayo 1995, p.61-67.

Registra encontro da Subcomissão de Estado Uruguai para a Reforma do Estado. Com vistas a aprofundar as análises neste

sentido, três aspectos são abordados: gestão de empresas públicas face a nova realidade local e internacional; modernização de instituições de administração direta; e descentralização territorial da ação do Estado.

5 - "Da eficiência, do público e do privado".

BIGNOTTO, Newton.

*Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, nº 2, jul./dez. 1994, p.9-19.

Revê a discussão das fronteiras entre o público e o privado, sob a luz das transformações radicais a que os Estados se defrontam. Frente as modificações impostas pelas novas relações econômicas e formas de organizações nas sociedades pós-industriais, alerta que a inserção da eficiência, neste contexto, pode provocar o seu uso em todas as atividades nas quais uma sociedade se envolve.

6 - "Governabilidade, instituições e partidos".

REIS, Fábio Wanderley.

*Novos Estudos/CEBRAP*, nº 41, maio, 1995, p.40-59.

O problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político. A indaga-

ção subjacente à questão da governabilidade é, em última análise, a de como resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia.

7 - "Havia un nuevo esquema de empleo publico: un sueno visionario".

MENDIA, Jon Azua.

*Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, nº 2, en./abr. 1995 p.47-51.

O autor constata que toda a reorganização do Estado considera o emprego público como centro das discussões. No entanto, a mudança organizacional deve ser vista pela ótica da sociedade sobre os serviços prestados pelo Estado. Topicamente aborda: a) ambientação da administração pública; b) Europa e globalização; c) relação cidadão-consumidor-cliente; d) os recursos humanos.

8 - "La reforma de la relación de empleo publico en Italia".

BARGUENO, Manuel Martinez.

*Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, nº 2, en./abr. 1995, p.27-46.

Apresenta o processo de transformação do sistema de gestão de recursos humanos da admi-

nistração publica italiana, face a atual legislação, acompanhando quadro resumo do quantitativo e distribuição de seus servidores.

9 - "Neoliberalismo e desadministração".

MAMEDE, Gladstone.

*Revista de Informação Legislativa*, ano 32, nº 127, jul./set. 1995, p.151-159.

A preocupação do autor depois de analisar a matéria direito administrativo do país, é de se atentar para a necessidade de desenvolver-se uma legislação administrativa voltada para a proteção do interesse público, numa evolução que beneficie a coletividade, em oposição a interesses localizados, beneficiando grupos reduzidos.

10 - "Participación y racionalización en el area de recursos humanos: reforma de la gestion e el empleo en Suecia".

GUSTAFSSON, Lennart.

*Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, nº 2, en./abr. 1995. p.53-61.

No processo de reforma administrativa da Suécia, a inovação da gestão de recursos humanos desempenha papel central. É

objeto da análise do autor, as influências da redução de gastos com o funcionalismo e as demandas da administração sueca contrapostas às instâncias internacionais.

11 - "Planes de empleo y reforma administrativa".

OLMEDA, Alberto Palomar.

*Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, nº 2, en./abr. 1995, p.17-25.

A proposta do autor sobre planos de carreiras é fundamentada numa concepção integrada de planejamento e gestão de recursos humanos que transcende a visão quantitativa.

12 - "Quem tem medo da governabilidade".

OLIVEIRA, Francisco de.

*Novos Estudos/CEBRAP*, nº 4, março 1995. p.61-77.

Para o autor, governabilidade indica a capacidade de governar apoiada em tendências concretas na sociedade, e dirigida no sentido de um processo de liquidação das desigualdades sociais; assim ele identifica no neoliberalismo da equipe econômica do governo o principal fator de ingovernabilidade do país.

## 13 - "Public Policy".

HOGWOOD, Brian W.

*Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, n. 1, spring, 1995, p.59-73.

Traça a evolução do interesse da política inglesa durante os anos 70 e início dos 80, e o deslocamento de ênfase pela administração pública. Objetiva o autor mostrar que há um amplo campo para refinamento da matéria àqueles que ensinam, pesquisam e pensam sobre políticas públicas.

## 14 - "Emerging Issues in public administration".

ROOD, Christopher.

*Public Administration*. Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, n. 1, spring, 1995, p.165-183.

Examina as mais importantes mudanças ocorridas na administração pública (inglesa), desde 1940, a saber: rumos da administração pública face a globalização; o custo do racionalismo econômico na análise pública; as novas formas de gerenciamento; as transformações das técnicas administrativas pela informatização; e ascensão da regulamentação em certos campos, redesenhando as fronteiras entre o institucional e o administrativo.

## 15 - "Mixed signals? Public sector change and the proper conduct of public business".

DOIG, Alan.

*Public Administration*, Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, n. 2, summer, 1995, p. 191-212.

O que começou após as eleições gerais de 1979 como um exercício para reduzir o tamanho e custo do setor público desenvolveu, durante os anos 80, mudanças contínuas nas organizações, funções e estrutura desse setor. Através desse processo, supõe-se que certos pressupostos foram desenvolvidos quanto à presença e continuidade de padrões de conduta, à conduta apropriada dos negócios públicos e ao sentido do serviço público. Tais pressupostos parecem ter sido baseados numa crença de que esses padrões foram gerais no serviço público e seriam mantidos ou adaptados durante o processo de mudança. Pouca atenção foi dada em que compreendem esses padrões, como são percebidos e implementados em todo o setor público e quem os monitora ou policia, particularmente, em tempos de mudança.

16 - "Corporate governance and the public sector: some issues and evidence the NIIS".

FERLIE, Ewan; ASHURNER, Lynn & FITZGERALD, Louise.

*Public Administration*, Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, n. 3, autumn, 1995, p. 375-392.

A reorganização do sistema de saúde inglês é um exemplo dentre as mais recentes tentativas de acomodação face as "reformas" através de direção corporativa no setor público (inglês), com base no modelo de um "bord of directors". A política de suporte disto é revista pelo artigo que ressalta os traços mais importantes da reorganização do NIIS.

17 - "Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks".

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop & TERMEER, Katrien.

*Public Administration*, Oxford: Blackwell Publishers, v. 73, n. 3, autumn, 1995, p. 437-454.

Tidas agora como indispensáveis, este artigo avalia a forma de gerenciar o trabalho em redes nas instituições públicas. Estruturado sobre conceitos teóricos de redes e jogos, ele

aborda quatro aspectos chaves: atores e suas relações, recursos, regras e percepções. Ao mesmo tempo examina o critério de acesso e provisionamento de redes.

18 - "La posición del Estado ante los otros actores".

CROZIER, Michel.

*Geston y Analisis de Politicas Publicas*, Madrid, nº 2, en./ab., 1995, p. 93-99.

O Estado nacional tem, diante de si, atores mais numerosos, exigentes, heterogêneos e independentes, com capacidade de articulação e de negociação que extrapola os poderes do Estado e deixa-o incapaz de dominá-los. Nesta perspectiva discute-se o papel do Estado nacional.

19 - "Reforma del empleo publico: totem y tabu".

LONGO, Francisco.

*Geston y Analisis de Politicas Publicas*, Madrid, nº 2, en./ab., 1995, p.5-16.

Prioriza, como central, a gestão de Recursos Humanos nas reformas administrativas. Discute os limites legais duma reforma administrativa, alerta para a

adoção de estratégias de mudanças (além do arcabouço legal), capaz de alterar vícios do serviço público que só dificultam a adaptação das instituições públicas à modernidade.

20 - "El 'Cemical': un medio de solucion de conflictos para la funcion publica local".

MAJOS, Juan Mauri.

*Gestton y Analsis de Políticas Públicas*, Madrid, nº 2, en./ab., 1995, p. 85-92.

Descreve o caráter inovador de uma experiência, contribuindo para a melhoria do sistema de gestão público de Recursos Humanos, na busca de solução de conflitos no âmbito do serviço público, com base consorcial para a administração pública local.

21 - "Racionalizando las Políticas Sociales en América Latina: el papel de la Gestión".

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando.

*Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, nº 2, en./ab., 1995, p. 101 - 108.

Os autores constataam a necessidade de não repetir-se os erros que se tem visto, na América Latina, em políticas

sociais. Teoricamente, repassam todos os ingredientes e a forma tradicional de fazer política social ali. Apresentam, no artigo, um decálogo de sugestões, adotando a lógica de projetos como alternativa para sua eficácia.

22 - "Um planejamento sem hierarquia: o caso Amunorpi".

ULTRAMARI, Clóvis & KLEINKE, Maria de Lurdes Urban.

*Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 85, mai./ago., 1995, p. 19-27.

O artigo relata a capacidade do Estado diante de novas demandas. Discute a revisão dos compromissos do público e do privado, a difusão da idéia do Estado mínimo, a necessidade de parcerias com setores da sociedade, proposta de descentralização administrativa e a capacidade de atendimento a demandas tradicionais; num plano de desenvolvimento para a Associação de Municípios Norte Paranaenses.

23 - "Planejamento e policy networks".

MACEDO, Mariano de Matos.

*Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 85, mai./ago., 1995, p. 29-37.

Apresenta-se em linhas gerais, o referencial analítico das "policy networks" (conferência da análise sociológica de redes e os estudos de formulação de política ou parcerias, como forma de entendimento teórico das inovações institucionais) nos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas. Discute-se questões úteis à compreensão das especificidades ou limites das "policy networks" no contexto da sociedade brasileira.

24 - "Descentralização e planejamento: uma contribuição à luz da experiência espanhola".

VERDE, Valéria Villa.

*Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 85, mai./ago., 1995, p. 39-56.

Artigo com base na experiência espanhola, cuja política de descentralização político-administrativa foi estabelecida por um processo dinâmico e de caráter autonomista sem precedente na história recente. Com essa característica, a Espanha tem proposto e experimentado metodologias e sistemas de gestão capazes de instrumentalizar as instâncias públicas formuladoras e executoras de programas e projetos.

25 - "Scaling the wall of resistance".

HULTMAN, Kenneth E.

*Training & Development*, v. 49, nº 10, oct. 1995, p. 15-18.

Na seção Training 101, da referida publicação, analisam-se, sucintamente, as causas de resistência à mudança pelos empregados, e apontam-se os sintomas e o diagnóstico. É apresentado um painel didático das modalidades de resistências. Uma vez que as mudanças nas instituições passaram a fazer parte do cotidiano, o artigo apresenta alguns posicionamentos para a superação dessas resistências.

26 - "Why don't we change?".

MORRIS, Linda.

*Training & Development*, v. 49, nº 10, oct. 1995, p. 59-61.

Em sua coluna Research Capsules quadrimestral, a autora aprecia três pesquisas de acadêmicos americanos, sobre a questão da resistência à mudança. Partindo da premissa de que as instituições necessitam de força-de-trabalho competente e responsável - "talvez a maior mudança de nossos tempos" - a escolha desses três estudos poderá trazer alguns *insights* para a compreensão do problema.

27 - "Surveying the supplier's market".

KIMMERLING, George.

*Training & Development*, v. 49, nº 10, oct., 1995, p. 34-39.

Novas tecnologias instrucionais e novas demandas de clientes estão mudando o panorama do treinamento. Qual é a perspectiva daqueles profissionais ligados ao treinamento? O autor, que realizou entrevistas com especialistas americanos do ramo, relata suas expectativas a ministradores de treinamento, apresentando as tendências das demandas neste campo.

28 - "Benchmarking training".

OVERMEYER, Leslie E.

*Training & Development*, v. 49, nº 11, nov., 1995, p. 26-30.

Segundo o artigo a instituição que não consegue resposta eficaz de desempenho de seus recursos humanos, necessita de "benchmarking". Em uso há dez anos na economia americana, este conceito é também aplicado à área de Recursos Humanos. O artigo contém recomendações de como utilizar-se de "benchmarking", com base nos quatro anos de atividades de fóruns da ASTD (American Society for Training and Development).

29 - "An outsourcing primer".

KAETER, Margaret.

*Training & Development*, v. 49, nº 11, nov., 1995, p. 20-25.

Treinamento torna-se a palavra chave em estratégia competitiva, deste que as instituições considerem seus empregados como recursos estratégicos. Aquelas que relegam seus recursos humanos a um segundo plano de prioridades, terão seus departamentos de pessoal com problemas. O artigo apresenta etapas a serem trilhadas - e questionamentos também - antes de contar com a terceirização em treinamento.

---

\* Extraídas do Boletim Informativo *A Cigarra*, do Centro de Documentação, Informação e Difusão - CDID/ENAP.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA  
PELA IMPRENSA NACIONAL,  
SIG. QUADRA 6, LOTE 800,  
70604-900, BRASÍLIA, DF,  
EM 1995, COM UMA TIRAGEM DE  
1.000 EXEMPLARES

---

## **Normas para Colaboradores**

A *Revista do Serviço Público* é publicada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e se volta à difusão de temas pertinentes ao Estado, administração pública e gestão governamental.

1. Serão aceitas contribuições sob a forma de artigos e resenhas ainda não publicados no Brasil, que serão submetidas ao Conselho Editorial da revista e a três *referees*. O Conselho Editorial reserva-se o direito de sugerir ao autor modificações de forma, com o objetivo de adequar o trabalho às dimensões da revista ou ao seu plano editorial.
2. Os artigos deverão conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, em espaço duplo.
3. Encaminhar os originais ao Editor em disquete, em programa de uso universal, com três cópias impressas. Usar apenas formatação padrão.
4. Cada contribuição deverá vir acompanhada de seu resumo em até dez linhas, em português e inglês;
5. Na primeira página deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor, em até duas linhas.
6. Notas e referências bibliográficas devem vir sempre ao final do texto e não ao pé da página. A revista adota o padrão de notas numeradas.
7. As resenhas devem conter em torno de 04 laudas de 30 linhas e 65 toques, em espaço duplo.

Toda correspondência referente à publicação de artigos na Revista ou solicitações de instruções deverá ser dirigida à:

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**  
**Diretoria de Estudos e Pesquisas - DEP**  
**SAIS - Área 2-A • CEP 70610-900 • Brasília/DF (Brasil)**

---

revista do  
**RSP**  
serviço público

