

revista do **RSP** **serviço público**

ANO 46 • VOL 119 • Nº 1 • JAN/ABR 1995

ISSN 0034/9240

**AS DEMANDAS DE FORMAÇÃO
DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS
FRENTE AO NOVO PERFIL
DO ESTADO**

Oscar Osziak

**OS RUMOS DA
REFORMA FISCAL**

Fernando Rezende

**A FACE OCULTA DO LEVIATÃ:
GESTÃO DA INFORMAÇÃO E
TRANSPARÊNCIA
ADMINISTRATIVA**

José Maria Jardim

**GESTÃO
INTERINSTITUCIONAL:
LIDERANDO
ESPAÇOS ABERTOS**

Luis Rodriguez-Merza

**ESCOLAS DE GOVERNO E
PROFISSIONALIZAÇÃO DO
FUNCIONALISMO PÚBLICO**

Maria Helena de Castro Santos
Marcelo Brito

**O QUE A NOVA GOVERNANÇA
VAI SIGNIFICAR PARA O
GOVERNO FEDERAL?**

Dewitt John
Donald F. Kettl
Barbara Dyer
W. Robert Lovan

**O SISTEMA TRIBUTÁRIO: A
EQUIDADE E AS PERSPECTIVAS DE
CRESCIMENTO E
DESCENTRALIZAÇÃO**

Ivies Gandra da Silva Martins

**A CONEXÃO DA CARREIRA: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA DE
PREFERÊNCIAS E INSULAMENTO
BUROCRÁTICO**

Ben Ross Schneider

revista do
serviço público

Revista do Serviço Público	Brasília	ano 46	vol. 119	n° 1	201 p.	1995
----------------------------	----------	--------	----------	------	--------	------

COORDENAÇÃO EDITORIAL:

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E CAPA:

José Antonio de Araújo

Roberto Dantas

COLABORADORES DESTES NÚMERO:

Ana Maria Cascardo, Emir José Suaíden, Érica Máximo Machado, Evelyn Levy, José Luiz Pagnussat, Marcel Burzstyn, Marcelo Brito, Marco Aurélio Nogueira, Maria Helena de Castro Santos, Michelângelo Giotto, Paulo Diniz, Paulo Roberto Haddad, Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco, Sheila Maria Reis Ribeiro, Silva Costa Salgado, Suzana Mueller, Valmir Resende e Vera Lúcia Petrucci

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

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

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.000 exemplares

Correspondência e assinaturas:

ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093 e 245 7878, ramal 234

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 1 (jan/abr 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

E N S A I O S

- **A CONEXÃO DA CARREIRA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE PREFERÊNCIAS E INSULAMENTO BUROCRÁTICO** Ben Ross Schneider 9
- **AS DEMANDAS DE FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AO NOVO PERFIL DO ESTADO** Oscar Oszlak 45
- **ESCOLAS DE GOVERNO E PROFSSIONALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO** Maria Helena de Castro Santos 69
Marcelo Brito
- **GESTÃO INTERINSTITUCIONAL: LIDERANDO ESPAÇOS ABERTOS** Luis Rodríguez-Mena 101
- **O QUE A NOVA GOVERNANÇA VAI SIGNIFICAR PARA O GOVERNO FEDERAL** Dewitt John 117
Donald F. Kettl
Barbara Dyer
W. Robert Lovan
- **A FACE OCULTA DO LEVIATÃ: GESTÃO DA INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA** José Maria Jardim 137
- **OS RUMOS DA REFORMA FISCAL** Fernando Rezende 153
- **O SISTEMA TRIBUTÁRIO: A EQUIDADE E AS PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO** Ives Gandra da Silva Martins 175

ESTUDOS & PESQUISAS

- **BALANÇO E PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL** Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP 191
- **GESTÃO ESTATAL NO BRASIL** Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP 193

R E S E N H A S

- **UNIVERSIDADE NO MERCOSUL: CONDICIONANTES E DESAFIOS**, Marília Costa Morosini (org.) Alcides Costa Vaz 195
- **EM DEFESA DO INTERESSE NACIONAL: DESINFORMAÇÃO E ALIENAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**, Barbosa Lima Sobrinho e outros José Luiz Pagnussot 199

A P R E S E N T A Ç Ã O

Conselho Editorial

Este número da Revista do Serviço Público traz novidades editoriais. Com a reorientação da linha de publicações da ENAP, passamos a definir a RSP como um veículo de caráter acadêmico especializado, voltado a estimular a reflexão e o debate sobre administração pública e gestão governamental. Visamos atingir, como público-alvo, a comunidade de pesquisadores e altos administradores públicos comprometidos com a análise e superação dos atuais níveis de performance *do aparelho do Estado, no Brasil e na América Latina*.

A Revista deixa de ser temática, passando a publicar artigos segundo a ordem de recebimento. A avaliação dos artigos é feita por no mínimo três pareceristas, à semelhança das demais revistas científicas. Nosso trabalho editorial consiste ainda na busca de artigos de interesse, publicados em periódicos estrangeiros, cuja abordagem e temática tragam relevante contribuição à reflexão sobre políticas administrativas e gestão pública.

Os textos reunidos neste número suscitam o debate em torno da formação e da informação, dois aspectos fundamentais para a melhoria do desempenho do setor público. Abordam ainda a reforma fiscal, com a contribuição de dois importantes especialistas na matéria.

A formação de quadros gerenciais para o Estado é tema complexo, que se interrelaciona com o modelo de administração desejado, com os novos paradigmas gerenciais, e ainda com o desenvolvimento de trajetórias profissionais no setor público. Estes temas são tratados por diversos autores aqui reunidos.

Dewitt John e seus colaboradores, discutindo o conceito de *nova governança* para o governo federal, aponta como novos paradigmas para a administração pública o uso de abordagens mais flexíveis e mais orientadas para resultados.

A contribuição de Rodríguez-Mena permite traçar o perfil desejado dos gestores no contexto atual, caracterizado por uma cres-

cente complexidade organizacional e por influências de uma ampla gama de atores sociais interdependentes. Pode-se assim falar de novos paradigmas gerenciais, que implicam novos requisitos para a atuação dos gestores. Neste contexto, cabe ao gestor desempenhar um trabalho constante de avaliação, questionamento, redefinição de estratégias, exercendo permanentemente sua habilidade de negociar.

Um outro texto permite abordar criticamente as análises tradicionais de carreira no setor público. Ao analisar as expectativas e trajetórias profissionais no setor público, Ross Schneider discute as conexões entre a burocracia estatal e o mundo dos negócios. Preenche, assim, uma lacuna no tratamento do tema do insulamento burocrático, que tradicionalmente enfoca as relações entre burocratas e políticos. Para tanto, discute o tema a partir da experiência de cinco países: Japão, França, Estados Unidos, México e Brasil. A partir da ampla gama de variações encontrada, o autor questiona o caráter universalizante das teorias da burocracia.

Como resultado de pesquisa realizada na ENAP, Castro Santos e Brito discutem uma política de recursos humanos face às exigên-

cias contemporâneas do Estado e da sociedade. Afirmam a importância desta política, sem a qual qualquer reforma administrativa não terá êxito. Refletem, assim, sobre o perfil profissional dos gestores públicos, bem como sobre o desenho e promoção de ações de formação destes quadros.

Osizlak também discute o tema das demandas de formação de administradores públicos, a partir da experiência da Argentina. Levando em consideração o marco institucional em que se aplicam os conhecimentos adquiridos, o autor discute o novo perfil do Estado, para a partir daí refletir sobre os condicionantes qualitativos e quantitativos que envolvem as políticas de formação de quadros para o setor público.

O problema da informação no âmbito das ações do Estado é abordado por Jardim, quando compara o direito à informação e o direito à privacidade inerente à vida dos cidadãos. Suas reflexões abrangem as questões relativas à transparência administrativa, à racionalidade característica da sociedade capitalista, à relação entre burocracia e informação e à gestão da informação governamental. Enfatizando o contexto Latinoamericano conclui que a problemática da transparência ou opacidade informacional

deve ser incluída na pauta de todos os projetos de reforma, merecendo, a informação, investigações que considerem as distintas experiências das sociedades de capitalismo avançado e dos países de terceiro mundo.

Os dois outros textos discutem a reforma fiscal. Rezende descreve alguns princípios básicos para a avaliação da reforma fiscal e analisa a evolução da estrutura tributária no país, de modo a fazer uma projeção dos possíveis rumos a serem tomados no decorrer deste processo. Apresenta um modelo de reforma tributária baseado no sistema adotado na maior parte do mundo moderno que abrange renda, consumo e propriedade.

Por fim, Gandra Martins analisa o sistema tributário nacional, identifica seus principais problemas, situa as propostas e discussões que vêm sendo apresentados nos últimos anos e sugere uma proposta de reforma para conformação de um novo sistema tributário para o país. Além disto, aprofunda as discussões sobre a questão da Federação e das formas de compensar os efeitos de mudanças nas suas esferas de competência.

Finaliza este número da Revista do Serviço Público o registro de

extratos de pesquisas e resenhas de publicações e pesquisas sobre políticas administrativas.

A CONEXÃO DA CARREIRA:

uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático

Ben Ross Schneider

Tradução: Istvan Vajda

A cada ano, muitos dos mais brilhantes recém-formados das melhores universidades dos Estados Unidos, da École Nationale d'Administration (ENA) na França, da Universidade de Tóquio, da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), e da Universidade Federal do Rio de Janeiro têm ido trabalhar para os seus respectivos governos. Mas quando eles assinam os seus contratos de trabalho, têm expectativas diferentes sobre o que significa ser um servidor público e como a sua carreira futura provavelmente se desenvolverá. Essas diferentes expectativas e trajetórias de carreira devem ter grande importância com relação à distância e a autonomia que os servidores nesses cinco países têm de grupos de fora do Estado, principalmente das grandes empresas.

A análise a seguir concentra-se no isolamento ou na autonomia burocráticas, definido como a oportunidade dos servidores de

O trabalho ressalta a relação entre os futuros servidores governamentais com o setor privado, enfocando as interfaces construídas, por um lado, pelas perspectivas funcionais nas carreiras do setor público e, por outro, pelas influências do poder econômico exercidas através do empresariado. Nesse sentido, dados sobre as experiências norte-americanas, francesas, japonesas, mexicanas e brasileira são apresentados.

seguir preferências e de formular políticas de forma independente. Quais as prováveis origens das preferências dos servidores, e que incentivos têm para atender os interesses dos atores sociais na formulação de políticas? O meu argumento na forma mais simples é que, quanto menos as empresas afetarem as carreiras dos burocratas, maior será a oportunidade dos burocratas de desenvolverem e seguirem preferências de centralização estatal e, portanto, maior será o potencial para a autonomia burocrática. Entretanto, em que

medida os burocratas realmente aproveitam esse potencial, está além do escopo deste artigo. O ponto de partida é que os burocratas estão interessados, em primeiro lugar, em suas carreiras, e esse interesse central, por sua vez, influencia as preferências com respeito a políticas e a tomada de decisão. Como escreveu um sincero burocrata de elite: "os servidores indicados pelo presidente têm em mente, como primeiríssima prioridade, o seu próprio futuro", o que, dados os padrões de carreira nos Estados Unidos, gera uma "rastejante falta de firmeza de caráter no Poder Executivo."¹

O foco principal da análise é sobre o setor empresarial e o isolamento, por parte da burocracia, deste setor. Essa relação entre o empresariado e a burocracia estatal sempre foi problemática, na prática e na teoria (especialmente com respeito ao

desenvolvimento liderado pelo Estado), uma vez que os capitalistas têm todos os incentivos para utilizar seu poder econômico para tentar influenciar o Estado. A minha abordagem complementa as análises comparativas anteriores das relações entre burocratas e políticos e remedia a relativa negligência com que foi tratado o relacionamento entre burocratas e empresariado.² O argumento e o método, entretanto, poderiam ser facilmente empregados em uma análise mais completa do isolamento burocrático que cobrisse todos os grupos políticos e sociais de fora da burocracia que influenciam as carreiras.

A maior parte da teorização sobre preferências burocráticas é dedutiva e trabalha com versões mais ou menos sofisticadas da lei de Miles, segundo a qual a posição dos servidores a respeito de uma questão em particular depende de

¹ - Paul Craig Roberts, Secretário Adjunto do Tesouro, 1981-82, escrevendo no *New York Times*, 1º de dezembro de 1988.

² - ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D., ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981; DOGAN, Mattei, eds. *The Mandarins of Western Europe*. Nova Iorque: Sage/Halsted, 1975; SULEIMAN, Ezra N., ed. *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes and Meier, 1984; ARMSTRONG, John A. *The European Administrative Elite*. Princeton: Princeton University Press, 1973. Para estudos de caso de relações entre burocratas e políticos nos países estudados aqui, veja: ARNOLD, R. Douglas. *Congress and the Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1979; PARK, Yung H. *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government*. Berkeley: University of California Institute of East Asian Studies, 1986; MURAMATSU, Michio, KRAUSS, Ellis S. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan". *American Political Science Review*, 78, março de 1984, p. 126-146; SULEIMAN, Ezra N. *Elites in French Society*. Princeton: Princeton University Press, 1978; SMITH, Peter H. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1979; e DALAND, Robert T. *Exploring Brazilian Bureaucracy: Performance and Pathology*. Washington D.C.: University Press of America, 1981.

onde eles estão sentados.³ A minha abordagem alternativa para as carreiras tem uma visão mais realista, de prazo mais longo: a posição dos servidores depende de onde eles estavam e para onde estão indo. Do ponto de vista da carreira, a lei de Miles vale apenas se a estrutura temporal for especificada: a posição dos servidores depende de onde eles estão sentados somente se estão sentados ali há bastante tempo. Esse tipo de visão sedentária é adequada para boa parte do serviço público norte-americano, mas não, como discutido adiante, para as burocracias de outros países.

As seções a seguir examinam cinco dimensões da carreira dos servidores públicos.

- Qual é a base social de recrutamento da elite burocrática?
- Quão estreito é o funil educacional, e o curso universitário estimula o surgimento de uma elite estatal?

- As carreiras estão vinculadas ao Estado ou a órgãos individuais?
- Como os servidores progredem na carreira?
- Para onde vão os servidores quando deixam o Estado?

São hipoteticamente possíveis duas situações completamente opostas. Em uma trajetória isolada, de centralização estatal, os burocratas vêm das classes profissionais assalariadas, matriculam-se em uma universidade competitiva, de onde todos os formados ingressam no serviço público, entram na burocracia (e mais tarde são promovidos) mediante exames ou avaliações impessoais, circulam amplamente por vários órgãos e aposentam-se da burocracia no final de sua vida profissional ativa. Em uma trajetória oposta, social (ou de elite do poder) os burocratas em potencial vêm do topo das classes capitalistas, estudam em universidades que como primeira prioridade treinam estudantes para ingressar no mundo empre-

³ - MILES, JR., Rufus E. "The Origin and Meaning of Miles' Law". *Public Administration Review*, 38, setembro-outubro de 1978. Isso é verdade a respeito da abordagem de escolha do público que se concentra nos orçamentos e nos modelos de política burocrática. Veja, respectivamente, NISKANEN JR., William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Adine, 1971, p. 36-42; e ALLISON, Graham. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, 63, setembro de 1969, p. 689-718. Outros exemplos incluem: NORDLINGER, Eric A. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981, p. 31-33, e DUVALL, Raymond D., FREEMAN, John R. "The Techno-Bureaucratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization". *American Political Science Review*, 77, setembro de 1983, p. 569-587.

sarial e dos negócios, ingressam no serviço público (muitas vezes por pouco tempo), são promovidos por indicação pessoal, trabalham para um único órgão e aposentam-se ainda jovens, passando a ocupar cargos muito bem remunerados na iniciativa privada. A minha hipótese é que os burocratas de elite que seguem essas trajetórias ou trajetórias híbridas, passarão a ter preferências, relações com capitalistas e níveis de autonomia diferentes.

Nenhum dos cinco países estudados se encaixa em qualquer um dos extremos, embora o Japão e a França tendam para o pólo de centralização estatal, enquanto os Estados Unidos, o México e o Brasil têm elementos de um modelo social mais permeável.

Esses cinco casos ilustram a ampla gama de variação entre países, o que contradiz as impressões de convergência e uniformidade, e permite uma pausa aos teóricos antes deles criarem teorias universais de burocracia. Com a exceção dos Estados Unidos, a seleção dos casos permite a comparação de quatro países de caráter desenvolvimentista que parecem semelhantes no que diz respeito ao tamanho e propósito de sua intervenção econômica, mas que possuem formas muito diferentes de autonomia burocrática. Análises comparativas de industrialização liderada pelo Estado geralmente destacam a autonomia ou o isolamento burocrático como uma variável decisiva na explicação do rápido desenvolvimento econômico.⁴ Se

⁴ - Para exemplos recentes, veja: ZYSMAN, John. *Governments, Markets, and Growth*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, sobre a Europa; RUESCHEMEYER, Dietrich, EVANS, Peter B. "The State and Economic Transformation". In: EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda eds. *Bringing the State Back In*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1985, EVANS, Peter B. "Predatory, Developmental and Other Apparatuses". *Sociological Forum*, 4, dezembro de 1989, p. 561-587 e SHAPIRO, Helen, TAYLOR, Lance. "The State and Industrial Strategy". *World Development*, 18, 1990, p. 861-878, sobre o Terceiro Mundo de maneira geral; os artigos em DEYO, Frederic C. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1987, sobre a Ásia Oriental; e KAUFMAN, Robert R. *The Politics of Debt in Argentina, Brazil and Mexico*. Berkeley: Institute of International Studies, 1988, sobre a América Latina. O isolamento burocrático é freqüentemente invocado para explicar a intervenção eficaz no Brasil. Veja LEFF, Nathaniel H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 1968; NUNES, Edson de Oliveira, GEDDES, Barbara. "Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil". Em: WIRTH, John D., NUNES, Edson de Oliveira, BOGENSCHILD, Thomas E., eds. *State and Society in Brazil*. Boulder: Westview, 1987, e GEDDES, Barbara. "Building 'State' Autonomy in Brazil", 1930-1964. In: *Comparative Politics*, 22 (janeiro de 1990), p. 217-234. O argumento de que a autonomia burocrática é necessária para que o desenvolvimento liderado pelo Estado seja bem sucedido, inspirou esta pesquisa; entretanto, o procedimento analítico aqui é mais comparativo e exploratório do que causal e conclusivo. Veja SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991, que desenvolve e examina esse argumento em estudos de caso empíricos.

isso for verdade, a comparação entre carreiras burocráticas é um fator primordial na determinação das fontes prováveis e da natureza variável do isolamento.

A análise das carreiras burocráticas é importante para vários outros debates teóricos e normativos, mais amplos. Por exemplo, as teorias neo-marxistas têm como questão central a autonomia e a orientação do Estado em uma sociedade capitalista. Tanto a teoria estruturalista como a instrumentalista do Estado capitalista poderia beneficiar-se de uma maior atenção às carreiras burocráticas para definir quando os burocratas podem ter incentivos para atender aos interesses de capitalistas individuais e quando eles podem ter a autonomia para equilibrar demandas concorrentes e favorecer os interesses de setores da economia como um todo.⁵

Os estudos que se concentram principalmente nas estruturas, organizações e instituições (como no *novo institucionalismo*) do Estado, argumentam que os procedimentos e a organização do Estado determinam as opções que os burocratas têm.⁶ Esse ponto de vista tem mais sentido quando as instituições são relativamente resistentes à mudanças. A *viscosidade* organizacional surge quando os servidores defendem o seu órgão (e seus procedimentos e prerrogativas), o que é mais provável que façam se as instituições afetarem sua carreira. Caso contrário, o resultado poderá ser o tipo de falta de firmeza institucional e organizacional, à medida que os burocratas circulam indiferentemente pelos cargos. De forma análoga, surgem preferências visíveis pelo Estado ou pela instituição quando os servidores

⁵ - Para um ponto de vista contrário, veja POULANTZAS, Nicos. *Classes in Contemporary Capitalism*. Londres: Verso, 1978, p. 175-189. Veja CARNOY, Martin. *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press, 1984, para uma visão geral das teorias sobre o Estado capitalista. As teorias que trabalham com a abordagem da elite de poder tem se preocupado primordialmente com elementos de carreiras, assim como com origem social e interação. Infelizmente, seu trabalho empírico trata quase que exclusivamente dos Estados Unidos. Veja MILLS, C. Wright. *The Power Elite*. Londres: Oxford University Press, 1956; DOMHOFF, G. William. *The Higher Circles*. Nova Iorque: Vintage, 1970; e DOMHOFF, G. William. *The Powers That Be*. Nova Iorque: Vintage, 1978.

⁶ - Sobre o novo institucionalismo, veja MARCH, James G., OLSEN, Johan P. "The New Institutionalism". In: *American Political Science Review*, 78, setembro de 1984, p. 734-749; IKENBERRY, John G. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy". In: *International Organization*, 42, Inverno de 1988, p. 222-229; HALL, Peter A. *Governing the Economy*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1986, p. 231-234; THELEN, Kathleen, STEINMO, Sven. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen, LONGSTRETH, Frank, eds. *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Sobre perspectivas de centralização estatal, veja EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, eds., op. cit.

trabalham por anos a fio somente para o Estado ou para órgãos governamentais específicos.

As abordagens de centralização estatal, organizacional e institucional precisam acoplar as instituições a incentivos (aqueles modelados por padrões de carreira na minha análise) e ser sensíveis com respeito à sua amplitude de variação transnacional. Colocando de outra forma, essas abordagens não podem, a priori, identificar quais das milhares de organizações e procedimentos formais e informais do Estado são realmente importantes. A análise de carreira é um método eficaz de separar dessa multidão as instituições que têm maior probabilidade de distribuir poder e de moldar comportamento.

As teorias de escolha racional e pública que aplicam a teoria microeconômica para estudar a política da burocracia, geralmente iniciam com algumas suposições muito restritivas a respeito de interesses e preferências características da disciplina-mãe. Niskanen, por exemplo, desenvolveu uma teoria influente de

comportamento de órgão público com base na suposição que os burocratas desejam prioritariamente maximizar os seus orçamentos.⁷ Tais suposições restritivas, e as teorias elegantes construídas sobre elas, podem ser aplicáveis a países onde vale a lei de Miles, mas não em outros lugares. O problema surge novamente da dedução das preferências dos servidores a partir dos atributos de seus órgãos, sem levar em conta como ocorre o desenvolvimento das preferências de forma informal e ao longo do tempo. O problema dessas teorias gerais pode também surgir de uma atenção excessiva ao caso dos Estados Unidos, em que a análise comparativa das burocracias identifica-se consistentemente como um caso extremo. Mais recentemente e de maneira geral, alguns teóricos de primeira linha têm buscado noções de preferências que são mais flexíveis, mais empiricamente ancoradas.⁸ A análise de carreiras deveria ser um elemento crucial nessa busca.

Em uma abordagem mais atual, as constantes controvérsias sobre

⁷ - NISKANEN, op. cit., p. 36-42.

⁸ - Veja BATES, Robert H. "Macropolitical Economy in the Field of Development", e RIKER, William H. "Political Science and Rational Choice", ambos em: ALT, James E., SHEPSLE, Kenneth, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, especialmente p. 53-54 e 173-175; e NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 18-22.

a ética no governo, especialmente nos Estados Unidos e no Japão, freqüentemente giram em torno de questões a respeito do tipo de cargos que os burocratas de alto nível podem assumir antes e depois do serviço público. Quanto tempo após deixar o serviço público pode um servidor público começar a atuar como lobista perante seus ex-colegas? Um ex-consultor de empresas produtoras de material bélico é uma alternativa legítima para ocupar o cargo de Secretário da Defesa? Além dos seus supostos excessos com bebida e mulheres, a teoria por trás da rejeição pelo Senado, em 1989, do nome de John Tower para Secretário da Defesa, era que os incentivos de sua carreira privada torná-lo iam incapaz de agir sempre no interesse público. De forma semelhante, na sua campanha presidencial de 1992, Ross Perot freqüentemente atacou o sistema que permitia que servidores públicos deixassem seus cargos e fossem trabalhar para lobbies estrangeiros. A linguagem do debate sobre ética pública soa diferente do que nas teorias descritas acima, mas a preocupação é a mesma: a influência relativa que a iniciativa privada pode exercer sobre

os formuladores de políticas através da manipulação dos seus incentivos de carreira.

Em resumo, teoria de Estados capitalistas e desenvolvimentistas, novo institucionalismo e escolha racional, bem como debates sobre ética no governo, todos têm mais ou menos as mesmas hipóteses explícitas sobre as motivações dos burocratas e, portanto, precisam, para confirmação e detalhamento, exame empírico cuidadoso das fontes e da força das preferências e autonomias burocráticas. A análise comparativa de padrões de carreira é um item necessário na agenda dessa pesquisa.

Recrutamento e Grau de Instrução

Nas últimas décadas, quase todos os burocratas de alto nível em todos os cinco países ingressaram em suas carreiras públicas com um diploma universitário nas mãos. Essa exigência para o ingresso já reduz o universo de candidatos, especialmente no Brasil e no México. Além disso, a origem social predominante das elites administrativas em todo o mundo é elevada, e apresenta pequena variação entre os países aqui

estudados.⁹ A educação universitária é um outro fator determinante do tipo de elite que ingressa no Estado. Quanto menor o número de universidades das quais o Estado recruta, maior a probabilidade dos egressos dessas universidades pensarem de forma semelhante e atribuírem grande importância ao papel centralizador do Estado, e mais coesa e homogênea será a elite burocrática.¹⁰ E quanto mais competente e rigorosa for a universidade, tanto mais os egressos terão a probabilidade de legitimar-se como uma elite de mérito.

Os dados da Tabela 1 dão uma idéia aproximada da estreiteza do funil educacional.¹¹

No Japão, a grande maioria dos servidores do topo da hierarquia freqüentaram as mesmas universidades, e a concentração é alta mesmo nos níveis inferiores. Os números da França para egressos das principais faculdades de direito e de ciências políticas e da ENA provavelmente mostrariam uma concentração um pouco menor, porém não há dados comparativos disponíveis.¹² Na França, no Japão, e em menor grau no México, a probabilidade de alguém tornar-se um burocrata de elite é determinada cedo. Conseguir entrar para as escolas que encaminham jovens para a elite do Estado exige pais que vivam na capital e tenham os meios e o compromisso de prover a rigorosa

⁹ - ABERBACH et al., op. cit., p. 47 escreve que "a pesquisa sobre a composição das elites em praticamente todos os países, mostrou, especialmente nas posições mais altas da hierarquia política e administrativa, uma representação mais do que proporcional de pessoas do sexo masculino, instruídas, de alto nível social." Para informações adicionais sobre a origem social das elites burocráticas no México, veja CENTENO, Miguel. *The New Científicos* (Tese Dout., Univ. Yale, 1990), p. 161-174 e SMITH, op. cit., p. 104-132; no Brasil, veja DALAND, op. cit., p. 269-277; no Japão, KUBOTA, Akiro. *Higher Civil Servants in Postwar Japan*. Princeton: Princeton University Press, 1969 e KOH, B.C. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press, 1989, p. 3, 21-22; e nos Estados Unidos, França e outros países europeus, ABERBACH et al., op. cit., p. 46-83 e ARMSTRONG, op. cit.

¹⁰ - RUESCHEMEYER, EVANS. Op. cit., p. 51-59.

¹¹ - De maneira geral, recomenda-se cautela na comparação dos dados deste artigo. Os dados muitas vezes originam-se de estudos de períodos diferentes que usam diversas metodologias. Quando haviam várias fontes disponíveis, eu usei aquelas que cobriam os 150-200 administradores mais altamente posicionados, tinham valores razoavelmente recentes e cobriam períodos mais longos. Nesta breve análise de estática comparada, muitas nuances e mudanças são necessariamente negligenciadas, como por exemplo a recente mudança nas contratações no México, de universidade públicas para universidades particulares.

¹² - Veja SULEIMAN, Ezra. *Politics and Bureaucracy in France*. Princeton: Princeton University Press, 1974, p. 72-109; BIRNBAUM, Pierre. *The Heights of Power*. Chicago: Chicago University Press, 1982; KOH, op. cit., p. 116-119 e SIWEK-POUYDESSAU, Jeanne. *Le Personnel de Direction des Ministères*. Paris: Armand Colin, 1969.

TABELA 1
PROPORÇÃO DE ADMINISTRADORES DE ELITE
DAS MELHORES UNIVERSIDADES
(PERCENTUAIS)

Especificação	Melhor universidade	Duas melhores universidades	Três melhores universidades	Número
Japão ^a	83	89		167
México ^b	64	69	72	654
Brasil ^c	22	35	46	263
EUA ^d	8	14	20	1.032

Nota: *Melhor* é uma distinção quantitativa: as escolas que produzem o maior número de servidores de elite.

^a Todos os 22 vice-ministros administrativos e 145 chefes de departamento em 1986 (calculado de KOH, p. 141, tabela 22). A melhor universidade é a de Tóquio, seguida pela de Kioto. Para os servidores de nível de assistente de chefe de escritório ou superior, a proporção de formados pela Universidade de Tóquio variou entre 81% e 86% de 1949 a 1986 (KOH, p. 140, tabela 21). Em outra pesquisa sobre burocratas de alto e médio nível em 1976-78, a proporção das duas melhores universidades foi de 85% (N=251, MURAMATSU e KRAUSE, p. 126)

^b Valor médio para os principais 69 a 144 líderes políticos nos sete governos de 1935 a 1976 (CAMP, Roderic. *Mexico's Leaders*. Tucson: University of Arizona Press, 1980, p. 78-79). A melhor universidade foi a UNAM, seguida pela Academia Militar Nacional, e a Escola Nacional de Agricultura. Em 1983, 56% de uma amostra muito maior eram egressos da UNAM (CENTENO, p. 180).

^c Servidores que ocuparam as posições mais altas na burocracia econômica entre 1964 e 1986 (para a metodologia de pesquisa, veja SCHNEIDER, Apêndice A). A melhor universidade é a Universidade Federal do Rio de Janeiro, seguida pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de São Paulo.

^d Percentual de executivos políticos nas 180 posições mais altas (1933-65) que cursaram universidade. As três melhores escolas foram Yale, Harvard e Princeton (STANLEY, David T., MANN, Dean, DOIG, Jameson. *Men Who Govern*. Washington: The Brookings Institution, 1967, p.21, 126). Somente 8% de uma amostra mais abrangente cursaram as três melhores universidades (N=7, 628, WARNER, W. Lloyd, VAN RIPER, Paul, MARTIN, Norman, COLLINS, Orvis. *The American Federal Executive*. New Haven: Yale University Press, 1963, p. 132)

educação pré-universitária necessária para passar nos exames de admissão. Muitas vezes, em uma tendência de reprodução sociológica, os próprios pais são burocratas de elite.¹³

Ao ingressar na Faculdade de Direito da Universidade de Tóquio, na ENA, ou na Faculdade de Economia da UNAM, a maioria dos estudantes sabe que passará a sua carreira servindo ao estado. Por exemplo, dos 178 egressos da Faculdade Nacional de Economia (na UNAM) de 1929 a 1951, 93% seguiu carreiras públicas. Entre um terço e metade dos egressos da Faculdade de Direito da Universidade de Tóquio na década de 70 que se empregaram imediatamente após a formatura foram trabalhar na burocracia. Na França, nove entre dez burocratas de elite disseram que se decidiram por uma carreira no governo antes de concluir o curso superior (44% decidiu-se

antes de concluir o curso secundário).¹⁴ Além disso, o currículo nessas universidades muitas vezes é projetado para inculcar e reforçar uma identidade de Estado, e muitas vezes os próprios professores são servidores de elite.¹⁵

No Brasil e especialmente nos Estados Unidos, o ingresso na elite é menos restrito.¹⁶ A educação superior é ainda um pré-requisito excludente, mas os servidores vêm de diversas universidades e estudam com colegas que na sua maioria seguem carreiras no setor privado. Os estudantes brasileiros e norte-americanos não estudam em cursos que levam direto ao topo da burocracia e também não recebem uma formação como futuros membros da elite do Estado. A segunda Comissão Hoover concluiu que "as capacidades que são tão essenciais aos ocupantes de cargos em co-

¹³ - Mais de um terço dos 253 egressos da ENA que ingressaram nos grands corps de 1953 a 1963 tinham pais nos mais altos escalões do serviço público. BIRNBAUM, op. cit., p. 69. No Brasil, um quinto dos servidores de alto escalão tinham pais no serviço público. DALAND, op. cit., p. 274. A proporção é semelhante aos burocratas de antes da guerra no Japão. KOH, op. cit., p.22, Tabela 3.

¹⁴ - CAMP, Roderic A. *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*. Tucson: University of Arizona Press, 1980, p. 161; JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982, p. 60-61; SULEIMAN. *Politics, Power and Bureaucracy in France*, op. cit., p. 118, N=90.

¹⁵ - SULEIMAN. *Elites in French Society*, op. cit., 119.

¹⁶ - Nos termos de Armstrong, p. 18-19, 232-233, a França, o México e o Japão tendem na direção de um modelo extremamente rigoroso de recrutamento, enquanto o Brasil lembra um modelo mais aberto, ao qual os Estados Unidos se aproximam.

missão não são sistematicamente desenvolvidas em nenhum lugar na vida norte-americana. A sociedade norte-americana não formou executivos para a liderança política."¹⁷

Essas diferenças com respeito a recrutamento e treinamento também afetam a forma como aqueles de fora do Estado vêm os burocratas de elite. Na França e no Japão é difícil ingressar no campo de adestramento burocrático na universidade, o curso é muito competitivo, e a subsequente colocação profissional depende em muito do desempenho em relação ao resto da classe. No México, os egressos de universidades do Primeiro Mundo recentemente começaram a fornecer os recursos humanos para o tipo de recrutamento afunilado e a marca de distinção conferida pela ENA ou pela Universidade de Tóquio. Em sociedades que respeitam as elites de mérito, o recrutamento baseado no desempenho acadêmico pode aumentar a legitimidade de uma burocracia

poderosa: *uma república de estudantes brilhantes*, como tem sido chamada na França.¹⁸ Esses servidores são os mais inteligentes no país e sobreviveram às universidades mais difíceis; eles devem saber o que fazem.

No Brasil, tem havido uma ampla aceitação de soluções tecnocráticas decretadas pelos servidores públicos, mas isso não significa que os administradores de elite são geralmente considerados como possuindo inteligência superior. Apesar disso, o prestígio e a competência presumida dos burocratas de elite no Brasil provavelmente não são tão baixos quanto entre seus pares nos Estados Unidos, onde cerca de metade dos respondentes em pesquisas periódicas na década de 70, achavam que "muitos [servidores públicos] parecem não saber o que estão fazendo."¹⁹

Em resumo, os servidores brasileiros e norte-americanos e os Estados que servem têm menor probabilidade de se

¹⁷ - Citado em MANN, Dean. *The Assistant Secretaries*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1965, p. 8.

¹⁸ - ANTONI, Pascal, ANTONI, Jean-Dominique. *Les Ministres de la V^e République*. Paris: 1976, citado em BIRNBAUM, op. cit., p. 65. Sulciman conclui que "o critério do mérito ... é a base principal da legitimidade da elite francesa." SULEIMAN, Ezra N. "Self-Image, Legitimacy and the Stability of Elites". *British Journal of Political Science*, 7, abril de 1977, p. 214.

¹⁹ - DOWNS, George W., LARKEY, Patrick D. *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press, 1986, p. 10.

beneficiarem da presunção de competência que aumenta a autoridade e o poder de decisão da burocracia no Japão, no México e na França. As elites de mérito nesses últimos países têm maior probabilidade de desenvolver, através de convivência comum, preferências distintamente centralizadoras, e em razão do prestígio de que gozam, eles provavelmente darão maior peso a suas próprias preferências. Essa suposição de competência pode ter um efeito indireto sobre o isolamento, desencorajando os atores sociais de patrocinar preferências contrárias àquelas expressas pelos burocratas de elite.

Circulação

Dois aspectos da circulação de meio de carreira afetam as preferências burocráticas, embora de formas diferentes. Em primeiro lugar, se os servidores passam a sua vida adulta no serviço público, é mais provável que desenvolvam preferências fortes que divergem daquelas da sociedade.²⁰ Em segundo lugar, se os servidores trabalham em vários órgãos diferentes tratando de questões variadas,

eles têm menor probabilidade de estabelecer vínculos estreitos com seus clientes ou de adotar os seus pontos de vista. Além disso, os padrões de mobilidade dentro do Estado moldam as principais lealdades dos burocratas e são portanto um critério importante na identificação de quais instituições têm provavelmente maior importância. De maneira geral, quanto menos os servidores circulam entre os setores público e privado, e quanto mais circulam dentro do Estado, mais oportunidades terão para desenvolver preferências claramente centralizadoras.

Ao alcançarem as posições mais altas dentro do Estado, a maioria dos servidores em todos os países (salvo os executivos políticos nos Estados Unidos) passaram três-quartos ou mais de suas carreiras no governo. As carreiras dos burocratas de elite no Japão e no México são ainda mais restritas ao setor público (até uma aposentadoria precoce). No Japão, os servidores de elite ingressam na burocracia diretamente da universidade, e a entrada lateral em uma idade mais avançada é praticamente impossível, o que exclui experiência prévia importante no setor

²⁰ - NORDLINGER, op. cit., p. 32.

privado.²¹ O México possui poucas restrições à entrada lateral, e muitos servidores de elite ingressam em um nível bastante elevado.²² Entretanto, eles raramente vêm de carreiras na iniciativa privada. No nível mais alto, somente 10 por cento dos ministros de gabinete, que na sua maior parte progrediram dentro da burocracia, têm experiência a nível gerencial no setor privado.²³ Por isso, a maior parte dos altos funcionários nesses países têm a oportunidade, no seu isolamento ocupacional, de transformar-se em um grupo social distinto e de desenvolver preferências diferentes das da sociedade.

Dentro do Estado, os padrões de carreira diferem de forma mais significativa entre os cinco países. A Tabela 2 fornece uma indicação aproximada dos níveis de circulação: a proporção de servidores que trabalham para vários ministérios. Onde há dados comparáveis disponíveis, tais indicadores provavelmente colocariam o Japão em níveis baixos de circulação. Esses padrões de

circulação interna podem ter um profundo impacto sobre preferências, políticas burocráticas, e tendências centrífugas dentro do Estado e por isso merecem um exame qualitativo mais apurado.

No Japão, os servidores ingressam no ministério e tem a expectativa de permanecer por toda a sua carreira pública naquele ministério e nos órgãos a ele associados. Os novatos promissores recebem nos primeiros anos tarefas temporárias em uma série de departamentos, fazem aquecimento para que se familiarizem e tenham uma visão geral do ministério. No meio de sua carreira, aqueles que estão a caminho do topo muitas vezes trabalham para os departamentos mais importantes do ministério.²⁴ Nos Estados Unidos, os servidores públicos movem-se ainda menos: "somente um servidor público graduado bem sucedido faz mais que uma mudança de departamento ou de órgão durante uma vida inteira no

²¹ - JOHNSON, Chalmers. "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business". In: *Asian Survey*, 14, novembro de 1974, p. 960; KOH, op. cit., p. 145.

²² - CENTENO, op. cit., p. 195, 199-200.

²³ - CAMP, Roderic A. *Entrepreneurs and Politics in Twentieth-Century Mexico*. New York: Oxford University Press, 1989, p.82.

²⁴ - JOHNSON. *MITI and the Japanese Miracle*. Op. cit., p.62, 74, 78; KOH, op. cit., p. 127-135.

serviço público.²⁵ Na França, as carreiras dos servidores graduados são geralmente limitadas a um único ministério. Entretanto, os *grand corps* (e os membros mais graduados do *corps*) influenciam mais as promoções do que o ministério".²⁶

A mobilidade no Brasil e no México é muito maior: os servidores mudam de órgãos ou de ministérios a cada quatro ou cinco anos.²⁷ No México, a mobilidade das carreiras depende em muito das *camarillas*, grupos informais que se formam à volta de adversários concorrentes ao poder. No Brasil não há fator comparável que organize a circulação; alguns servidores permanecem em um único ministério, outros unem-se a grupos informais tipo *camarilla*, e outros apenas circulam.²⁸

Esses padrões de circulação determinam então os incentivos para as principais lealdades dos burocratas ambiciosos. Essas lealdades, por sua vez, deverão

afetar o conteúdo de caráter centralizador das preferências, as bases dos conflitos entre órgãos, e a probabilidade de coalizões fortes entre empresas e burocratas, algumas vezes chamadas de *triângulos de ferro*, ou, no Brasil, de *anéis burocráticos*.²⁹ Os burocratas japoneses e franceses têm alta probabilidade de desenvolver uma orientação relativamente ampla, por pertencerem e serem leais às amplas *famílias de ministérios* e aos *grands corps*, respectivamente. Os burocratas de elite devem lealdade, em primeiro lugar, a essas instituições e não ao Estado como um todo ou a órgãos específicos. É mais provável que os conflitos dentro da burocracia girem em torno de cerca de uma dúzia de ministérios ou *corps* importantes, embora, dada a organização funcional, um *corps* ou ministério seja geralmente dominante em uma certa área de políticas.

Quando, como nos Estados Unidos, as carreiras são restritas a departamentos ou órgãos espe-

²⁵ - MCGREGOR JR., Eugene B. "Politics and the Career Mobility of Bureaucrats". *American Political Science Review*, 68, março de 1974, p. 24, N=557.

²⁶ - SULEIMAN. *Politics, Power and Bureaucracy*. Op. cit., p. 147-148.

²⁷ - SCHNEIDER, op.cit., p. 27-28; SMITH, op. cit., p. 150-151.

²⁸ - CENTENO, op. cit., p. 224-259; CENTENO, Miguel Angel, WELDON, Jeffrey. *A Small Circle of Friends*. Trabalho apresentado nas reuniões da Associação de Estudos Latino-Americanos, Washington, D.C., 1991; CAMP, Roderic. "Camarillas in Mexican Politics". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 6, Inverno de 1990, p. 85-108. Sobre o Brasil, veja SCHNEIDER, op. cit., p. 23-71.

²⁹ - CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 181-183.

TABELA 2
MOBILIDADE NAS CARREIRAS DOS BUROCRATAS DE ELITE

Especificação	Percentual daqueles que permaneceram 25% ou mais de sua vida adulta fora do governo nacional		Percentual daqueles que serviram em um ministério diferente do atual	
	Percentual	(N)	Percentual	(N)
França	37 ^a	(75)	19 ^b	—
Estados Unidos				
◆ servidores públicos	30	(64)	22	(64)
◆ executivos políticos	78	(60)	18	(61)
Brasil	38 ^c	(232)	75 ^d	(232)
México	—	—	72	(1.278)

Fontes: para os Estados Unidos, de ABERBACH et al. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, "Political executives and presidential appointees", p.71. Para o México, CENTENO, p. 206.

^a ABERBACH et al., p.71.

^b SIWEK-POUYDESSEAU, citado em SULEIMAN. *Politics, Power and Bureaucracy in France*, p. 148, para servidores promovidos a diretor entre 1946 e 1969. Os números não foram informados.

^c ABERBACH et al. Os dados foram obtidos de entrevistas com burocratas em atividade e indicam o período *anterior* no setor privado. Meus dados originais sobre o Brasil também incluem emprego no setor privado para alguns poucos servidores públicos após a sua aposentadoria do serviço público.

^d Percentual dos que trabalharam para *três* ou mais órgãos diferentes. Alguns órgãos ligados a um mesmo ministério eram suficientemente distintos para que eu contasse as movimentações entre eles como mudança de órgãos. Em compensei fazendo os cálculos mais comparáveis usando a proporção de quem trabalhou em três ou mais órgãos (veja Schneider, Apêndice A), o que resulta em uma estimativa conservadora do número dos que trabalharam para mais de um ministério.

cíficos, as lealdades tendem a ser mais locais, e, correspondentemente, é mais alta a probabilidade dos burocratas adotarem os pontos de vista de suas clientelas tornar-se nativo.³⁰ As lealdades locais, por sua vez, exacerbam as tendências centrífugas dentro da burocracia que podem enfraquecer os Estados diretamente, mediante a diminuição de sua capacidade de ação e ampliar a influência de atores da sociedade, uma vez que os servidores podem ser tentados a chamar aliados externos. Os servidores que ficam nos mesmos órgãos por anos a fio e têm relacionamentos de longa data com parlamentares e com grupos de interesse são os que formam os *triângulos de ferro*.³¹

Em contraste, a alta rotatividade no Brasil e no México favorece o isolamento burocrático, porque o acesso à formulação de políticas e à influência sobre as mesmas muitas vezes depende de relações informais pessoais nos

anéis burocráticos. A alta rotatividade desarticula essas ligações pessoais e nega aos interesses empresariais externos um ponto de apoio permanente dentro da burocracia, dessa forma aumentando a autonomia burocrática ao longo do tempo, mediante o rompimento periódico dos vínculos informais entre o Estado e a sociedade.

Líderes em outros Estados e outros órgãos reconheceram esse efeito e promoveram-no deliberadamente. Quando o governo central nomeia servidores locais, muitas vezes são nomeadas pessoas de fora da região e são removidas depois de uma breve permanência. Os governos republicanos franceses fizeram disso prática comum, assim como os imperadores brasileiros.³² Essa rotatividade tem um duplo efeito sobre o controle central e a autonomia burocrática: previne o contato íntimo, duradouro entre os servidores e os interesses locais, e assegura que os servidores são leais, antes de tudo,

³⁰ - Veja PETERS, B. Guy. "The Problem of Bureaucratic Government". *Journal of Politics*, 43, fevereiro de 1981, p. 68.

³¹ - Para uma argumentação recente, veja: SMITH, Hedrick. *The Power Game*. Nova Iorque: Ballantine Books, 1988, p. 173-183.

³² - Sobre o Serviço Florestal dos Estados Unidos, veja KAUFMAN, Herbert. *The Forest Ranger*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1960. O Departamento de Estado dos Estados Unidos e a maioria dos outros serviços diplomáticos promove a rotatividade dos servidores através de vários países pelo mesmo motivo. Durante o período 1877-1958, os administradores territoriais franceses permaneceram uma média de 2,6 anos em seus cargos. ARMSTRONG, op. cit., p. 255. No século XIX, a província brasileira de Minas Gerais teve 122 presidentes em 65 anos; a média de permanência no cargo foi de um pouco mais de seis meses. SCHWARTZMAN, Simon. *As Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982, p. 92.

às autoridades centrais que controlam as suas carreiras.

Não é suficiente apenas examinar as estruturas e as organizações do Estado; nós também precisamos saber como as carreiras públicas entram e saem delas. As organizações mais fortes ou as entidades maximizadoras do orçamento não são órgãos ou agências individuais mas sim amplas *famílias ministertats* no Japão, *grands corps* na França, e *camarillas* no México. Nos Estados Unidos e no Brasil o quadro fica complicado pelas múltiplas trajetórias de carreira e portanto múltiplas lealdades, muitas vezes sobrepostas. Alguns servidores ligam-se a seus órgãos, outros amalgamam-se em panelinhas pessoais tipo *camarilla*, e outros pertencem a alianças políticas mais amplas (especialmente grupos regionais) que abrangem os limites da burocracia. Essas grandes variações em circulação e, portanto, nas lealdades nos cinco países, mostram que os componentes principais das burocracias variam substancialmente de um país para o próximo.

Promoção

 poder discricionário de contratar e demitir tem um impacto

direto e decisivo sobre carreiras e incentivos. As pessoas ou as normas que controlam o acesso aos postos mais altos determinam se os nomeados devem seus cargos ao procedimento universal (normas internas), ao Executivo ou a outras forças externas sociais e políticas. As variações nos processos de nomeação nos cinco países é surpreendente. O primeiro-ministro do Japão nomeia dezenas de servidores de alto escalão, o presidente da França escolhe centenas; o presidente dos Estados Unidos seleciona milhares; e os presidentes do Brasil e do México indicam dezenas de milhares de servidores.³³ Embora milhares de servidores nomeados no Brasil e no México não tenham impacto sobre as políticas, e enquanto as principais promoções por mérito no Japão e na França são sem dúvida noticiadas, a mistura predominante de critérios de promoção afeta profundamente as bases da autonomia burocrática. Além das diferenças transnacionais nos poderes formais de nomeação, os presidentes e primeiro-ministros também buscam candidatos a nomeação em fontes diferentes: os presidentes norte-americanos dependem de talentos do setor privado, enquanto os líderes

³³ Veja SCHNEIDER, op. cit., p. 70.

políticos em outros países dependem principalmente de burocratas seniores (se não para ministros, certamente para o escalão imediatamente inferior).

Uma das principais fontes de preferências divergentes por parte do Estado pode ser encontrada no fato de que servidores graduados passam a maior parte de seu tempo com outros servidores graduados. O impacto disso é bastante reforçado quando a promoção de um servidor depende de procedimentos formais e da avaliação de um outro servidor a respeito de seu desempenho. Além de promover mais preferências de caráter centralizador estatal, a promoção por mérito priva os atores sociais e políticos da alavanca mais poderosa para influenciar o comportamento burocrático: promoção (ou interrupção) de carreiras. A colocação do principal interesse pessoal dos burocratas fora do alcance de atores externos aumenta enormemente a sua independência.³⁴ Finalmente, a promoção por mérito também

aumenta o prestígio e a reputação de competência técnica dos servidores. Os burocratas por mérito na França, Japão e nos Estados Unidos (somente os servidores públicos de carreira) também gozam de maior autonomia em relação aos seus superiores políticos e às elites econômicas porque as suas carreiras estão protegidas.

Os burocratas brasileiros e mexicanos não gozam de tal isolamento institucional. Entretanto, os presidentes desses países podem usar seu enorme poder de nomeação para aumentar a autonomia da burocracia. Quando eles nomeiam servidores sem ligações ou bases de apoio externas, estes servidores dependem do presidente, mas ficam isolados de outros atores políticos ou sociais. Entretanto, a centralização das nomeações significa que a burocracia do Executivo não tem força independente com respeito ao presidente. É uma casca administrativa, e a sua autonomia depende da força do presidente. A cada

³⁴ - Fred Riggs observou que a promoção por mérito em países em desenvolvimento poderia deslocar perigosamente o poder político em favor da burocracia. RIGGS, Fred. "Bureaucrats and Political Development". Em: LaPALOMBARA, Joseph, ed. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1963, p. 127-129. Nos Estados Unidos, a discussão continua sobre como a promoção por mérito enfraquece o controle presidencial sobre a burocracia. Veja MOE, Terry M. "The Politicized Presidency". Em: CHUBB, John E., PETERSON, Paul E., eds. *The New Direction in American Politics*. Washington D.C.: Brookings, 1985; e ABERBACH, Joel D., ROCKMAN, Bert A. *Mandates or Mandarins?*, trabalho preparado para a reunião da Associação Ocidental de Política Social, Anaheim, Califórnia, 1987.

sucessão presidencial existe uma luta pela autonomia e isolamento burocráticos. No Brasil e no México, muitas vezes faz mais sentido substituir a força do governo ou do presidente pelo isolamento burocrático ou a autonomia do Estado.³⁵

O poder de nomear é formalmente uma prerrogativa do Executivo, mas, informalmente, é geralmente um item a ser negociado com grupos de apoio poderosos. Quando são muitas as nomeações e o Legislativo é forte (como nos Estados Unidos e no Brasil sob regime civil) os parlamentares podem tornar-se participantes importantes na promoção de burocratas. Na medida em que os parlamentares dependem dos empresários ou são receptivos a seus interesses, os capitalistas obtêm influência indireta sobre as carreiras burocráticas.

Para os Executivos fracos, esses enormes poderes de nomeação podem ser uma grande vantagem. Os presidentes e primeiro-ministros eleitos por pequena margem de votos, os pouco populares ou aqueles de legitimidade questionável têm uma enorme tentação de distribuir cargos em troca de

apoio político. Tais representantes nomeados aceitam os cargos e prometem apoio em troca de carta branca para fazer o que quiserem em suas funções. Eles são os representantes diretos das forças políticas e sociais externas e provavelmente utilizar-se-ão de seus cargos para atender às necessidades dos grupos que lhes dão sustentação. Nessa situação, o Executivo será privado do controle com maior probabilidade do que na situação de promoção por mérito, e os grupos sociais representados despojarão a burocracia de seu isolamento.

Descida do céu

Os padrões de desligamento do serviço público são, potencialmente, o mais poderoso dos cinco componentes da carreira na determinação das relações entre o empresariado e os burocratas, porque os servidores que se encontram próximos da aposentadoria estão no nível máximo de seu poder e ao mesmo tempo mais alertas do que a qualquer outro tempo com respeito a oportunidades no setor privado, uma vez que sabem que em breve estarão procurando

³⁵ - Veja GEDDES, "Building State Autonomy in Brazil", op. cit.

emprego.³⁶ A questão é até que ponto o emprego após o serviço público condiciona as preferências expressas e o comportamento dos burocratas em final de carreira. Segundo Hecló, "certamente não é cínico sugerir que aqueles que ocupam cargos por indicação política, preocupem-se, como todos nós, com o amanhã quando se trata de empregadores em potencial."³⁷ Se os servidores graduados geralmente ingressam diretamente em posições executivas em empresas privadas que eles fiscalizavam quando servidores públicos, então podemos esperar que, ainda na atividade pública, cultivem laços com empregadores em potencial e que procurem tratar de seus principais interesses. Se, no outro extremo, a maioria dos servidores graduados, ao aposentar-se da função pública, ingressar em universidades, em organizações sem fins lucrativos, em atividades de consultoria de tempo parcial ao governo, ou em empresas não relacionadas com sua atividades anteriores, então terão menos

incentivos para acomodar os interesses das indústrias que supervisionam.

A maioria dos observadores concorda que a grande movimentação do topo da burocracia para dentro de grandes empresas, conhecido como *amakudari* (descida do céu) em japonês, deve logicamente alterar o comportamento e a orientação dos burocratas mais antigos em seus últimos anos no serviço público. Mas existem poucas provas concretas disso. Nas agências regulatórias norte-americanas, onde está sempre presente a preocupação a respeito do conflito de interesses gerado pelo *amakudari* (o suborno de efeito retardado, na linguagem popular), um estudo tentou examinar a questão indiretamente, indagando se as preferências ou o comportamento do servidor ocupando cargo público tinham algum impacto sobre a obtenção, mais tarde, de emprego na iniciativa privada. Quase a metade dos burocratas respondeu que sim.³⁸

³⁶ - Isto é também onde aqueles que buscam confirmar a existência de uma elite de poder concentram sua atenção. Sobre os Estados Unidos, veja por exemplo FREITAG, Peter J. "The Cabinet and Big Business". *Social Problems*, 23, dezembro de 1975, p. 137-152; sobre o México, veja CAMP. *Entrepreneurs and Politics*, op. cit., p. 77-103.

³⁷ - HECLÓ, Hugh. "The In-and-Out System". *Political Science Quarterly*, 103, primavera de 1988, p. 52.

³⁸ - QUIRK, Paul J. *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*. Princeton: Princeton University Press, 1981, p. 149, N=47. Quase todos os servidores também alegaram que tais considerações não afetavam seus próprios pontos de vista. Dada a improbabilidade de admitir a influência, é provável que as taxas de respostas positivas estejam subestimadas em ambos os casos. Sobre o Japão, veja CURTIS, L. Gerald. "Big Business and Political Influence". Em: VOGEL, Ezra F., ed. *Modern Japanese Organization and Decision-Making*. Berkeley: University of California Press, 1975, p. 44-45.

O outro efeito importante do *amakudari* nos padrões de acesso é mais claro. Quando os servidores deixam seus cargos públicos, eles levam consigo experiência, conhecimento e contatos informais. Dependendo de onde essas habilidades aportam na sociedade, elas podem alterar o acesso e a interação entre a burocracia e outros atores sociais e políticos. Se os burocratas acabam ocupando cargos em grandes empresas e escritórios especializados em lobby, eles podem ampliar o acesso e a influência do empresário.

A ida de burocratas japoneses seniores para o setor privado tem sido grande no período pós-guerra e está melhor documentado

do que em outros países.³⁹ Os servidores públicos graduados aposentam-se em torno de 55 anos de idade.⁴⁰ A maioria deles segue trabalhando em empresas públicas, empresas privadas, associações de classe patronais, ou na política (em 1986, um quarto dos membros do Partido Liberal Democrata na Câmara Baixa, bem como um terço dos membros da Câmara Alta eram ex-burocratas).⁴¹ A cada ano, centenas de burocratas de alto escalão passam a trabalhar em empresas privadas.⁴² De 1949 a 1976, quatorze ou quinze vice-ministros do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (MITI) passaram a ocupar cargos executivos em grandes empresas.⁴³ Dados parciais indicam que estas movimentações

³⁹ - Veja JOHNSON. "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business", op. cit., e MITI and the Japanese Miracle, op. cit., p. 65-72; BLUMENTHAL, Tuvia. "The Practice of Amakudari within the Japanese Employment System". Asian Survey, 25, março de 1985, p. 310-321; KOH, op. cit., p. 234-246; e CALDER, Kent E. "Elites in an Equalizing Role". Comparative Politics, 21, julho de 1989, p. 379-404. As carreiras pós-serviço público parecem ser importantes com respeito às questões relativas à autonomia burocrática, mas apesar disso não existe um volume considerável de dados empíricos. A maioria dos estudos sobre administradores de elite investigam servidores em atividade que são muito mais fáceis de identificar, abordar e pesquisar em um curto espaço de tempo. Os custos de pesquisa muito mais altos para descobrir para onde vão os ex-burocratas significa que temos muito mais dados sobre de onde os servidores graduados vêm, e muito mais teorização sobre o impacto da origem social e das relações de amizade. Essa *influência de custos* na bibliografia é lamentável, uma vez que os padrões de emprego pós-serviço público podem ter mais influência sobre o comportamento de servidores poderosos com idades entre 50 e 60 anos do que o nível social de sua família de origem e a formação universitária de há muitas décadas.

⁴⁰ - JOHNSON. "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business", op. cit., p. 953; KOH, op. cit., p. 234.

⁴¹ - KOH, op. cit., p. 242.

⁴² - Veja BLUMENTHAL, op. cit., p. 312-316.

⁴³ - JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle, op. cit., p. 72, a partir da Tabela 6.

resultaram em uma população significativa de burocratas no setor privado. Em um estudo do MITI, mais de um terço dos presidentes de empresa eram *amakudari*.⁴⁴ Nos meados da década de 60, cinco das seis grandes siderúrgicas tinham ex-burocratas do MITI no seu Conselho de Administração.⁴⁵ Entretanto, a maioria dos servidores públicos *amakudari* ingressa em empresas mais isoladas de segunda linha.⁴⁶ O *amakudari* dá aos burocratas no Japão incentivos para ajustar suas preferências e ouvir os empresários por ocasião da formulação de políticas.⁴⁷ Johnson cita "Relatores do MITI ... [que] argumentam que um burocrata sábio irá usar seus anos como chefe de seção para gerar novas idéias e pressionar a comunidade empresarial para adotá-las, mas como chefe de departamento ele deve tornar-se submisso aos clientes do ministério com o objetivo de melhorar o seu próprio *amakudari*."⁴⁸ As empresas privadas não

apenas contratam burocratas com décadas de experiência no governo; elas também se beneficiam de normas de hierarquia arraigadas. Em entrevistas com servidores do MITI e do Ministério das Finanças, Calder verificou que os servidores menos graduados "sentem quase unanimemente a necessidade de agir com cautela nos relacionamentos com os seus ex-colegas, servidores graduados aposentados, devido à incerteza do que estes poderão dizer em sigilo aos superiores que ainda trabalham no ministério." Apesar disso, o *amakudari* não promove a corrupção sistemática, mas, em lugar disso, contribui para a cooperação global entre empresário e governo.⁴⁹

Os burocratas de elite da França parecem seguir uma descida semelhante, embora menos sistemática, para o setor privado. Faltam dados completos, mas a *pantouflage* (mudança para o setor

⁴⁴ - Citado em BLUMENTHAL, op. cit., p. 317. Infelizmente Blumenthal não fornece o método de amostragem ou o valor de N.

⁴⁵ - JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle, op. cit., p. 268.

⁴⁶ - CALDER, op. cit.

⁴⁷ - JOHNSON. "The Reemployment of Retired Government Bureaucrats", op. cit., p. 961.

⁴⁸ - JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle, op. cit., p. 67-68.

⁴⁹ - CALDER, op. cit., p. 398; JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle, op. cit. Escândalos isolados revelam que a tentação de abusar está sempre presente. A opinião pública japonesa ficou duplamente chocada com o escândalo Recruit, quando foi revelado que treze ex-funcionários graduados da Nippon Telegraph and Telephone, bem como outros funcionários, tinham trabalhado para a Recruit. Economist, 12 de novembro de 1988, p. 31-32.

privado) tornou-se generalizado durante a Quinta República.⁵⁰ O setor privado busca os membros dos *grands corps* pelo seu prestígio, treinamento, e, principalmente, por seus contatos dentro do Estado.⁵¹ Além disso, o setor privado busca a elite administrativa para ter voz política: “quase todos os porta-vozes de empresas de projeção nacional na França são ex-burocratas de elite.”⁵² Os administradores de elite da França também ingressam na política: 14% dos deputados eleitos em 1973 tinham experiência anterior no serviço público (um acréscimo com respeito aos 6% no período 1945-58).⁵³

Nos Estados Unidos o *amakudari* é muito diferente. O serviço público não lança ex-burocratas para posições executivas em

grandes empresas, e eles raramente ingressam na política. Para os ocupantes de cargos em comissão, o serviço público é apenas um breve interlúdio, de cinco a dez anos, em uma carreira no setor privado. Historicamente, a maioria (55%) vai para o setor privado e quase a metade destes retorna para as empresas das quais é oriundo.⁵⁴ Além disso, o emprego na iniciativa privada parece depender muito mais de credenciais profissionais do que de experiência na administração pública. Em uma pesquisa de servidores nomeados pelo presidente, de Johnson a Reagan, somente 1,5% dos respondentes assinalaram “ampliando oportunidades de carreira de longo prazo” como uma das suas três maiores satisfações no serviço público.⁵⁵ Menos de 10% dos ocupantes de cargos em comissão que ingressaram no setor privado

⁵⁰ - Mais da metade dos ministros que abandonaram a política (1958-1974, N=37) foram nomeados para os conselhos de administração de empresas públicas e privadas. Do total de 28 ministros que obtiveram assento nos conselhos (tendo ou não abandonado a vida política), um terço havia sido servidor público no passado. BIRNBAUM, op. cit., p. 59, 61. ARMSTRONG, op. cit., p. 221, observa que a *pantouflage* é especialmente comum entre *inspecteurs de finances*.

⁵¹ - SULEIMAN, *Elites in French Society*. Op. cit., p. 111.

⁵² - *Ibid.*, p. 242.

⁵³ - AUBERT, Véronique. *Etude sur le personnel politique français*. Tese, Universidade de Paris V, 1973, citado em BIRNBAUM, op. cit., p. 48.

⁵⁴ - N=984, STANLEY, David T., MANN, Dean E., DOIG, Jameson W. *Men who Govern: A Biographical Profile of Federal Political Executives*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1967, p. 74. O percentual real é mais alto porque 13% do total dos pesquisados ainda estava em atividade.

⁵⁵ - BRAUER, Carl. “Tenure, Turnover, and Postgovernment Employment Trends of Presidential Appointees”. Em: MACKENZIE, G. Calvin, ed. *The In-and-Outers*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987, p. 187.

fizeram isso em empresas cujas atividades tinham relação com seu trabalho no governo.⁵⁶

Os poucos que aproveitam sua experiência no serviço público em empregos a ela relacionados no setor privado, parecem fazê-lo como intermediários - lobistas, advogados e consultores. Isso é especialmente verdadeiro com respeito aos advogados nos Estados Unidos, que perfazem 44% dos ocupantes de cargos em comissão.⁵⁷ Após um breve período no governo, os advogados, especialmente os ex-membros de comissões regulatórias (metade dos quais passam a trabalhar para as indústrias que fiscalizavam), muitas vezes estabelecem-se em Washington para trabalhar nos

mesmos tipos de casos dos quais tratavam quando pertenciam aos quadros do governo.⁵⁸ Esse padrão é adequado para um país como os Estados Unidos, onde boa parte da interação entre governo e empresas dá-se nos tribunais. De maneira geral, as empresas norte-americanas podem estar dispostas a pagar pelos conhecimentos de alguns ex-burocratas, mas não sentem vontade de fazer deles membros do Conselho de Administração.⁵⁹

No Brasil, a saída da função pública não segue um padrão claro. Alguns burocratas assumem cargos na alta administração de empresas privadas (tanto nacionais como estrangeiras), embora muitas vezes em setores não relacionados com

⁵⁶ - N=984, STANLEY et al, op. cit., p. 74. As suas tabulações não fornecem um quadro completo da pantouflage nos Estados Unidos. Enquanto 21% dos 984 servidores retornou aos seus empregos anteriores, 3% destes "retornaram a atividade relacionada com trabalho executivo federal", e 5% "retornaram a atividade não relacionada com trabalho executivo federal". Fica difícil imaginar o que faziam os 13% restantes.

⁵⁷ - N= 1.026 para o período 1930-1965. STANLEY et. al., op. cit., p. 120. Veja também BAUER, op. cit., p. 187-193 para relatos anedóticos engraçados interessantes sobre emprego pós-função pública. Infelizmente, seus dados quantitativos são inconclusivos e incompletos.

⁵⁸ - QUIRK, op. cit., p.143-144.

⁵⁹ - O padrão norte-americano lembra mais o *amakudari* japonês e francês na indústria de material bélico, embora seja difícil saber a quantidade. Veja CALDER, op. cit., p. 394. O New York Times de 25 de agosto de 1985 estimou que 1.000 pessoas por ano passam através da porta giratória entre o Pentágono e a indústria de material bélico (citado em KOH, op. cit., p. 250). Em *The Power Game*, op. cit., p. 173, SMITH alega que "em 1983 ... 13.862 oficiais e civis do Pentágono fizeram render os seus contatos dentro do Pentágono ao aceitar empregos na indústria de material bélico. De acordo com as curiosas tabulações de STANLEY et al, op. cit., p. 162, somente uns poucos oficiais que trabalharam em cargos relacionados com material bélico assumiram empregos relacionados com atividades afins. Para uma boa visão geral de *amakudari* e de um grupo de consultoria bem conhecido, a Kissinger Associates, veja o New York Times de 30 de abril de 1989, p.1, 30.

sua experiência no governo; outros tomam-se consultores de intermediação (os lobistas e advogados são atores políticos marginais no Brasil); e uma minoria importante ingressa na política. Entretanto, os padrões de movimentação tendem a mudar de rumo de acordo com a conjuntura política. Quando o regime militar era especialmente fechado, no início da década de 70, as empresas privadas contrataram muitos generais e ex-oficiais, mas abandonaram essa prática no final da década. Além disso, o desempenho do ex-oficiais nas eleições era bastante boa quando os militares ditavam as regras e nomearam muitos políticos eleitos. Finalmente, a experiência em algumas órgãos reguladores cria, cedo na carreira, oportunidades de emprego no setor privado, nas indústrias reguladas.⁶⁰

Os burocratas mexicanos aposentam-se, em média aos cinquenta e sete anos de idade.⁶¹ Eles não parecem encontrar dificuldade para ocupar uma variedade de postos, principalmente de pouca

visibilidade, como professores, consultores, advogados, e na administração de seu próprio patrimônio (eles também nunca ingressam na política). O estudo mais abrangente realizado até hoje sobre as elites empresariais e do Estado identificou pouco intercâmbio de pessoal. Desde 1935, somente 4% em média dos servidores públicos de alto escalão passaram a ocupar posições importantes na iniciativa privada (embora 15% dos principais empresários tenha ocupado cargo público).⁶² Esses valores, relativamente modestos, podem mascarar um papel qualitativamente mais importante de intermediação, na medida em que aqueles políticos que ingressaram na iniciativa privada concentraram-se nos bancos, que dominaram a iniciativa privada mexicana e intermediaram as suas relações com o Estado.⁶³

De maneira geral, padrões perenes de *amakudari* geram três tipos modais de relações entre o empresariado e a burocracia: *fusão, mediação e diferenciação*.

⁶⁰ - SCHNEIDER, op. cit., p. 108-109; DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato Raul. Burocracia, Clientelismo e Oligopólio. Em: LIMA JR., Olavo Brasil de, ABRANCIOS, Sérgio Henrique, eds. As Origens da Crise. Rio de Janeiro, Vértice, 1987, p. 77-78.

⁶¹ - SMITH, Peter H. "Does Mexico Have a Power Elite?" Em: REYNA, José Luiz, WEINERT, Richard S., eds. Authoritarianism in Mexico. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977, p.140.

⁶² - CAMP. Entrepreneurs and Politics. Op. cit., p. 79, 82.

⁶³ - Ibid, p. 85 e passim; veja também MAXFIELD, Sylvia. Governing Capital. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

Quando muitos burocratas aposentam-se e passam a ocupar altas posições na indústria e na política, o resultado é a *fusão* da elite industrial, política e burocrática. À primeira vista, isto pareceria debilitar a autonomia do Estado e da burocracia: esses *novos* industriais têm uma completa familiaridade com o Estado e acesso privilegiado aos mais altos gabinetes. Mas em casos como os da França e do Japão, que tendem a um padrão de fusão, ocorrem outros fatores que impedem a captura ou a absorção do Estado pelos capitalistas. Essa é uma elite cinza, que uma vez que descendeu ao setor privado, não está tão preocupado com a próxima promoção e portanto está menos interessada no sucesso da empresa. Além disso, essa é uma elite estatal educada na ética. Na medida em que essa interrelação persiste, poderá fazer mais sentido discutir a captura da indústria pelo Estado.⁶⁴ A ética do samurai e a lealdade aos *grands corps* provavelmente impedem que ex-burocratas tornem-se simples utensílios nas mãos dos capitalistas. Eles podem ingressar na política e na iniciativa privada com a auto-imagem de uma elite social com a

responsabilidade auto-imposta de dirigir a sociedade (no interesse nacional) de qualquer posição que ocupem. Como conclui Johnson no caso japonês de uma elite que sofreu um processo de fusão, “a distinção ocidental entre público e privado perde seu sentido.”⁶⁵

A *intermediação* e a *diferenciação* são mais freqüentes em carreiras pós-serviço público nos Estados Unidos, México e Brasil. Alguns burocratas tornam-se intermediários e vendem o seu conhecimento e familiaridade com as práticas governamentais. A *intermediação* estimula a comunicação entre a burocracia e o empresariado e pode suavizar o relacionamento, mas não facilita ou dificulta, necessariamente, o isolamento burocrático. A continuidade da *diferenciação* entre elite pública e privada é também um resultado comum nesses três países. Muitos servidores ingressam em cargos e empresas que nada tem a ver com a sua prévia atividade burocrática. A ocorrência de *diferenciação* é mais provável quando o setor privado não tem como utilizar-se de um conhecimento específico, como é o caso dos corpos diplomáticos, ou

⁶⁴ - BIRNBAUM, op. cit., p. 64, conclui que o crescente movimento de servidores para a iniciativa privada evidencia “um desejo por parte do Estado de estender seu controle a setores vitais da sociedade.”

⁶⁵ - JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle. Op. cit., p. 71. Veja também KATZENSTEIN, Peter, ed. Between Power and Plenty. Madison: University of Wisconsin Press, 1978, p. 315.

quando o setor privado é menos aberto, como no Brasil e no México, onde ainda predomina o capitalismo familiar. A *diferenciação* amplia a autonomia burocrática; os servidores preocupam-se menos com o *amakudari* nos seus últimos anos na função pública e, uma vez aposentados, não oferecem ao empregado nenhum acesso especial ao conhecimento.

Carreiras e Estruturas de Estado

Na forma mais simples, a autonomia burocrática será maior se os burocratas de alto escalão forem treinados em um pequeno número de universidades de prestígio (elite de mérito), se seguirem carreiras predominantemente públicas (elite do Estado), se circularem rapidamente por vários órgãos, se forem promovidos através de critérios impessoais de mérito, e se, uma vez aposentados, não ingressarem nas empresas privadas que antes supervisionavam. Mas como essas variáveis se somam e se interrelacionam? Seria tentador traçar uma linha no final da Tabela 3 e somar os *stm* (ou, de forma mais sofisticada, ponderar os fatores e depois somá-los) para se obter um índice da força do Estado.

Infelizmente a aritmética é mais complexa. Em alguns casos, *stm* em duas colunas tem um efeito de sinergia; os valores devem ser elevados ao quadrado ou multiplicados. Em outros casos, um *não* em uma coluna pode anular um *stm* em outra.

Em alguns casos, os componentes de carreira diminuem ou anulam uns aos outros. Por exemplo, se o *amakudari* é universal, ocorre cedo, e é altamente lucrativo e competitivo, então os burocratas deveriam passar a sua carreira no serviço público trabalhando para agradar seu futuros patrões na iniciativa privada. Entretanto, na França e no Japão, onde é mais comum o descenso para o setor privado, o estabelecimento de relações sociais como membro de um grupo com uma ética e uma auto-imagem de elite pública reduz as tentações e confere ao processo uma aura de infiltração do Estado na sociedade. Em outro tipo de interação, uma elite estatal confiante, coerente e de prestígio, pode promover a autonomia, mas se a circulação for baixa e as carreiras amarrarem os servidores às organizações, o conflito e a concorrência interburocráticas restringem a burocracia como um todo. Johnson considera que o conflito interburocrático no Japão é saudável ao colocar rédeas em um Estado que de outra forma

tenderia a excessos burocráticos.⁶⁶ A concorrência entre os grands corps também pode produzir uma tensão ... beneficiante.⁶⁷

As carreiras também podem diminuir ou aumentar o impacto das variáveis organizacionais sobre preferências e isolamento burocráticos, de maneiras que podemos discutir aqui apenas rapidamente. Por exemplo, se as carreiras estão amarradas a órgãos individuais, a política sobre políticas públicas gira mais em torno de metas e conflitos organizacionais. Se o Estado também é fragmentado, o conflito no órgão será provavelmente virulento e enfraquecedor, como nos Estados Unidos. A fragmentação excessiva pode imobilizar o aparelho de formulação e implementação de políticas, quando órgãos em guerra, com responsabilidades sobrepostas, bloqueiam-se mutuamente. A fragmentação também estimula a estreiteza de opiniões

e idéias, o que pode insuflar conflitos paralizantes entre os órgãos e estimular os servidores ligados aos mesmos a se identificarem com os interesses de sua pequena gama de clientes.⁶⁸ Tudo o mais sendo igual, quanto maior a fragmentação, maior a oportunidade para que os atores sociais influenciem as políticas.⁶⁹ Se uma política industrial passa por muitos órgãos, os empresários podem fazer pressões em pontos diferentes e provavelmente encontrarão um ponto fraco em algum lugar.

A França e o Japão têm poderes legislativos comparativamente fracos e baixos níveis de fragmentação nos seus poderes executivos. Os Estados Unidos são um tipo de arquétipo de fragmentação onde os diferentes poderes foram projetados de modo a serem "capturados por interesses diferentes".⁷⁰ O Brasil e o México combinam a con-

⁶⁶ - JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle. Op. cit., p. 78.

⁶⁷ - ARMSTRONG, op. cit., p. 223. O conflito pode também levar a uma paralização completa em ambos os países. JOHNSON. MITI and the Japanese Miracle. Op. cit., p. 74; ARMSTRONG, op. cit., p. 222.

⁶⁸ - "Em uma sociedade pluralista, quanto maior o número de unidades em qua o governo está dividido, maior a probabilidade de cada um deles tornar-se ligado aos interesses especiais de sua clientela." ARMSTRONG, op. cit., p. 214. Isto é especialmente verdadeiro se as carreiras dos servidores limitam-se àquele único órgão.

⁶⁹ - NORDLINGER, op. cit., p. 189.

⁷⁰ - Nelson Polsby citado em KRASNER, Stephen D. "United States Commercial and Monetary Policy". Em: KATZENSTEIN, ed., op. cit., p. 61. O artigo de Krasner, bem como outros na obra de Katzenstein enfatizam a fragmentação e a fraqueza do governo norte-americano em comparação com os Estados de outras democracias industriais. Veja também KRASNER, Stephen D. *Defending the National Interests*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

TABELA 3
RESUMO DOS PADRÕES DE CARREIRA

Especificação	Japão	França	Estados Unidos ^a		Brasil	México
			servidores públicos	executivos políticos		
Elite de Mérito	sim	sim	não	não	não	sim
Elite de Estado	sim	sim	sim	não	sim	sim
Circulação Intensa	não	não	não	não	sim	sim
Promoção p/Mérito	sim	sim	sim	não	não	não
<i>Pouco amakudari</i>	não	não	sim	não	sim	sim

^a servidores públicos de carreira e ocupantes de cargos em comissão.

centração de poder dos poderes executivos do Japão e da França com uma fragmentação como a norte-americana dentro da burocracia. O poder no Brasil e no México está concentrado nas burocracias, mas essas burocracias são enormes e estão subdivididas em milhares de órgãos, entidades autônomas e empresas estatais. De maneira geral, a baixa circulação e carreiras em um único órgão enfraquecem a burocracia mediante um maior volume de conflitos entre órgãos e ligações mais estreitas com as clientelas burocráticas. A centralização administrativa, como na França e no Japão, ou uma circulação mais intensa, como no México e no Brasil, podem frear essas forças centrífugas, que são mais debilitadoras nos Estados Unidos.

Além disso, se a abrangência e a profundidade da intervenção do Estado na economia for grande, e se a maioria dos altos cargos for preenchida por indicação (e sujeita à demissão sumária), então o Estado é particularmente vulnerável ao desmantelamento. A abrangência aguça os interesses, e as indicações fornecem os meios de persegui-los. O uso intenso de nomeações políticas colocou em risco a autonomia nos Estados Unidos (especialmente antes da reforma do serviço público), no México e no Brasil. Entretanto, o efeito é discutível quando a intervenção do Estado é menor, como nos Estados Unidos. Em contrapartida, os Estados brasileiro e mexicano eram gigantescas instituições fiscalizadoras e de produção: eram proprietários de

centenas de empresas, canalizavam créditos para investimentos, regulavam a maioria dos fluxos através de fronteiras e intervinham na maioria dos setores de forma ampla e específica.

O Estado japonês é muito mais modesto em termos de capacidade produtiva, pessoal, e poder regulatório formal. Por exemplo, o MITI é uma burocracia muito pequena, com cerca de 300 servidores, o que facilita o controle e o isolamento. Seu controle sobre o câmbio e as importações deu-lhe enorme poder sobre o setor privado, o que é usado para persuadir a indústria a alcançar uma grande variedade de objetivos. A França é um caso semelhante, embora menos extremado, de coerência e parcimônia. O Estado francês (especialmente a *Commissariat du Plan* e o *Trésor*) controlava fluxos econômicos essenciais, tais como crédito para investimentos.⁷¹

Quanto mais crescer o papel econômico do Estado, mais provável é que ele internalizará o

conflito social e político.⁷² Quanto mais recursos forem alocados pela burocracia, tanto mais os políticos e os grupos de interesse procurarão influenciar ou capturar importantes partes da mesma, principalmente se os postos de alto escalão tiverem sido preenchidos via nomeação política. As facções políticas vitoriosas podem sobrepôr conflitos políticos - que podem estar relacionados ou não com as funções do órgão - à estrutura administrativa, o que debilita, de dentro, a coerência e a autonomia do Estado.

De maneira geral, os cinco fatores nos cinco casos agrupam-se em síndromes, ou em duas síndromes e uma exceção. A exceção permanente dos Estados Unidos tem sido analisada extensivamente em outros estudos.⁷³ As duas síndromes são mais importantes com respeito a questões de isolamento burocrático e transformação econômica liderada pelo Estado. Japão, França, Brasil e México têm tido Estados relativamente autônomos e comparativamente

⁷¹ - Veja ZYSMAN, John. *Political Strategies for Industrial Order*. Berkeley: University of California Press, 1977, e *Governments, Markets and Growth*, op. cit.

⁷² - RUESCIHEMEYER e EVANS, op. cit., p. 69, argumentam que "a intervenção crescente torna o Estado mais claramente um local de disputa de conflitos sociais e torna os seus componentes objetivos mais atraentes de dominação. Em outras palavras, as contradições da sociedade civil tornam-se mais arraigadas no Estado, à medida em que o Estado penetra mais profundamente na sociedade civil, debilitando potencialmente tanto a sua coerência como ator empresarial como sua autonomia."

⁷³ - Veja especialmente ABERBACH et. al., op. cit., e os estudos comparativos citados na primeira seção.

eficazes, embora suas burocracias pertençam a duas síndromes diferentes. Na França e no Japão o isolamento burocrático é o resultado de uma síndrome que é estrutural e institucionalizada; no Brasil e no México é contingente, politizada e em parte não-intencional.

Na França e no Japão a maioria dos fatores opera no sentido de aumentar o isolamento burocrático. O treinamento e a convivência social são rígidos e as carreiras seguem uma trajetória estatal obrigatória que torna os servidores mais coesos dentro do Estado e mais diferenciados com relação ao resto da sociedade. As promoções por mérito livram os servidores de amarras políticas (e o tamanho relativamente pequeno desses Estados torna mais fácil para os servidores rechaçar incursões por parte da sociedade). Somente a circulação mais limitada e o *amakudari* mais intenso dos servidores japoneses e franceses torna o Estado vulnerável à influência externa, mas a convivência como uma elite do Estado reduz tal risco.

Os Estados brasileiro e mexicano diferem em quase todos os aspectos. Os administradores de elite têm educação, carreiras e convivência social global diferentes. A mobilidade burocrática é

menos restrita e menos ligada a objetivos. As nomeações são mais comuns e portanto têm um impacto muito maior sobre o desempenho dos servidores e do Estado. E, para complicar as coisas, o enorme tamanho de ambos os Estados tende a trazer para dentro da burocracia os conflitos sociais e políticos. A maioria desses fatores funciona no sentido de solapar o isolamento. Os servidores têm antecedentes diferentes, e seguem carreiras ad hoc, com prejuízo para a sua coesão e o seu prestígio. Sua dependência da nomeação política pode reprimir os servidores ou destruir o isolamento de seus órgãos: seu isolamento depende basicamente de como os presidentes usam seu poder de nomeação. Somente a rápida e ampla circulação pelo Estado contribui, de forma indireta, para o isolamento. De maneira geral esses Estados são estruturalmente fracos, e faz-se necessário um esforço político constante para dar suporte ao isolamento burocrático.

Além da Autonomia Burocrática

Este estudo isolou o relacionamento entre burocratas e empresariado e examinou os efeitos sobre o mesmo de uma variável, os padrões de carreira

burocrática. O objetivo era demonstrar a variação sistemática entre países, que cria diferentes estruturas de incentivo para os servidores públicos. Uma análise completa da relação entre o Estado e a burguesia também exigiria um estudo da organização e orientação dos capitalistas, do papel dos políticos, e das instituições e organização do Estado. Sozinha, a análise das carreiras burocráticas não pode mostrar o quadro todo, mas teorias mais abrangentes ficarão, quando muito, incompletas sem ela.

O teste do argumento completo - que os padrões de carreira moldam o isolamento burocrático e com isso influenciam o desenvolvimento econômico - exige um tipo diferente de estudo que identificaria preferências específicas em áreas específicas de políticas, padrões de carreira não organizados, e buscaria fatores como restrições financeiras, articulação no setor privado, políticos e estruturas do Estado.⁷⁴ Nesse tipo de pesquisa empírica, é provável que os padrões de carreira surjam como uma das muitas variáveis independentes importantes; entretanto, ainda assim eles deverão ser capazes de ajudar a justificar a maior parte da variação entre países.

A observação das carreiras burocráticas e sua dependência variável com respeito ao setor privado fornece uma maneira promissora de avaliar a armadura do Estado e para localizar os seus pontos fracos. A análise das carreiras também ajuda a mostrar quando é que conceitos como autonomia estatal e burocrática são aplicáveis, a apontar onde são necessários conceitos diferentes ou auxiliares, e a identificar as diferentes bases de isolamento nos Estados que foram relativamente bem-sucedidos na promoção de mudanças na indústria.

Por exemplo, antes de analisar a autonomia do Estado, é preciso saber distinguir entre Estado e sociedade, entre público e privado. O rastreamento de carreiras levou a duas situações em que a distinção deixou de existir. Na síndrome estrutural, o descenso dos servidores públicos para a administração privada produz uma elite cinza que parece pairar acima dos limites identificáveis, tanto do Estado como da sociedade. Na síndrome contingente, a distinção também se perde quando as nomeações permitem que o conflito social penetre no Estado. Nesses casos, o emprego de outros conceitos com respeito à política das elites e da burocracia (tais como análise

⁷⁴ - Como em SCHNEIDER, op. cit.

de classes, de grupos, ou de redes) dá melhores resultados do que usar processos analíticos poderosos para retirar a sociedade de dentro do Estado e vice-versa.

Os conceitos de autonomia do Estado e da burocracia também confundem a análise quando o que realmente está em discussão é a autonomia temporária do governo. A questão é de estruturas versus política. Quando a autonomia governamental e burocrática são institucionalizadas, então faz sentido discutir a força do Estado, como na síndrome estrutural. Entretanto, quando a autonomia burocrática é contingente e a força do governo é variável, o uso do conceito de autonomia estatal pode ser enganoso. A questão é ter a capacidade de especificar quando os formuladores de políticas terão autonomia para formular e implementar políticas que promovam mudanças no setor industrial. A análise de carreiras pode mostrar se as bases dessa autonomia são estruturais ou políticas.

Seria tentador voltar ao argumento que inspirou esta pesquisa - que a autonomia

burocrática contribui para a intervenção eficaz por parte do Estado - e especificar ainda que a intervenção tem uma probabilidade ainda maior de sucesso quando a autonomia é estrutural e não política. Esse argumento é plausível, e seria provavelmente corroborado por uma comparação entre os países da Ásia Oriental e da América Latina que sofreram industrialização rápida.⁷⁵ Entretanto, uma conclusão tão elegante é mais difícil de ser formulada a partir da minha comparação de países que tiveram desenvolvimento precoce e tardio, onde ocorre a influência de muitos outros fatores.

Apesar disso, a comparação sugere a necessidade de revisar o argumento simples de que uma maior autonomia leva a uma intervenção mais eficaz. Mesmo Estados comparativamente eficazes como o francês e o japonês revelam momentos ou facetas de fraqueza ou permeabilidade. A autonomia burocrática por si pode não ser suficiente sem um clima geral de colaboração e comunicação entre o empresariado e a burocracia. Os Estados eficazes têm

⁷⁵ - Veja EVANS, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses", op. cit.; HAGGARD, Stephan. *Pathways from the Periphery*. Ithaca: Cornell University Press, 1990; e KIM, Byung-Kook. *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*. Dissertação de Doutorado, Universidade de Harvard, 1987.

uma combinação de isolamento e colaboração, o que Evans chama de *autonomia encravada*.⁷⁶ Nos casos considerados aqui, os padrões de carreira ligando os setores público e privado, tais como padrões de *amakudari*, às vezes facilitaram essa combinação e impediram a ocorrência de extremos de autonomia e de permeabilidade.

Resumen**LA CONEXIÓN DE LA CARRERA**

um analisis de preferencias y aislamiento burocraticos, el trabajo pone en relieve la relación entre los futuros servidores gubernamentales con el sector privado, haciendo hincapié en las interacciones establecidas, por um lado de las perspectivas funcionales en las carreras del sector público y, por otro, las influencias del poder economico ejercidas por los empresarios.

Así, son presentados datos sobre las experiencias norteamericana, francesa, japonesa, mexicana y brasileira.

Abstract**THE CAREER CONNECTION: A COMPARATIVE ANALYSIS OF BUREAUCRATIC PREFERENCES AND INSULATION**

The paper emphasis the relation of future governmental servants with the private sector, focusing on the constructed interfaces, on one hand, of the functional perspectives of the public sector career, and, on the other, by the influences of the economic power exercised by the private sector. In this sense, data on the North American, French, Japanese, Mexican and Brazilian experiences are presented.

⁷⁶ - EVANS, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses", op. cit.

Título original: The Career Connection: a comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation. Publicado em abril de 1993 na Revista Comparative Politics, pp. 331-350.

Traduzido com autorização dos editores.

Ben Ross Schneider é professor de Ciência Política da Northwestern University

AS DEMANDAS DE FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AO NOVO PERFIL DO ESTADO

Oscar Oszlak

Tradução: Marcelo Brito

Introdução

Quando os organizadores das primeiras Jornadas Nacionais sobre Formação de Administradores Públicos¹ analisaram os possíveis conteúdos da agenda da reunião, imaginou-se uma nítida distribuição do tema entre as três conferências principais previstas. Na primeira se abordaria o problema da demanda da formação. Na segunda, a questão da oferta. E, na terceira, as dificuldades que proporciona a articulação entre demanda e oferta.

As apresentações - como era de supor desde o princípio - estiveram longe de se ajustar a um esquema rígido. No entanto, no presente trabalho, que recolhe as idéias e reflexões expostas no âmbito das Jornadas, tratei de restringir-me ao tema original, nutrido agora pelas contribuições de

O texto não só sugere interessantes abordagens a respeito do novo perfil do Estado como analisa, com elementos inovadores, a problemática da formação dos administradores públicos, entrando no mérito seja do caráter da demanda por formação, seja dos conteúdos de formação. Vincula, também, a formação de administradores públicos à pesquisa e docência neste campo.

meus companheiros e pela rica discussão gerada na reunião.

O título do trabalho contém três conceitos que constituirão os eixos de análise: 1) a natureza da *demanda*; 2) o sentido e os conteúdos da *formação*; 3) a interpretação dada ao *novo perfil do Estado*. Considero que, quando se contextualiza devidamente o tema, nenhum destes três conceitos resulta óbvio, tal como o confirmam as múltiplas

¹ - Refere-se às Jornadas realizadas na cidade de La Plata, Argentina em 1993, organizada pelo capítulo argentino da Rede Iberoamericana de Capacitação e Pesquisa em Administração Pública do CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento).

interrogações que são geradas ao se iniciar sua exploração.

Discutirei, num primeiro momento, o tema do novo perfil do Estado, dado que a formação de funcionários públicos adquire sentido apenas se se considera o marco institucional em que os mesmos aplicarão os conhecimentos adquiridos. Em segundo lugar, tratarei de uma série de variáveis que explicam ou condicionam a demanda da formação, tanto em seus aspectos quantitativos como qualitativos. Essa parte do trabalho introduzirá, deste modo, algumas linhas metodológicas para a determinação do volume e conteúdos da demanda potencial de formação. Por último, examinarei o quê e o por quê da formação de administradores públicos, além de vinculá-la à pesquisa e à docência nesse campo.

O novo perfil do Estado

Quando se fala de novo perfil do Estado, está se aludindo a transformações que podem encobrir o permanente. Isto é, um novo perfil não significa que todo o Estado se modifique, ainda que é certo que o elemento de novidade passa a lhe dar uma totalidade dominante no conjunto.

Porém, se se fala de formação de funcionários, haverá que se levar em conta tanto o novo como o permanente para se estabelecer o perfil da demanda.

Seguindo uma tendência que se impôs mundialmente, a Argentina tem modificado profundamente a filosofia em que se fundamenta o papel do Estado e, conseqüentemente, tem transformado notoriamente seu aparelho institucional. O que foi modificado? Fundamentalmente, as fronteiras que separam o Estado nacional da sociedade civil, o que acarreta em mudanças nas regras do jogo na relação entre ambas esferas.

Na aparência, trata-se de uma devolução funcional já que é no plano da divisão social do trabalho onde se delineiam os papéis de cada um. Porém o estabelecimento de uma difusa fronteira entre eles, onde a sociedade e outros níveis de administração pública assumem maiores responsabilidades que no passado, encobre outras mudanças igualmente transcendentais. Refiro-me às mudanças das relações de poder e na distribuição de excedentes econômicos, que correspondem a outros âmbitos da relação entre o Estado e a sociedade.

A mudança nas regras do jogo e na divisão social do trabalho tem

adotado, na prática, algumas das seguintes variantes:

- ◆ Privatização de empresas, obras e serviços públicos.
- ◆ Descentralização de funções para jurisdições locais.
- ◆ Desregulamentação da atividade econômica e social.
- ◆ Quebra de monopólios na produção econômica estatal.
- ◆ Redução do aparelho estatal.
- ◆ Redução generalizada de quadros de funcionários públicos.

Como resultado destas políticas, as empresas públicas passaram às mãos de proprietários ou concessionários privados: certos serviços - como educação ou saúde- têm sido transferidos à províncias - governos estaduais, no caso brasileiro - e municipais; numerosas atividades desenvolvidas tanto no setor público como no setor privado foram liberadas de regulamentações; novas empresas privadas passaram a se ocupar

da produção de bens ou da prestação de serviços que anteriormente constituíam-se em exclusivo monopólio estatal; diversos organismos foram suprimidos; e através de demissões, saídas voluntárias e congelamentos de postos vagos, produziu-se aparentemente uma redução dos quadros de funcionários.

Quando se comparam essas mudanças recentes, profundas e velozes como o extenso período precedente de constituição e crescimento gradual e ininterrupto do aparelho estatal, fica evidente que sua fisionomia já não é a mesma. Porém, junto a estas transformações visíveis, permanecem ocultas outras consequências da devastação do Estado sobre as quais creio que ainda não se tem refletido suficientemente.

Em primeiro lugar, como consequência da privatização, a sociedade tem ficado em muitos casos *privada de Estado*. Ao desprender-se de empresas e serviços, foram criadas condições para o surgimento de um verdadeiro *Estado privado*, responsável (e nisto há graus de responsabilidade muito diferentes) pela resolução de uma crescente quantidade de questões e necessidades sociais das que antes se ocupava o Estado nacional.

Pela índole e magnitude dos bens e serviços envolvidos, esta transferência favoreceu a grandes grupos econômicos que promoveram um intenso *lobby* para alcançar e maximizar oportunidades de negócios nos ramos os mais diversos. Neste processo, foram expandindo e variando a natureza de suas atividades, promovendo e aproveitando a criação de novos domínios funcionais, tais como auto-estradas, estacionamentos, exploração de jogos de azar, etc.

Esta oligopolização produziu notáveis conseqüências sobre a distribuição do poder político. Enquanto no plano eleitoral os cidadãos continuaram conservando os seus direitos de eleger seus candidatos a cargos eletivos, no plano econômico os funcionários concursados ficaram presos nas redes tecidas por esta nova oligarquia empresarial. O papel arbitrário do Estado, seu papel natural de contenção e regulação dos desajustes produzidos pela ação de uma lógica capitalista fundada exclusivamente na racionalidade empresarial individualizada, tem-se debilitado notoriamente. Desta forma, as novas fronteiras e o novo esquema de divisão do trabalho deu passo a uma nova estrutura de poder, afetando

neste plano as relações entre Estado e sociedade.

Em segundo lugar, a distribuição do excedente econômico também foi afetada pela mudança nas regras do jogo que governam as relações Estado-sociedade. As conseqüências mais visíveis se produziram em dois planos diferentes. Por uma parte, ao renunciar a diversos aspectos de seu papel tradicional, o Estado renunciou simultaneamente a uma porção do excedente econômico, equivalente aos recursos fiscais que lhe estavam submetidos para atender àquelas funções das que se tem desprendido em maior ou menos medida (por exemplo, Estado subsidiário, empregador, empresarial, de bem-estar). Dito em outros termos, a pretensão do Estado em manter ou aumentar sua participação no produto social tem se reduzido *part pasu* com a redução de suas funções tradicionais.

Por outra parte, e retomando em certos aspectos uma tendência histórica que se remonta ao período formativo do Estado, a estrutura tributária tem se baseado substancialmente na taxaço ao consumo, perdendo significação os impostos às receitas - recursos financeiros - e o patrimônio. Além disso, no afã de reduzir os custos

empresariais, a política fiscal se orientou em desgravar ou reduzir os impostos sobre a atividade econômica e a diminuir o impacto do fator trabalho, através da adoção de políticas de flexibilização do trabalho. Tudo isso supôs uma enorme distribuição das receitas - emolumentos - e a riqueza, em prejuízo dos assalariados e o setor informal da economia.

Esta maior concentração do capital em mãos privadas, unida à menor capacidade de alocação de recursos por parte do Estado, tem contribuído para reforçar a nova estrutura de poder antes descrita.

Em terceiro lugar, a transferência de responsabilidades funcionais aos governos provinciais tem implicado no aumento, ainda maior, das vultosas dotações de pessoal que nos mesmos vinham criando desde a última década pela ação conjunta do nepotismo político e a crise econômica nesses governos. Eles se viram, assim, diante da necessidade de adotar políticas de ajuste estrutural para sanear suas finanças e assumirem novas funções que implicam na reorganização das instituições responsáveis, modificando o perfil das dotações de pessoal, incorporando novas tecnologias, etc.

No que se refere ao ajuste, e com exceção de algumas privatizações de bancos e empresas, os governos provinciais não conseguiram diminuir seus quadros de funcionários nem, muito menos, desenvolver processos criteriosos de modernização da gestão pública. O governo nacional - governo central - tem continuado a sustentar - como o vem fazendo desde há muitos anos - as precárias finanças provinciais.

Não obstante, a capacidade institucional disponível em cada uma das províncias para confrontar os novos desafios tem demonstrado ser muito diferente, como o ilustra as rebeliões sociais produzidas em algumas delas, que pôs em evidência o grau de corrupção e inviabilidade alcançado pelos governos provinciais.

Por último, a rapidez - ou, às vezes, precipitação plana e superficial - com que realizou o ajuste no âmbito da administração pública nacional, determinou, com frequência, que as dotações fossem reduzidas de forma irracional, afetando a função produtiva dos organismos ou unidades envolvidas. No afã de atacar a hipertrofia se acentuou a deformidade do Estado. A síndrome *sobre-falta* (por exemplo, simultâneo excesso e escassez relativos

de pessoal segundo áreas, níveis e perfis ocupacionais) tendeu a agravar-se, comprometendo a capacidade operacional de muitas instituições públicas.

O perfil do Estado desejado

Os processos antes descritos, explicitam a simultaneidade e reciprocidade das transformações produzidas durante os últimos cinco anos. Eles são extremamente significativos para o tema do presente trabalho. Se o perfil do Estado se modifica, também deverão modificar-se os critérios com que se define a demanda de formação de administradores públicos.

No entanto, se estabelece uma relação mecânica entre as mudanças produzidas no aparelho estatal e as demandas de formação, corre-se o risco de reforçar as tendências e problemas implícitos nesta transformação. Dito de outra forma, a pergunta é se a formação deve tentar corrigir os desvios sistemáticos adquiridos pelo Estado em anos recentes ou, simplesmente, proporcionar as capacidades necessárias para reproduzir e assegurar o modelo instituído.

A pergunta conduz inevitavelmente a pensarmos se o processo de transformação em curso aponta na

direção das utopias institucionais que foram alternativamente denominadas Estado *necessário*, *atlético*, *catalítico*, *inteligente*, etc. Ou, se, pelo contrário, o que está ocorrendo nos distancia cada vez mais da possibilidade de, ao menos, recorrer a uma curva assintótica - referente à assíntota, ou seja, reta limite da família de tangentes a uma curva quando o ponto de tangência tende para o infinito - em direção a esses modelos de Estado desejável. Se este último fosse o caso, surge, desde o meu ponto de vista, um dilema entre políticas de capacitação inspiradas em imperativos ético-políticos ou em considerações de mercado.

Em termos práticos, escolher uma ou outra posição, implica em optar por programas, conteúdos, metodologias, orientações e ênfases claramente diferentes. Será muito mais distinto ensinar a desmantelar do que a fortalecer o Estado; a gerenciar privatizações em lugar de programas sociais; a administrar conflitos gremiais ao invés de negociações internacionais; a desregular a regular, a transferir funções às instituições subnacionais que a criar canais de participação social.

Porém, além de afetar variáveis essencialmente qualitativas, as opções eleitas também terão um

impacto quantitativo: a magnitude das atividades formativas dependerá em boa medida da quantidade de pessoal que se requeira capacitar para o cumprimento de uma ou outras funções.

A preocupação manifestada se resume em uma breve pergunta: para que classe de Estado devemos formar administradores públicos? A resposta não pode senão ser prospectiva. Deve considerar cenários institucionais alternativos cuja solução dependerá de que a situação atual, a direção das mudanças e as condições futuras desejáveis sejam devidamente ponderadas.

A construção de tais cenários exigirá responder perguntas como as seguintes:

- ◆ Caminhamos para um Estado que terá por âmbito jurisdicional principal a divisões políticas e territoriais menores (províncias, estados, regiões, municípios)?
- ◆ Desaparecerá para sempre o Estado empresarial?
- ◆ Exercerá o Estado um papel ativo na regulação das empresas e serviços privatizados?

- ◆ Serão abandonadas ou reduzidas significativamente as funções as sociadas com o Estado do bem-estar?
- ◆ Será acrescentado o peso das funções estatais orientadas à promoção e disciplinamento da atividade econômica (por exemplo, promoção de exportações, pesquisa e desenvolvimento, canalização do investimento, flexibilização no trabalho)?
- ◆ Será vista a gestão pública crescentemente compelida ou condicionada por políticas ou critérios supranacionais?
- ◆ Terminará por impor-se no setor público um regime de pessoal fundado no mérito e no desenvolvimento de uma carreira profissional?
- ◆ Desaparecerá o clientelismo político no acesso à função pública?
- ◆ Serão a transparência, a excelência, a vocação ao serviço e a prestação de contas, os valores predominantes de uma nova cultura administrativa?

- ◆ Estará o Estado, em quaisquer de seus níveis, disposto a adotar tecnologias administrativas de ponta em suas diferentes áreas de gestão?

As demandas de formação só podem ser deduzidas dos cenários institucionais pressupostos e estes, por sua vez, serão construídos a partir das opções contidas em interrogantes como os propostos. Naturalmente, isso não significa que a identificação de necessidades de formação - e a conseqüente determinação da demanda - deva necessariamente fundar-se em um exercício tão abstrato e abrangente. Este exercício parece justificar-se quando se trata de formular uma política nacional de capacitação de funcionários públicos ou de consensuar, com as principais instituições responsáveis pela formação, programas que apontem na direção de dar resposta às demandas resultantes dos cenários acordados.

A demanda de formação

Segundo a Lei de Say, toda oferta cria sua demanda. O campo da formação e capacitação de funcionários não é uma exceção a esta lei econômica. A interpretação que cabe dar-lhe

neste contexto é que são os prestadores destas atividades que determinam em grande medida o nível, os conteúdos e, finalmente o perfil da formação efetivamente realizada. Os demandantes devem ajustar suas necessidades e expectativas à oferta disponível, ou bem, satisfazê-las fora do sistema regular de formação. Em geral, as instituições de capacitação em gestão pública desenham seus programas, cursos e seminários prevendo que o mercado para usa oferta encontrará mercado assegurado devido à existência de necessidades insatisfeitas, alunos cativos por obras de regimes de planos de cargos vigentes, profissionais desejosos de incorporar uma linha a mais em seus currículos e, inclusive, candidatos legitimamente interessados nessa oferta educativa.

Porém do lado da demanda, existe uma reduzida capacidade institucional para identificar sistematicamente necessidades de formação, seja para o desempenho das funções vigentes de seus atuais ou futuros funcionários ou para o desenvolvimento de uma carreira profissional que lhes permita ascender a postos de maior responsabilidade. Torna-se difícil para estas instituições articular uma demanda de serviços de capacitação que conduza a obter

os recursos humanos que requeira uma certa área de gestão pública.

Em parte, porque não existe tradição quanto à formulação de planos e programas deste tipo; em parte, porque não é simples desenvolver mecanismos para a detecção de necessidades de capacitação individual; e em parte também, porque a relação causa-efeito entre expor a um funcionário determinada oferta de formação e lograr que adquira o perfil profissional que o habilite para desempenhar certas funções e/ou executá-la de forma mais produtiva, não é simples nem linear.

A demanda de formação tende a se converter, deste modo, no resultado de uma atividade atomizada, onde prevalece a iniciativa individual dos funcionários envolvidos para além da necessidade institucional de contar com pessoal capacitado. Com poucas execuções, cada funcionário determina que conteúdos e orientações são relevantes para incrementar seus conhecimentos e tecnologias, buscando para si os provedores que possam satisfazer tais inquietudes.

Precária é a medida em que os conhecimentos adquiridos correspondem verdadeiramente aos perfis requeridos pelas insti-

tuições a que pertencem ditos funcionários. Se bem se pode supor que poucos funcionários escolherão capacitar-se em áreas totalmente desvinculadas de seus afazeres profissionais, também é certo que nem sempre esta capacitação está direcionada para aumentar ou desenvolver as habilidades desse profissional em função de sua respectiva inserção institucional.

Para ilustrar algumas destas afirmações, consideramos o caso do *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (SINAPA), regime profissional estabelecido com um alcance bastante extenso na administração central do setor público nacional. Este regime fixa determinados incentivos que associam a capacitação com a carreira e, de tal maneira, operam como indutores de demandas individuais. Por exemplo, durante os últimos três anos se gerou uma grande demanda de alunos potenciais situados nos níveis mais baixos do SINAPA, como conseqüência dos requisitos fixados pelo mesmo para a promoção a níveis superiores.

Ao não estarem especificados nas diretrizes da carreira administrativa os conteúdos dos cursos senão, somente, os créditos necessários, a demanda induzida tornou-se inespecífica. Sua eventual

correlação com as necessidades concretas das áreas envolvidas só teria podido efetuar-se através de uma tarefa de *fine tuning* que nem o INAP (*Instituto Nacional de la Administración Pública*, instituição responsável pela capacitação no setor público) nem as instituições de origem do pessoal capacitado estavam em condições de realizar.

Na atual conjuntura, o INAP satisfaz muito limitadamente a demanda da capacitação, oferecendo cursos voltados para uma formação geral dos funcionários, sem poder aprofundar-se nos aspectos qualitativos da formação. E ainda no plano quantitativo, somente está em condições de oferecer oportunidades a 400 ou 500 dos 2000 candidatos potenciais que se postulam cada ano.

Também merece uma reflexão o *Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública*, que inclui um ciclo obrigatório orientado a "refletir sobre a complexidade do desenho e a implementação de políticas públicas, analisar os fatores de mudança na ordem internacional que impactam nas decisões cotidianas e ter acesso a ferramentas úteis para a tomada de decisões". Este ciclo inicial se completa com cursos de aprofundamento optativos que tentam satisfazer

necessidades de formação mais específicas.

Em teoria, como existe um sistema de orientação acadêmica que permite selecionar estes cursos em função das preferências profissionais e requerimentos para o exercício dos postos de trabalho, cada aluno pode desenhar seu próprio programa de formação. Porém é importante destacar, de todas as maneiras, que também neste caso se parte de uma oferta de cursos fundada mais em presunções ou definições *teóricas* de demanda de capacitação que em necessidades concretas efetivamente detectadas.

Ainda sobre este ponto, supõe-se que as necessidades atuais dos funcionários públicos na matéria consistem na aquisição de instrumentos e capacidades que lhes permitam exercer funções de gerência de seus organismos nestes tempos de mudança e transformação. Isto, se bem entende a necessidades imediatas dos funcionários públicos (e se corresponde com o estado atual de desenvolvimento das políticas na matéria), não supõe uma visão estratégica, que aponte para a formação de recursos humanos no âmbito das novas funções que deverá cumprir o Estado. A capacitação se torna, assim,

inespectiva (o que não quer dizer de baixo nível), orientada a um perfil de funcionário relativamente indefinido (*o gerente público*).

A determinação de *áreas críticas* nesta matéria, que permita dirigir os esforços a objetivos prioritários, não parece ser, no momento, uma atividade própria do processo de detecção de necessidades de capacitação. Tampouco parece razoável que esta tarefa seja realizada pelo INAP, que não conta com as atribuições nem a capacidade necessária para isso; ao contrário, a identificação de áreas críticas deveria ser uma tarefa própria das instâncias políticas que orientam e supervisionam o processo de fortalecimento institucional do setor público.

Dentro do programa de reforma do Estado e da administração, não foram formuladas políticas claras, que permitam detectar áreas críticas em função de novas tarefas que se espera que cumpra o Estado. Existem, isso sim, algumas *definições implícitas*, como no caso da *Dirección General Impositiva* (DGI), onde a redefinição do papel do organismo como peça chave da política fiscal do governo dispôs uma transformação interna profunda. Não obstante, a

instituição não pode superar até o momento as turbulências de uma conjuntura, na qual a capacitação se reduz a uma atualização normativa: apagar incêndios no lugar de preveni-los.

Antes a falta de definições políticas, a detecção de necessidades de capacitação e a correspondente elaboração de programas e planos perde sentido. Isso deve nos alertar sobre o fato de que, quando se critica a ausência destes programas, planos e atividades de detecção, na realidade se está deslocando o eixo do problema. O que realmente importa é que existia a vontade política de capacitar funcionários para as novas tarefas próprias do modelo de Estado que se aspira concretar.

Este vazio na orientação política tende a produzir outras conseqüências. Por exemplo, aumenta a resistência de certos funcionários a permitir que o pessoal sob sua responsabilidade participe de atividades de formação. Para isso, citam-se habitualmente razões operativas (se lhe *suprime* funcionários) porém se resistem a admitir o temor à competência ou, mais genericamente, à instauração de novas regras do jogo que, eventualmente, possam debilitar ou comprometer sua posição atual.

Outra consequência pode se percebida na relação entre capacitação e desempenho. Ao não existir uma política de capacitação orientada para que os funcionários produzam determinados resultados (vinculados, por sua vez, ao papel atribuído ao Estado), não é estranho que à hora de avaliar o desempenho dos funcionários, as dificuldades sejam enormes: nesse momento se adquire consciência de que não se conta com indicadores de produção e, portanto, não se pode avaliar a contribuição de cada empregado aos resultados da gestão. Algumas vezes, isto leva a situações paradoxas, como quando se atribui um prêmio por produtividade a um funcionário, com o compromisso de que o reparta entre todos seus companheiros de trabalho.

Para resumir o expressado nesta parte, demanda-se capacitação porque existem incentivos atados à promoção, porque o pessoal deseja aumentar suas credenciais profissionais de modo a alcançar um melhor posicionamento no mercado de trabalho, porque se requer a satisfação de necessidades operacionais imediatas nas instituições em processo de capacitação, porém não porque se tenha imaginado um cenário institucional e um modelo de

gestão em função dos quais tornariam justificáveis determinados programas, conteúdos, ações e beneficiários.

Aspectos político-institucionais

Como se inverte esta tendência de que a formação dependa principalmente de decisões individuais ou necessidades conjunturais? A resposta não é simples e tem componentes político-institucionais, técnicos e metodológicos.

Para começar com os componentes político-institucionais, cabe destacar que na presente análise, o universo de funcionários tomado como referência abrange a totalidade do setor público nacional, provincial e municipal. Em tal sentido, considero a formação como um sistema de vasos comunicantes no qual, como se parte de uma oferta relativamente limitada, qualquer viés que se introduza no sentido de favorecer ou priorizar certos setores ou grupos de funcionários, terá consequências inevitáveis sobre os demais.

Em poucas palavras, estou me referindo estritamente a uma *política de formação de recursos humanos* com um alcance nacional. Portanto, corresponde

ao Poder Executivo nacional posicionar-se a respeito. As decisões adotadas em matéria de mudanças das regras do jogo entre sociedade e Estado afetam a totalidade das instâncias governamentais, já que são agora os governos provinciais e municipais os que devem assumir a responsabilidade principal da gestão pública e, em tal medida, os que devem contar com recursos humanos preparados para cumprir esta missão.

Se por um lado, as províncias poderiam ser consideradas entidades que gozam estritamente de autonomia política e, portanto a elas lhes cabe a responsabilidade de decidir como obter ou formar o pessoal necessário para a gestão, creio, por outro, que o governo nacional deva continuar exercendo neste campo um papel indispensável. Isto seria conseqüente com outras formas de intervenção que continua exercendo no âmbito as províncias argentinas, como o é, por exemplo, a cruzada iniciada há algum tempo em matéria de saneamento econômico e financeiro das mesmas, para o qual tem desenvolvido uma série de mecanismos de prêmios e sanções manejados centralizadamente.

Se se considera que velar pela estabilidade financeira do país

exige atuar de maneira determinante sobre as finanças dos governos subnacionais, não caberia dúvida alguma que ter uma ativa intervenção na promoção, financiamento e fixação de políticas globais sobre formação de funcionários, é um dos papéis que corresponde a um Estado orientador e articulador da atividade social, que tem renunciado à prestação de serviços e à execução direta de funções produtivas. O que está em jogo é igualmente crucial para assegurar que o Estado que agora se considera deseável, possa assumir plena e responsavelmente as gestões residuais - ainda que não por isso menos significativas - que lhe tem permanecido reservadas.

Refiro-me a um Estado capaz de *conhecer* algo tão elementar e, simultaneamente, tão crítico, como o volume da demanda de formação, sua distribuição, perfil ou prioridade, e que portanto dispõe das equipes, ferramentas metodológicas e suportes tecnológicos necessários para a tarefa. De um Estado que, além de ter desenvolvido sistemas de informação e avaliação que lhe permitam dispor desse conhecimento, esteja em condições de promover um conjunto de programas e atividades que reforcem as possibilidades de atender à demanda existente.

Falamos de um Estado capaz de organizar e executar programas de formação com um alcance nacional, orientados à capacitação de capacitadores; à especialização em novas áreas de gestão nas que existem *déficits* notórios na oferta; à avaliação séria, metódica e permanente da capacitação efetivamente realizada; à fixação de indicadores de qualidade; à edição e difusão de material de apoio à docência e tantos outros igualmente indispensáveis para elevar a quantidade de qualidade da formação neste campo.

Aspectos metodológicos e técnicos

Desde o ponto de vista técnico, a execução deste tipo de programas exige considerar, em primeiro lugar, como se detectam as necessidades de capacitação. Em tal sentido, convém distinguir entre processos de detecção de necessidades de formação ao nível de agrupamentos de pessoal e processos baseados em detecções de caráter individual.

Tipicamente, a primeira situação se estabelece nos casos de formulação de planos estratégicos de formação associados a programas globais de modernização estatal, nos que se trata de estimar o

perfil da demanda futura de capacitação (e seus custos associados) frente a projeções de novos cenários institucionais.

Em contrapartida, a segunda situação corresponde habitualmente a planos de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, nos que se identifica caso a caso os *déficits* de formação de pessoal, seja para o desempenho de suas funções atuais ou para sua inclusão em quadros ou organogramas de renovação ou substituição de servidores. Com frequência, esta detecção resulta de uma tarefa normal de avaliação de desempenho (quando esta rotina está estabelecida) ou da atuação de comitês constituídos especialmente para este fim.

Tendo em conta o propósito central deste documento, ou seja, analisar a formação de funcionários frente ao novo perfil do Estado, completarei esta parte apresentando uma metodologia que pode ser útil para formular um *Programa de Formação de Administradores Públicos* (PFAP) com alcance estratégico, vinculado a um processo de modernização estatal.

Uma condição necessária para que um Programa deste tipo tenha sentido é que exista vontade

política para estabelecer e manter uma carreira ou regime de recursos humanos, que promova e incentive a formação como atividade permanente. Para isso, não basta oferecer a possibilidade de acumular créditos. Trata-se de vincular mais organicamente o desenvolvimento do recurso humano com a efetiva ocupação de postos e a postulação de responsabilidades de maior hierarquia nas instituições, desenhando planos e destinando recursos para tal fim.

O desenvolvimento de recursos humanos é consubstancial à implantação de um sistema civil profissional. Não é concebível a existência de uma carreira administrativa sem prever a organização e execução sistemática de atividades voltadas para elevar a capacidade técnica, conhecimentos e habilidades do pessoal incorporado a esse regime e a desenvolver seu potencial para ocupar posições de crescente responsabilidade.

Nos termos que proponho, um PFAP não equivale a um *Plano de Capacitação* (PDC). Para compreender seus respectivos alcances e diferenças, é preciso marcar algumas de suas principais características:

1) O PFAP se formula com uma

perspectiva de médio e longo prazos. O PDC, no alcance que proponho, tem em contrapartida um horizonte de curto prazo, geralmente um ano (Plano Anual de Capacitação).

2) O PFAP não se limita a avaliar e prever necessidades de capacitação. Além disso, leva em consideração todos os demais aspectos vinculados ao desenvolvimento do recurso humano ao longo de sua carreira como servidor público, começando com a detecção inicial de vazios de formação no momento do recrutamento e seguindo com a indução ao posto de trabalho; a proposta de cursos ou outras modalidades de especialização, aperfeiçoamento ou atualização requeridos para o desenvolvimento ou a promoção; a análise e proposta de incentivos materiais vinculados ao nível de capacitação demonstrado pelos recursos humanos; e, logicamente, a previsão de necessidades de formação e treinamento dos recursos humanos.

3) O PFAP não se expressa sob a forma de cursos, seminários ou outras atividades formativas que deverão oferecer-se para manter e elevar o nível de capacitação existente. Esse resultado corresponde ao PDC. Por outro lado, o PFAP analisa qual é o

perfil de formação desejável para as diferentes categorias, níveis e funções dos funcionários, e compara este perfil com o que efetivamente possuem esses mesmos grupos. Em função disso, avalia os possíveis *déficits* resultantes de dita comparação, dimensiona sua magnitude em termos dos recursos que exigiria fechar lacunas e propõe uma estratégia ao respeito.

4) O PFAP também permite estabelecer o grau de correspondência existente entre a demanda efetiva e oferta instalada de capacitação, com a finalidade de avaliar i) que possibilidades têm (ou terão) as instituições prestadoras de serviços neste campo para satisfazer a demanda efetiva e, eventualmente, ii) que ações devem (ou deverão) empreender-se para consolidar, potencializar ou expandir a oferta.

5) O PDC traduz as necessidades de capacitação detectadas em termos de cursos, seminários, treinamento em serviço, formação em nível de pós-graduação ou outras atividades ou processos que se oferecerão efetivamente em um determinado período de tempo e, portanto, incluir-se-ão no Plano Anual. Neste sentido, o PDC

formaliza a atividade de capacitação, ao determinar quais são os processos mais aconselháveis e factíveis de acordo com as necessidades prioritárias e aos recursos disponíveis. Para isso, o PFAP deve ter identificado previamente quais são as necessidades expressas, por exemplo, em quantidades de horas ou meses-homem de capacitação.

De uma forma ou de outra, explícita ou implicitamente, todas instituições adota uma política de desenvolvimento de seus recursos humanos. Ainda que seja por defeito, isto é, não assumindo devidamente uma responsabilidade neste sentido.

No caso argentino, pode se afirmar que até há pouco tempo, não existia uma política explícita para o desenvolvimento dos funcionários públicos e que o esforço de capacitação que se leva a cabo atualmente é sumamente limitado e pouco sistemático, sem responder a uma estratégia orientada para elevar as qualificações técnicas dos funcionários.

A decisão política de criar e instituir uma carreira administrativa - como o SINAPA - contém, de fato, uma conseqüente decisão de adotar uma política

de desenvolvimento dos recursos humanos incorporados ao novo sistema. Supor que pode se implantar uma carreira sem tomar medidas efetivas neste último sentido torna-se contraditório com a própria natureza da função pública.

Um dos objetivos explícitos de uma carreira administrativa é profissionalizar e hierarquizar o exercício da função pública. Este resultado poderá efetivar-se só quando o serviço público se converta em uma atividade profissional socialmente legítima e valorizada.

É quase impossível que isto ocorra sob condições em que não existem incentivos ao desempenho, pautas para o avanço em uma carreira, critérios de mérito para o recrutamento e a promoção nem condições salariais adequadas para recompensar os serviços prestados. Esta situação recém começou a ser corrigida mediante a gradual incorporação de funcionários ao SINAPA e outros regimes de recursos humanos.

No entanto, a hierarquização de uma carreira implica, entre outras coisas, corrigir a síndrome de *sobra-falta* que aflige a maioria das dotações de pessoal do setor público na América Latina. Uma correção que de-

manda a simplificação das estruturas de postos redundantes e recursos ociosos ou *fantasmas*; que supõe identificar e cobrir os postos de trabalho requeridos para cumprir funções críticas desde o ponto de vista das novas funções do Estado, tais como planejamento estratégico, regulação da atividade privatizada, controle de gestão, manejo de sistemas de informação, formulação de políticas públicas e de programas de investimentos, gestão descentralizada, etc; e que portanto, demanda uma ação sistemática de atualização e aperfeiçoamento deste pessoal, através de atividades de capacitação sistemáticas que alcancem, em primeiro lugar, a cúpula das instituições públicas.

Por outro lado, a hierarquização de uma carreira implica em eliminar a discricionariedade política nos mecanismos de acesso à função pública, a subjetividade na promoção e a arbitrariedade na fixação dos salários. Em contrapartida, supõe a exigência de deveres e o reconhecimento de direitos dos funcionários, fixando-lhes responsabilidades e outorgando-lhes competências e autoridade para a gestão, demandando-lhes resultados e recompensando-lhes adequadamente. Em síntese, hierarquizar o serviço civil é

aceitar que o exercício da função pública supõe o desenvolvimento de uma carreira profissional, que pode conferir prestígio e oportunidades de realização pessoal a quem a exerça, e que deve ser regulada, promovida e respeitada em todas as instâncias de vinculação do funcionário com a instituição.

Um PFAP é um instrumento idôneo para apoiar e sustentar o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos para que possam cumprir responsabilmente, com o nível técnico exigido, as diversas funções próprias de uma gestão pública moderna e eficiente.

Poderia definir um PFAP como um processo sistemático de detecção e quantificação da futura demanda potencial de formação e capacitação, em função das necessidades resultantes para avaliar a composição funcional do quadro de pessoal previsto a médio prazo, as exigências de informação, conhecimentos e destrezas dos diferentes perfis ocupacionais implícitos nesse quadro, o nível de capacitação desse pessoal e a frequência ou oportunidades de formação que deveriam se oferecidas ao mesmo.

A metodologia para a elaboração de um PFAP pode se ajustar à seguinte seqüência:

1) Partir da projeção anual de pessoal que, estima-se, comporá a dotação segundo agrupamentos, níveis e áreas funcionais. Nesta projeção deverão ser consideradas as políticas que tenham fixado em matéria de recomposição do quadro de funcionários, segundo o cenário institucional (por exemplo, Estado desejado) previsto a médio prazo.

2) Para cada um dos grupos de funcionários (diferenciados segundo agrupamento, nível e área funcional) será necessário determinar os *perfis de capacitação* desejáveis, isto é, o conjunto de conhecimento, informações e habilidades que deveriam possuir os membros de cada grupo.

3) Para a elaboração dos perfis de capacitação, é desejável contar com a informação que proporcionam os Manuais e Cargos em relação aos requisitos de formação prévia do pessoal. Por não se dispor dessa informação, os perfis podem ser elaborados através de Comitês de Especialistas ou informantes especializados para cada grupo, apoiados pelos responsáveis da área de capacitação.

4) Os perfis devem incluir os temas sobre os que seria desejável capacitar a cada grupo, bem

como o *número de horas* ou *unidades de crédito* desta atividade formativa que deveriam se reunir para satisfazer os níveis esperados. Por outro lado, não deveriam aludir a processos concretos de capacitação, aspecto que corresponde ao Plano Anual de Capacitação.

5) A fim de estabelecer a demanda potencial global de capacitação, projetada para cada ano do período que abranja o PFAP, dever-se-á, em primeiro lugar, multiplicar o número de horas ou as unidades de crédito fixadas para cada tema pela qualidade de pessoal que se estima ser necessário capacitar cada ano.

6) A quantidade obtida do cálculo anterior para cada grupo de pessoal, representaria a demanda a ser satisfeita no caso em que todos os recursos humanos requeiram ser capacitados. Em não sendo assim, e tendo em conta as situações diferenciais que poderiam apresentar-se em cada grupo de pessoal, corresponderia estabelecer a proporção do mesmo que seria capacitado e, portanto, estimar a quantidade e porcentagem de horas que isso representaria referente ao total anterior.

7) Até aqui, seriam feitas previsões sobre a demanda de

capacitação efetiva segundo grupos de funcionários e perfis elaborados para cada grupo. No entanto, é provável que ao longo do período do PFAP (por exemplo, 3, 5, 10 anos) certos grupos de funcionários devam receber capacitação adicional pela via de cursos de atualização ou aperfeiçoamento. O que se está sugerindo é que a capacitação não é uma atividade a ser desenvolvida de uma vez e para sempre. Se consideramos que os *perfis* antes aludidos representam um esquema curricular básico para cada grupo, corresponde em fixar qual a freqüência com que serão oferecidas as oportunidades de capacitação e, portanto, que volume adicional de atividade isso representa para cada grupo.

8) Existem, a respeito, estatísticas comparadas. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Japão se oferece aos funcionários públicos uma oportunidade de capacitação a cada ano ou ano e meio. Na Índia, por outro lado, a freqüência é menor (por exemplo 5 anos). No caso argentino não se dispõe de estatísticas que permitam determinar qual é - ou deve ser - a freqüência para cada grupo. Torna-se evidente que a mesma variará segundo os agrupamentos, os níveis, as áreas funcionais e, sobretudo, a veloci-

dade com que se transforma a bagagem tecnológica básica que deve utilizar cada grupo em sua atividade cotidiana.

Desde a perspectiva macro adotada na presente metodologia de formulação do PFAP, um possível método operacional para programar as ações de capacitação a incluir no PDC consistiria em:

- 1) Decidir que *grupos de pessoal* (segundo agrupamento, nível e área funcional) serão considerados na programação.
- 2) Determinar a quantidade total de pessoal (e os parciais por ano) que conformarão cada um dos grupos.
- 3) Construir uma *tabela de temas de capacitação*, que abrangeria todos aqueles identificados nos *perfis de capacitação* que tivessem sido elaborados para cada grupo.
- 4) Cruzar numa matriz os grupos de pessoal e a tabela de temas, a fim de estabelecer em quais temas (e, portanto, para que perfis) se requererão ações de capacitação.
- 5) Em cada um dos agrupamentos *grupo de pessoal/tema*, indicar qual seria a quantidade de *horas padrão* de capacitação que conformariam o perfil de cada grupo de pessoal.

6) Em uma matriz similar, em que seria adicionada a cada grupo a respectiva quantidade de pessoal, indicar nos agrupamentos cruzados a quantidade de *horas/tema* programadas, as que resultariam da multiplicação do número de *horas padrão* para cada tema pela proporção de pessoal que requereria esse tipo de capacitação, de acordo com a detecção de necessidades realizada para cada grupo.

7) O passo seguinte seria determinar os *custos padrão* de capacitação por *hora/tema*, que se multiplicariam pela quantidade de *horas/tema* programadas a fim de estabelecer o orçamento de capacitação para cada grupo, tema e ano, bem como os totais gerais. Esta informação seria incorporada em outra matriz.

Com estas referências metodológicas e técnicas tentei *provir* desde as reflexões mais conceituais apresentadas nas primeiras partes a possíveis formas de instrumentação prática de programas e planos de formação e capacitação de funcionários públicos, levando em conta as demandas e desafios que proporciona a reforma do Estado em curso.

À guisa de conclusão

Para concluir, examinarei dois aspectos até agora não abordados, que me parecem essenciais, sobretudo quando o problema da formação se encara desde uma perspectiva de médio e longo prazos. Refiro-me à relação da atividade de formação com a pesquisa e a docência em administração pública.

O ponto que desejo destacar é que, em geral, não tem existido uma vinculação orgânica entre formar administradores públicos e formar pesquisadores e docentes neste campo. Uma imensa maioria daqueles profissionais que atuam como capacitadores de administradores públicos não possuem uma formação sistemática nem um grau acadêmico na área. Provém das mais diversas disciplinas técnicas e científicas, o qual poderia enriquecer o processo de capacitação, porém desconhecem com frequência a problemática do setor público, a especificidade de seus problemas gerenciais e operacionais, as pautas culturais que condicionam os processos decisórios e muitos outros aspectos cujo conhecimento só se adquire mediante uma formação especializada.

O caso da pesquisa em administração pública é algo diferente. Aqui, os déficits são todavia maiores que no caso da docência. São bastante escassos os profissionais graduados de programas acadêmicos da pós-graduação neste campo que tem orientado sua atividade, predominantemente, para a pesquisa. Os livros de certa qualidade escritos na Argentina durante os últimos dez ou vinte anos, que poderiam ser considerados legítimos expoentes da disciplina, contam-se com os dedos da mão. Certamente, pode-se contabilizar uma variada produção de artigos e trabalhos monográficos de desigual qualidade, que no geral tem um caráter ensaístico e não correspondem a trabalhos de pesquisa rigorosos.

Como tem ocorrido em outros campos do conhecimento científico e tecnológico, poderia sustentar-se que a pesquisa sistemática em administração pública não constitui uma prioridade em nosso país, já que bastaria consultar a produção científica desenvolvida em outras latitudes. Além do mais, os programas universitários na área se nutrem, em grande medida, de material procedente dos centros acadêmicos norte-ocidentais.

Para refutar esta posição, creio ser desnecessário recorrer ao desgastado argumento do colonialismo cultural e à transferência acrítica de modelos e interpretações válidos para outros contextos. Não cabe dúvida que muito deste material tem sido útil e suprido a enorme carência de produção local ou, inclusive, latino-americana. Porém suspeito que exista uma sutil e todavia não suficientemente aclarada relação entre o progresso científico ou tecnológico em um campo do conhecimento e seu impacto cultural sobre a realidade social na qual esse conhecimento se originou. Talvez isto se deva a que os pressupostos culturais de uma tecnologia deve ser congruentes com as premissas tecnológicas de uma cultura.

Esse diálogo entre ciência, tecnologia e cultura não se improvisa. É, normalmente, o resultado gradual e sistemático de um processo interativo e articulado entre a reflexão e a ação. A pesquisa e o desenvolvimento tecnológico criam matéria prima e instrumentos para a ação. A docência especializada constitui um dos veículos fundamentais para transmitir suas contribuições. A ação, por sua vez, realimenta o processo criativo impulsionando

sucessivas espirais de um círculo virtuoso que, em última instância, expressa a mútua necessidade de ação fundada na reflexão e uma reflexão inspirada na realidade.

Resumen

LAS DEMANDAS DE FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

El texto no solo sugiere interesantes abordajes a respeto del nuevo perfil del Estado, como también analiza, con elementos innovadores, la problemática de la formación de los administradores públicos, considerando para sua formulación el mérito, sea por el carácter de la demanda por formación, sea por su contenido. Vincula, también, la formación de administradores públicos a la investigación e docencia en este campo.

Abstract

THE TRAINING DEMANDS OF PUBLIC ADMINISTRATORS IN VIEW OF THE NEW PROFILE OF THE STATE

The paper not only suggests interesting approaches to the new profile of the state, but it also discusses, with innovative

elements, the issue of the training of public administrators, analysing the characteristics of training demand as well as of training content. It also couples the training of the public administrators to research and teaching in this field.

Oscar Oszlak é diretor do Programa de Pós-Graduação em Administração e coordenador do Programa Especial de Pesquisa sobre o Estado e Políticas Públicas, ambos da Universidade de Buenos Aires.

ESCOLAS DE GOVERNO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Maria Helena de Castro Santos
Marcelo Brito

Introdução

A Reforma do Estado, no contexto da globalização e da democratização, tendo como imperativos, no âmbito interno, os requerimentos da estabilização e da recuperação econômica, de um lado, e de outro, o chamado resgate da dívida social impõem ao novo governo profundos desafios.

Esses desafios exigirão uma máquina burocrática moderna, estável e competente, a salvo de descontinuidades administrativas, preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilitada a formular e executar, monitorar e avaliar políticas públicas e sociais capazes de responder às demandas econômicas e sociais da população. Deverá ainda, e de forma essencial, capacitar seus escalões superiores, para a comunicação, diálogo e negociação com os atores sociais, lideranças políticas, sindicais e empresariais, e fundamentalmente com o Legisla-

O processo de Reforma do Estado em curso pelo governo estabelece no âmbito da reforma do aparelho estatal uma demanda importante naquilo que inequivocadamente pode ser esquecido ou dado menor atenção: os recursos humanos que vão operar a nova máquina burocrática resultante. Assim, torna-se oportuno, neste contexto, uma maior reflexão e atenção quanto à esses operadores, seu perfil profissional, compatível com a nova máquina, bem como quanto aos agentes responsáveis pelo desenho e promoção das ações formativas desses quadros, de modo a adequar-se às exigências contemporâneas do Estado e da sociedade. Este artigo, resultante de uma pesquisa realizada na ENAP, propõe-se a sugerir elementos para a conformação de uma política de recursos humanos, sem a qual qualquer reforma administrativa não terá êxito.

tivo, de forma a evitar a paralisia decisória e fortalecer o compromisso do país com a democracia.

A recuperação da máquina burocrática tem, entretanto, recebido muito pouca atenção, quer dos

segmentos sociais estratégicos, quer da comunidade acadêmica ou mesmo, até bem pouco tempo atrás, das agências governamentais ligadas à administração pública¹. De qualquer modo, a reforma administrativa é geralmente tratada do ponto de vista da reorganização institucional e funcional da burocracia pública. É necessário, contudo, complementarmente a estas questões, indagar sobre quem deverá preencher e operar esta máquina. Ou seja, fica faltando uma política de capacitação e formação de quadros da burocracia, que dote o Estado de uma maior capacidade de governo, enquanto um dos fatores estratégicos para a garantia da governabilidade².

O objetivo deste trabalho é oferecer subsídios para uma política de profissionalização para os altos escalões do serviço público federal no Brasil, concentrando-se em duas questões básicas: que tipo ou tipos de profissionais se deseja formar e que tipos de instituições são adequadas para a formação desses perfis. As informações colhidas e a base de conhecimento gerado permitem, ao mesmo

tempo, considerações acerca do estabelecimento de uma rede de cooperação entre as instituições do país - ao nível federal, estadual e municipal - ligadas à formação e capacitação de recursos humanos para o setor público, com vistas à otimização de ações relativas à gerência do Estado, ao processo de descentralização administrativa e à integração dos mercados de trabalho público e privado.

Para tanto, foram examinados, como referência básica, os modelos polares de Escola de Governo, francês e americano. As experiências argentina, mexicana e espanhola de formação e capacitação de servidores públicos foram brevemente analisadas, identificando-se a possibilidade de um terceiro modelo básico de Escola de Governo. A partir desses modelos paradigmáticos, procedeu-se ao estudo das experiências de parte relevante das instituições brasileiras que se dedicam à formação e capacitação de servidores públicos, com atenção especial à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e que aqui recebem rápida referência. Ao se proceder à análise

¹ - Exceção importante é o trabalho da ENAP, Estrutura e Organização do Poder Executivo, organizado por Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud, ENAP, 1993, 2v. Não menos importante é a atual proposta de reforma administrativa em elaboração pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com vistas a uma administração do tipo gerencial, e que contém sugestões de modificações profundas com relação à concepção contida na Constituição de 1988.

² - Deve-se notar que a proposta de reforma administrativa do MARE contempla a elaboração de uma política de profissionalização do servidor público.

dessas experiências e modelos de formação e capacitação de servidores públicos, examina-se, ao mesmo tempo, o tipo ou tipos de perfis profissionais que tais instituições produzem.

Os dados utilizados no trabalho foram coletados a partir de entrevistas com dirigentes das instituições visitadas, em alguns casos com os egressos dessas instituições e suas chefias, análise de documentos gerados por estas instituições, documentos governamentais e legislação pertinente. As entrevistas desenvolveram-se tanto no país como na França, Estados Unidos, Espanha, México e Argentina.

Tipos de Profissionais e Modelos de Escola de Governo

Há uma década atrás ainda fazia sentido partir para a definição de um perfil ideal de profissional para a administração pública. Atualmente, o acelerado grau de inovações organizacionais, a reestruturação das instituições públicas e a redefinição dos papéis dos funcionários públicos como consequência do rápido progresso tecnológico e

do rearranjo das fronteiras econômico-culturais, fatores que, entre outros, conformam o processo de globalização, determinam avaliação cuidadosa da questão.

É necessário, portanto, que os tomadores de decisão definam uma política estratégica de profissionalização do servidor público, onde serão definidos os tipos de perfis adequados à nova concepção de governo e à recuperação da capacidade de governar, em conformidade com a Reforma do Estado ora em gestação, em estreita interação com a sociedade, e pautada pelos princípios da privatização, descentralização e terceirização.

Assume-se inicialmente que é necessário conceber, em primeiro lugar, a composição de perfis que irão preencher os altos escalões da burocracia, seguindo-se a identificação dos perfis profissionais dos demais níveis, *a fortiori* adequados aos primeiros.

Assim, como ponto de partida para a definição de perfis de profissionais para os níveis superiores da burocracia, recorreu-se ao *analista simbólico* de Robert Reich³. Analisando o processo de globalização da economia, com

³ - Ver Reich, R., *The Work of Nations*, New York, Random House, Inc., 1991.

base na experiência dos Estados Unidos, Reich mostra como no espaço de duas décadas, a partir do pós-guerra, o dinamismo do capitalismo americano deixou de calcar-se na produção de massa, em larga escala, das megacorporações americanas para fundar-se em modernas empresas de alto valor, inseridas em verdadeira teia global. Trata-se de grupos e subgrupos descentralizados, interagindo mutuamente com unidades de trabalho semelhantemente difusas, distribuídas mundialmente, dedicadas a produtos e serviços de alto valor para clientes específicos, individualizados. A nova barreira à entrada deixa de ser o volume da produção e o preço do produto e passa a ser a habilidade em encontrar o ajuste perfeito entre tecnologias específicas e mercados específicos.

De grande relevância dentro do contexto da economia pós-industrial é, então, estabelecer que tipos de profissionais são adequados às empresas de alto valor. Certamente estas empresas ainda precisarão do que Reich chama de *produtores de rotina*. Mas os profissionais do futuro, a quem servem os *produtores de rotina*, e que operam as novas empresas são aqueles que, chamados pelo autor de *analistas simbólicos*, têm a habilidade de identificar e resolver problemas, ou seja,

reunir, rearranjar e reformular as coisas, gerando determinado produto simbólico; de identificar oportunidades para a aplicação do produto, gerando soluções; e de juntar os solucionadores e identificadores de problemas, sendo capaz de vender esse arranjo aos clientes. Os *analistas simbólicos*, em suma, são gerentes de idéias, que solucionam e identificam problemas e promovem a venda de soluções por meio de manipulação de símbolos (dados, palavras, representações orais e visuais). Têm curso superior e/ou de pós-graduação e sua remuneração varia conforme a época, não se relacionando com a extensão do tempo consumido ou a quantidade de trabalho produzido, mas sim com a qualidade, originalidade, inteligência e com a velocidade com que resolvem e identificam novos problemas e promovem a venda de soluções.

A análise de Reich sobre o capitalismo contemporâneo centra-se, compreensivelmente, no setor privado empresarial, arriscando, a partir daí, considerações sobre a reorganização social e profissional dos países na era pós-industrial. Fica faltando, contudo, a indagação essencial, do ponto de vista que aqui interessa: como esse movimento do setor privado moderno reflete-se no setor público? Ou, mais especificamente:

a que perfil do profissional do setor público corresponderia o perfil do analista simbólico?

Fala-se de privatização, de terceirização, de novas técnicas de gestão, de sistemas participativos descentralizados, de se reinventar o governo⁴, já que as pesadas burocracias da era industrial não se sustentam mais. Mas, mais uma vez, muito pouca atenção se presta ao perfil do novo burocrata.

Recorre-se aqui, com relação a essa questão, ao perfil dos analistas de política (*policy ana-*

lysts), profissionais voltados para as atividades governamentais⁵ e que surgem na segunda metade da década de 60, também nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se forma o campo de Políticas Públicas⁶. Compare-se a descrição desse perfil com o perfil do analista simbólico de Reich: o analista de política é o profissional que fornece informações e assessora os tomadores de decisão na escolha entre as diversas alternativas de soluções para o problema enfrentado pelo governo; serve de intermediador entre as diversas competências, capaz de

⁴ - Cf. Osborne, D. e Ted Graebler, *Reinventando o Governo, Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

⁵ - De acordo com Arnold J. Meltzer (*Policy Analysts in the Bureaucracy*, Berkeley, Un. of California Press, 1976), enquanto o termo *policy analysis* é atribuído a Charles Lindblom, que o usou pela primeira vez em "Policy Analysis", *American Economic Review*, 48 (June 1958): 298-312, o termo *policy analyst* pode ser creditado Yehezkel, Dror, que o utilizou pela primeira vez em "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service", *Public Administration Review*, 27 (September 1967): 197-203.

⁶ - Identifica-se a origem do novo campo de Políticas Públicas, nos anos 60, a partir dos recorrentes fracassos do governo em resolver os problemas por eles enfrentados, especialmente no campo das políticas sociais, com os tradicionais instrumentos da administração pública. Os tomadores de decisão passam a valer-se de outras áreas do conhecimento, como a economia, a sociologia, a ciência política, a engenharia de sistemas, etc. Pesquisadores e professores da área acadêmica começam a concentrar-se no estudo de questões relacionadas à política governamental. Surgem os primeiros periódicos especializados no assunto, ao mesmo tempo em que surgem, nas universidades os primeiros cursos de pós-graduação e Escolas de Governo. O campo de Políticas Públicas vai assim se formando. A respeito da formação do campo nos Estados Unidos e na Inglaterra, uma década depois, ver Ham, C. and Hill, M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Sussex, Wheatsheaf Books Ltd, 1984.

São muitas as definições do campo de Políticas Públicas e do tipo de análise que seus profissionais praticam (*policy analysis*). A mais influente é de Thomas Dye, que nos diz que a análise de política tem a ver com o que o governo faz, porque o faz e que diferença isso faz. O campo de Políticas Públicas tem a ver, assim, com a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação governamental (cf. Dye, T. R., *Understanding Public Policy*).

dialogar (buscar informações e interpretá-las) com especialistas de diversas áreas sem necessariamente ser um especialista ele mesmo; é capaz de identificar problemas, intermediar soluções e coordenar a solução selecionada; pode estar empregado dentro ou fora do governo; e tem clientes definidos, que podem também estar dentro ou fora do governo.

Note-se que, embora de origens distintas, o analista de política (de Dror, Lindblom, Wildavsky, Meltsner) parece, por assim dizer, a tradução do analista simbólico (de Reich) para o setor público, capaz, inclusive, de reinventar o governo.

Os analistas de política, graduados das universidades americanas tipicamente associam uma formação abrangente e multidisciplinar a uma especialização em alguma área de *policy* (educação, habitação, energia, transportes, etc), conformando um tipo de profissional que combina características de um generalista com as de um especialista. Os egressos da *École Nationale d'Administration* (ENA) francesa, chamados *enarcas*, por outro lado, apresentam perfil puramente generalista, igualmente abrangente e multidisciplinar, mas em versão burocratizada. Nesse caso, a visão de política pública e a dimensão

política dos problemas de governo são negligenciados.

Pode-se distinguir, então, até aqui, os seguintes tipos de perfil profissional: o perfil generalista, na versão burocratizada dos *enarcas*, e o perfil híbrido, combinando uma formação generalista com especialização, tendo como referência o típico analista de política americano.

O tipo de perfil profissional híbrido pode ser associado também aos egressos do Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) argentino (Administradores Culturais), o qual, apesar de pautar-se inicialmente pelo modelo da ENA francesa, tem recentemente recebido influência do modelo americano da John F. Kennedy School of Government. Este Instituto também forma profissionais com perfil generalista, mais próximo da versão francesa, embora também incorpore elementos da formação generalista das Escolas de Governo americanas (Administradores Governamentais). Já o INAP espanhol (Administradores Civis do Estado) e o INAP mexicano (Administradores Públicos) servem de referência para um perfil profissional fortemente calcado nos *enarcas* franceses. O Instituto mexicano, contudo, dedica-se preferencialmente à formação inteiramente especia-

lizada. O perfil especializado tem sido considerado imprescindível para operar a máquina burocrática mexicana, já que, profundamente penetrada por critérios políticos de recrutamento e, portanto, sujeita à alta rotatividade dos seus quadros, necessita formar especialistas rápida e continuamente.

Tem-se, portanto, como referência, a partir das experiências internacionais analisadas, três tipos de perfis profissionais para os altos escalões da burocracia: o perfil generalista (na versão burocratizada francesa ou na que incorpora elementos da parte generalista da formação dos analistas de política americana), o perfil especializado e o perfil híbrido (que combina a formação generalista, em qualquer versão, com especialização).

As experiências da ENAP com relação à formação e quadros para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (também chamados gestores governamentais), de um lado, e de Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento, de outro, oferecem rica referência para a reflexão sobre a importância e a adequação para a realidade brasileira dos perfis generalista, no caso da

primeira carreira, e híbrido, no caso das duas outras.

A formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi idealizada para seguir o modelo francês, tendo, no entanto, terminado por combinar características deste e do modelo americano. A explicação está nas descontinuidades administrativas e conseqüentes concepções distintas quanto ao perfil do egresso da Escola. As mesmas razões explicam o perfil híbrido desenhado pela Escola para os Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento.

Esse trabalho procurou avaliar a performance profissional dos gestores governamentais, no que se refere ao núcleo que permaneceu em Brasília. A carreira sofreu perdas substanciais desde a posse de seus membros, em a 1991⁷, aí podendo-se incluir os que se deslocaram para as representações estaduais dos órgãos federais, já que o fizeram, na maioria das vezes, para funções que podem ser consideradas, de certo modo, periféricas. O núcleo que permaneceu em Brasília (hoje, cerca de 49% dos que tomaram posse) contudo, oferece importante referência para os tomadores

⁷ - Dos 91 gestores que tomaram posse quatro anos atrás, 25 % deixaram a carreira, sem contar os seis licenciados e os que exercem atividades no Legislativo.

de decisão, na medida em que, por assim dizer, testaram o perfil generalista, exercendo funções nos escalões superiores da burocracia.

Demonstrou-se em outro lugar⁸, que o núcleo de Brasília dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é bem avaliado pelas chefias dos diversos órgãos por onde passaram e onde exerceram atividades em diferentes áreas de política governamental, ocupando lugar de prestígio na estrutura hierárquica desses órgãos. Alguns desses, em momentos distintos, chegaram a apoiar-se de forma significativa na atuação dos gestores. Esse é o caso do Ministério do Trabalho, da SUNAB, e, mais recentemente, do Ministério da Previdência Social. Não se desconsidera, naturalmente, e não o desconsideram os próprios gestores governamentais, o fato de que sua rápida ascensão funcional explica-se em parte pela grande carência de quadros qualificados na administração federal. O perfil generalista dos gestores, contudo, é avaliado por eles próprios e pelas chefias como fator de grande importância a explicar essa trajetória de sucesso. Esse perfil, inicialmente previsto para seguir

o modelo francês, terminou por adquirir elementos da parte generalista dos currículos das Escolas americanas, na medida em que os gestores foram expostos, na Etapa de Complementação da sua formação, à área de Política Pública e à *policy analysts*, bem como à dimensão política dos problemas de governo. Essas características, enfatizadas pelo modelo americano, teriam se somado às características do modelo francês - particularmente à natureza prática do estágio - para compor um perfil generalista especialmente adequado ao ambiente político-administrativo instável, típico da nossa realidade e das sociedades em transição democrática. Esta versão do perfil generalista combina, portanto, características dos enarcas franceses com dos analistas de política americanos, embora, estas últimas, em menor proporção.

O perfil híbrido dos Analistas de Finanças e Controle e Analistas de Orçamento foi, devido à insuficiência de dados, mais difícil de avaliar⁹. Ainda que de forma inconclusiva, contudo, pode-se dizer que os profissionais treinados pela ENAP demonstram versatilidade, maior visão de mundo e da administração, assim como

⁸ - Cf. DEP/ENAP, "Escola de Governo e Profissionalização do Funcionalismo". Relatório de Pesquisa, Brasília, janeiro de 1995.

maior capacidade de identificar e solucionar problemas quando comparados a profissionais das mesmas áreas que receberam formação totalmente especializada. Estes últimos, contudo, são melhor avaliados pelo domínio técnico dos conteúdos específicos de sua área de atuação.

Tanto a Carreira de Analistas de Finanças e Controle como a de Analistas de Orçamento são de importância estratégica para o país, já que estão ambas ligadas diretamente ao processo orçamentário da União. O orçamento é crucial para planejar e viabilizar a implementação de políticas governamentais formuladas para enfrentar os desafios contemporâneos do país e peça chave para a consolidação da democracia. Assim, em carreiras estratégicas e altamente especializadas como estas, o perfil híbrido parece ser o mais adequado, já que combinaria uma formação generalista que dotaria os profissionais de uma visão global do mundo, do país e, particularmente, da administração pública, com uma formação técnica especializada de alto nível.

Por fim, apesar da burocracia brasileira não ser regida por

critérios de recrutamento político e clientelista em grau tão forte quanto no México, ainda assim, a presença desses critérios é significativa entre nós. Se acrescenta a esses fatores as freqüentes descontinuidades administrativas do período de transição democrática refaz-se aqui, como no caso mexicano, a importância e a necessidade de rápida e contínua reposição dos quadros especializados, que se deslocam para outros órgãos do Executivo, para os outros Poderes da União, para estados e municípios, e mesmo para fora da esfera pública.

A rápida análise aqui oferecida sugere que não se escolha, de forma excludente, nem o perfil generalista nem o especialista. A existência de experiências recentes de formação de um perfil híbrido, tanto ao nível internacional como nacional, que busca conjugar os dois perfis antes mencionados, indica mais uma alternativa que se abre, tornando-se referência obrigatória para os tomadores de decisão. Estes deverão, então, tendo como referência os tipos de perfil assinalados - generalista, especialista e híbrido - determinar a combinação adequada destes perfis para preencher os escalões superiores da burocracia, seguindo-se daí a

² - Ver a este respeito DEP/ENAP, op. cit.

definição dos perfis de profissionais para os demais níveis (os *produtores de rotina* de Reich).

Fica evidente, portanto, a necessidade de um tratamento estratégico global à profissionalização dos setores que compõem a burocracia brasileira hoje, de forma a atender à demanda por perfis profissionais consonantes com distintas áreas de atuação, cuidadosa e funcionalmente identificadas. O conjunto de perfis de profissionais que comporá a nova burocracia deverá necessariamente guardar coerência com o Estado que ora se configura, pautado este pelos princípios da descentralização, desregulamentação e desestatização, conforme definição dos novos tomadores de decisão.

É importante indagar agora que modelo ou modelos de profissionalização do servidor público melhor se adequam à realidade brasileira e aos tipos de perfil profissional assinalados.

O quadro que se segue compara as principais características dos modelos básicos de referência desse trabalho - os modelos francês e americano. Enquanto a ENA francesa tem o monopólio da formação dos funcionários de alto nível, calcula-se que existam hoje nos Estados Unidos cerca de 215

instituições formadoras de profissionais para as atividades governamentais. Na impossibilidade de se fazer referência a todas, escolheu-se, como parâmetro de comparação com a Escola francesa, uma das Escolas de Governo mais típicas e prestigiosas dos Estados Unidos: a John F. Kennedy School of Government.

QUADRO I: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (ENA) E DA JOHN F. KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT (JFK)		
VARIÁVEIS DE ANÁLISE	ENA	JFK
■ SISTEMA PREPARATÓRIO	■ sistema especial: - Science Po - clientela interna e externa (2 a 4 anos de curso, sendo 1 ou 2 diretamente voltados para os exames da ENA) - CFPP - clientela interna	■ nenhuma especialidade
■ SELEÇÃO	■ exame	■ através de <i>application</i> para a escola, como ocorre em qualquer outro programa de pós-graduação do sistema universitário americano
■ AMBIENTE INSTITUCIONAL	■ fora do sistema universi- tário	■ dentro do sistema universitário
■ CORPO DOCENTE	■ não permanente (recrutados da máquina estatal, a maioria de enarcas)	■ permanente (75% recrutados do sistema universitário - excelência acadêmica -; 25% recrutados do governo, setor privado, firmas de consultoria, <i>thinking tanks</i> , como a Rand Corporation - mestres e doutores que se movimen- tam ao longo do sistema)
□ Perfil	□ grande familiaridade com a máquina, com a sua operação e funcionamento: <i>práticos</i>	□ acadêmicos tradicionais (75%) e <i>práticos</i> (25%); acredita-se que uma sólida formação teórica e forte capacidade de abstração preparam melhor para a aplicação prática

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	ENA	JFK
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estudos</p> <p><input type="checkbox"/> Estágio</p>	<p><input type="checkbox"/> redação de textos jurídicos, questões internacionais, economia, gestão, micro-informática, técnicas quantitativas, expressão oral e negociação, questões sociais e seminários sobre questões relevantes da administração pública</p> <p><input type="checkbox"/> grande importância no currículo: 6 meses em instituições públicas e 6 meses em instituições privadas; alunos alocados pela Diretoria de Estágio e por ela avaliados</p>	<p><input type="checkbox"/> ética, análise de política (<i>policy analysis</i>), análise decisória, estudos de caso, políticas setoriais, métodos quantitativos, micro-economia, estatística, estratégia organizacional, gerenciamento*</p> <p><input type="checkbox"/> pouca importância no currículo; os próprios alunos procuram as instituições (públicas e privadas) para estagiar (mantidas em cadastro pela Escola), durante as férias de verão</p>
<p>■ DURAÇÃO</p>	<p>■ 2 anos</p>	<p>■ 2 anos (título: <i>Master in Public Policy</i>)</p>
<p>■ EGRESSO</p> <p><input type="checkbox"/> Perfil</p> <p><input type="checkbox"/> Alocação</p>	<p><input type="checkbox"/> servidor público de alto nível, generalista, destinado a ocupar cargos de direção em carreiras específicas (chamados <i>enarcas</i>)</p> <p><input type="checkbox"/> alocação automática, por classificação, no serviço público (as carreiras mais prestigiosas são a do Conseil d'Etat, a do Cour des Comptes e a d'Inspection des Finances, além da diplomacia e do corpo de prefeitos)</p>	<p><input type="checkbox"/> analistas de política (<i>policy analysts</i>) combinam uma formação generalista com uma especialização em alguma área de <i>policy</i></p> <p><input type="checkbox"/> governo, firmas de consultoria, ou mesmo universidades, alocação pelo mercado</p>

* Note-se a ausência do ensino de direito, por exemplo no currículo do programa de Berkeley, no curso *Law in Public Policy*.

Valem, ainda, algumas observações de caráter geral com relação aos dois modelos analisados. Chama imediatamente a atenção do observador externo o grande elitismo do sistema francês. A ENA, como se sabe, é uma das *Grandes Écoles* que preparam a elite francesa. Se é verdade que os ocupantes dos mais altos escalões da administração pública são recrutados por critérios políticos, é, por outro lado, impensável um Presidente ou Primeiro-Ministro francês que não seja egresso de uma *Grande École*. O sistema americano, por sua vez, oferece maior abertura. Ser egresso de uma universidade da *Ivy League* ajuda, mas não é condição necessária para galgar altos escalões da administração pública e muito menos para tornar-se Presidente dos Estados Unidos.

Contudo, se por um lado, o sistema francês de seleção e formação dos servidores civis é rígido e elitista - funcionários divididos em categorias D, C, B, A e, por assim dizer, A+ (*enarcas*), cuja mobilidade vertical requer rigorosos exames -, por outro, ele corrige o uso clientelista da administração pública, prepara competências e evita descontinuidades administrativas em transições políticas. Além disso, se a rigidez vertical do sistema francês é um fato, a con-

cepção generalista dos seus currículos de formação garante mobilidade horizontal, pelo menos entre os funcionários dos mais altos estratos, na medida em que permite uma certa circulação desses funcionários entre os ministérios, mesmo entre as carreiras de maior prestígio. A formação generalista evita, assim, o estancamento entre os ministérios e a formação de castas profissionais, que tantos problemas trouxeram à criação, no Brasil, da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Além do mais, se a escolha política dos ocupantes dos mais altos escalões tem sido objeto de crítica interna ao próprio sistema francês, por ser *prática cada vez mais freqüente*, não se pode deixar de reconhecer que essa mesma prática, na dosagem certa, garante flexibilidade ao sistema, por submetê-lo aos critérios dos representantes políticos legitimamente eleitos na escolha de sua *entourage*.

Reproduz-se, em seguida, quadro comparativo das características das Escolas de Governo argentina, espanhola e mexicana, segundo as variáveis utilizadas para a análise dos modelos francês e americano (cf. Quadro I).

QUADRO II: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) DA ESPANHA, MÉXICO E ARGENTINA			
VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
■ SISTEMA PREPARATÓRIO	■ inexistente	■ inexistente	■ inexistente
■ SELEÇÃO	<p>■ Concurso Público (<i>oposiciones</i>) caracterizado em três modalidades, em função da forma de inserção do candidato na máquina burocrática: <i>Oposición</i>, para funcionários estatutários (com estabilidade); <i>Concurso</i>, para contratados trabalhistas (sem estabilidade); e, <i>Concurso-Oposición</i>, para determinadas categorias de serviço público (com estabilidade conforme a categoria). Requer numa primeira fase, realização de provas seletivas (escrita, oral, de conhecimento de idiomas e exercício prático) e, numa segunda fase, um curso seletivo (6 a 7 meses), mais com caráter de formação do que mesmo de seleção.</p>	<p>■ avaliação seletiva por mérito: titulação. Em geral, o sistema de Função Pública está atrelado aos Sindicatos Trabalhistas que, por categoria, manejam e apresentam os pretendentes a ocuparem os postos disponíveis em cada unidade organizacional do Estado.</p>	<p>■ Concurso Público ou outro procedimento determinado pela <i>Secretaría de la Función Pública</i>, estabelecendo como exigência mínima a realização de um curso de formação de caráter teórico e prático e a aprovação nos exames e demais sistemas de avaliação que se determinem.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ AMBIENTE INSTITUCIONAL</p>	<p>■ atua de forma autônoma e desenvolve algumas ações em parceria com o sistema universitário.</p>	<p>■ fora do sistema universitário.</p>	<p>■ atua de forma autônoma e desenvolve algumas ações em parceria com o sistema universitário.</p>
<p>■ CORPO DOCENTE</p> <p><input type="checkbox"/> Perfil</p>	<p>■ não permanente, cadastrados e recrutados tanto da administração pública como privada, bem como do âmbito universitário.</p> <p><input type="checkbox"/> grande experiência e conhecimento da administração pública, incluindo-se desde especialistas atuantes na máquina administrativa do Estado até docentes universitários de reconhecida experiência no setor.</p>	<p>■ idem, incluindo aqueles recrutados da iniciativa privada, quando for o caso.</p> <p><input type="checkbox"/> idem, recrutando-se em alguns casos especialistas do setor privado com reconhecida experiência na matéria em questão.</p>	<p>■ idem, idem.</p> <p><input type="checkbox"/> idem, idem.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estudos</p>	<p><input type="checkbox"/> no caso dos Administradores Cívicos do Estado (servidores públicos de alto nível): organização e funcionamento da administração, planejamento e controle, administração financeira, tecnologia da informação, direção e gestão de recursos humanos e domínio de idiomas (inglês e francês); no caso do <i>Cuerpo de Gestión</i> (composto de servidores públicos, de formação administrativa, pertencentes aos quadros intermediários da administração pública, responsáveis pela gestão propriamente dita dos processos gerenciais); organização da administração pública (introdução ao <i>management</i>), direção e gestão de recursos humanos, tratamento documental da administração pública, gestão econômica e orçamentária, gestão de recursos humanos e tecnologias da informação.</p>	<p><input type="checkbox"/> tem caráter específico em função da natureza da especialidade que se pretende formar, em termos gerais, adota conteúdos que vão desde instrumentos metodológicos, teóricos e técnicos que promovam a análise, desenho, formulação e instrumentação de processos de mudança na administração pública.</p>	<p><input type="checkbox"/> no caso dos Administradores Governamentais: papel do Estado nos novos cenários internacionais, Estado e sociedade, metodologias do trabalho intelectual, manejo de ferramentas informáticas, marco jurídico e normativo com vista à eficácia e transparência da gestão pública, políticas públicas, <i>management</i>, mudança nas organizações públicas, gestão de recursos públicos, ética na função pública, no caso dos Administradores Culturais: Estado e instituição, métodos e técnicas de análise, de diagnóstico, de intervenção, de desenho e programação de projetos, negociação e gerência cultural, epistemologia e metodologia de pesquisa, métodos e técnicas orçamentárias, administração e gestão financeira da cultura, antropologia cultural, filosofia da cultura, sociologia da cultura e da arte, história das artes, políticas culturais, legislação comparada, teorias e problemas de comunicação.</p>

Continua

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	INAP ESPANHA	INAP MÉXICO	INAP ARGENTINA
<p>■ CURRÍCULO</p> <p><input type="checkbox"/> Estágio</p>	<p><input type="checkbox"/> <i>prácticas administrativas</i> internas à própria administração do Estado e/ou <i>estancias programadas</i> em instituições estrangeiras.</p>	<p><input type="checkbox"/> não está previsto de forma sistemática.</p>	<p><input type="checkbox"/> pré-requisito para a conclusão do curso, desenvolvido no âmbito da administração pública.</p>
<p>■ DURAÇÃO</p>	<p>■ não inferior a 200 horas/aula.</p>	<p>■ duração média de 300 horas/aula (Título: Especialização em...)</p>	<p>■ não inferior a 1500 horas/aula.</p>

Continua

Estas instituições são importantes referências para o caso brasileiro, já que, pertencendo à mesma órbita cultural ibero-latinoamericana, incorporaram, criticaram e combinaram criativamente os dois modelos polares de referência.

Embora esquemática, a comparação dos Institutos da Espanha, México e Argentina, permita identificar, especialmente no que se refere ao INAP argentino, experimentações com a adoção de modelos de profissionalização de servidores públicos de alto nível que combinam características dos modelos polares de referência, francês e americano. A identificação, por assim dizer, de uma *terceira via*, constitui-se em nova e rica referência para as Escolas de Governo e Instituições formadoras de quadros para os altos escalões da burocracia.

Seguem-se algumas observações mais específicas sobre as características dos modelos de profissionalização do servidor público francês e americano e sua adequação às condições brasileiras, quando examinadas à luz da experiência da ENAP, contrapostas ainda às experiências argentina, mexicana e espanhola.

De uma maneira geral, observa-se que o exemplo francês recomenda que se evite sua rigidez em termos de mobilidade vertical e excessivo elitismo e que se aproveite sua flexibilidade no que se refere ao deslocamento horizontal dentro da máquina. Quanto a este último aspecto, conforme indicado, a formação generalista e a mobilidade horizontal entre as diversas unidades administrativas desempenhou aí papel importante, que merece reflexão, já que evita o fortalecimento de interesses corporativos ligados a carreiras específicas e o enrijecimento de ministérios e agências burocráticas em geral.

A valorização da seleção por mérito, carreiras bem estruturadas, a obrigatoriedade de cursos de formação, capacitação ou treinamento para acesso ou ascensão funcional dentro das carreiras deverão certamente fazer parte da reforma do Estado em um contexto de democratização, na medida mesma em que coíbem o uso clientelístico da administração pública. Sobre isso o sistema francês tem muito a nos dizer.

Mais especificamente, analisa-se comparativamente as variáveis

definidoras de modelos de Escola de Governo utilizadas neste trabalho (cf. Quadro II).

a) **Sistema de preparação:** como não possuímos sistema adequado (como o *Institut de Sciences Politiques (Science Po)*, para a clientela externa, e o *Centre de Formation Professionnelle Permanente (CFPP)*, para a clientela interna, no caso francês), justificam-se, dentro do currículo da Escola de Governo, cursos de nivelamento bem como cursos de cunho teórico. O sistema de créditos pode ser utilizado para evitar repetições de conteúdos já dominados pelos candidatos aprovados. Os INAP's do México e da Argentina vêm utilizando amplamente esse procedimento. Os dois institutos, mediante um sistema de créditos, oferecem aos alunos conjuntos distintos de módulos didáticos definidos em função das necessidades de formação para a carreira em questão.

b) **Processo seletivo:** a seleção por concurso é o mais adequado no caso brasileiro, quer se trate de

instituições formadoras governamentais (concursos públicos) ou ligadas ao sistema universitário (*vestibulares*), já que não existe qualquer experiência ou tradição no país com relação ao *application*, mecanismo de acesso ao sistema universitário americano. O caso espanhol, como visto, propicia acesso diferenciado à máquina burocrática, podendo servir de referência para o caso brasileiro. Estão previstas naquele modelo três modalidades de concurso público: para a categoria de funcionário estatutário - com estabilidade (*oposición*); para contratados trabalhistas - sem estabilidade (*concurso*); e, para determinadas carreiras do serviço público - com estabilidade conforme a carreira (*concurso-oposición*). Este exemplo traz ainda rica referência para o tema da estabilidade do funcionário público, prevendo sistemas jurídicos diferenciados para as distintas modalidades de inserção na máquina no que se refere a essa questão específica da política geral de recursos humanos. Esta,

como se sabe, é uma questão da agenda do atual governo de extrema sensibilidade política.

c) **Corpo docente:** como indicado no Quadro II, a ENA francesa opera com professores convidados, todos oriundos e com grande experiência na máquina pública (a maioria *enarcas*). Já, as Escolas de Governo americanas contam com um corpo docente permanente, geralmente combinando em proporções distintas, conforme a instituição, professores recrutados do sistema universitário (por critério de excelência acadêmica), e professores recrutados do governo, setor privado, firmas de consultoria ou *think tanks*. Os INAP's da Espanha, Argentina e México seguem o modelo americano quanto à diversidade de fontes de recrutamento de seus professores, sem, no entanto, manterem um corpo docente permanente. A ENAP, em seus cursos de formação, compôs seu corpo docente a partir de professores convidados, conforme a linha francesa. Se, entretanto, por um

lado, essa situação permite contar com professores de altíssimo nível, que não dariam, senão em bases transitórias, sua colaboração à Escola, por outro, dificulta uma integração efetiva entre as diversas atividades curriculares previstas, assim como inviabiliza a regularidade das aulas, levando à opção por cursos intensivos. Estes, por sua vez, apresentam as dificuldades que lhes são inerentes, como a absorção de vasto material instrucional em espaço limitado de tempo e a não utilização da biblioteca, em troca de material reproduzido e entregue a cada aluno, com grandes gastos para a Escola. Um corpo permanente de professores, por outro lado, permitiria que os alunos tivessem um acompanhamento pedagógico (*coordenadores pedagógicos*, como ocorre no caso do INAP mexicano, apesar de tampouco estarem estes contratados em bases permanentes) e que os professores não só acompanhassem e participassem do processo de aperfeiçoamento curricular da Escola, como também,

e fundamentalmente, fossem adquirindo um perfil adequado a uma Escola de Governo. Atualmente, bem poucos profissionais têm esse perfil: ou são ainda muito acadêmicos (*policy researchers*) ou demasiadamente *práticos* (operadores da máquina administrativa). É necessário que se forme uma massa crítica de analistas de política (*policy analysts*), o que se fará concomitantemente à formação, neste país, de Escolas de Governo de alta qualidade. Uma sugestão é que se adote um sistema misto: professores convidados, professores permanentes e professores visitantes. Estes dois últimos grupos, juntamente com o corpo técnico da Escola, terão, entre outras, a tarefa imprescindível de formar um banco de dados não tradicional, composto de dossiês (à semelhança dos produzidos na ENA francesa) e de estudos de caso (à semelhança dos armazenados na *Harvard Business School* e na *Harvard Law School*), que sirvam de material didático para a Escola. Por outro lado, esses profissionais con-

tribuiriam para fazer das Escolas de Governo um lugar de excelência, reflexão e estudo em políticas públicas e gestão governamental.

d) **Currículo:** se as Escolas de Governo devem aproveitar a experiência francesa no que se refere à apropriação das técnicas administrativas, familiaridade com os regulamentos jurídicos, preparação de dossiês e preparação de seminários sobre temas de relevância para o país, devem, por outro, incluir a formação em análise política e políticas públicas, enfatizando a dimensão política dos problemas de governo e oferecendo especialização em determinadas áreas de *policy*, como as Escolas de Governo americanas. Os programas voltados para a formação estritamente especializada deverão ser contemplados caso a caso. Os currículos deverão estar sempre atualizados no que se refere à gestão governamental, refletindo adequadamente a nova concepção gerencial de administração.

e) **Estágio:** o estágio à moda francesa parece ser uma boa idéia e, mais estruturado que nos currículos americanos, pode melhor se adequar às condições brasileiras. Esse é um tema, entretanto, que deverá ser examinado em conjunto com a questão da alocação dos egressos. A alocação dos egressos pelo mercado, como nos Estados Unidos, na verdade começa quando o próprio aluno procura (com um cadastro da Escola como referência) instituições e empresas para estagiar, durante as férias, entre o primeiro e o segundo ano de curso. Se são *espertos* o suficiente, já terão, a partir do estágio, desenvolvido conexões profissionais que serão de grande utilidade quando de sua alocação após o término do curso de formação. A alocação do egresso pela classificação final no curso, por outro lado, combina melhor com o estágio do tipo francês. O estágio, no curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental ministrado pela ENAP, apesar das dificuldades apontadas pelos

alunos, foi por eles bem avaliado. Uma das dificuldades identificadas nesta etapa curricular foi a falta de familiaridade e compreensão do significado prático e didático de um longo período de estágio, à moda francesa, pelos setores da burocracia que deveriam acolhê-los. De qualquer forma, a exposição prática à máquina burocrática foi muito valorizada pelos alunos e apontada por suas chefias como vantagem relativa dos egressos da ENAP vis-à-vis novos integrantes da burocracia. Serviu, ainda, como base para a sua alocação no setor público, sendo a classificação final apenas tênue referência entre os próprios alunos em caso de coincidência de preferências. Dessa forma, embora com inserção garantida na máquina, a alocação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental no interior da burocracia deu-se via mecanismos, por assim dizer, de mercado. A experiência da ENAP, portanto, no que se refere à relação entre o estágio e a alocação dos egressos terminou por

combinar características dos modelos francês e americano.

f) **Alocação:** a alocação dos servidores públicos por práticas de mercado, como no sistema americano, vis-à-vis a alocação por classificação, como no sistema francês, merece reflexão mais cuidadosa ligada às especificidades da realidade cultural e político-administrativa brasileira. A alocação pelo mercado corrigiria, em tese, a rigidez corporativa dentro da máquina burocrática. Integraria, por outro lado, os mercados público e privado, já que os graduados das Escolas de Governo americanas dirigem-se tanto para um como para outro mercado, além de para o próprio sistema universitário. Contudo, todo o sistema de carreiras e de concurso público existente no Brasil teria que ser repensado. Seria importante aqui avaliar a absorção dos egressos da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro e São Paulo, na burocracia, já que se trata de instituições que não prevêm qualquer tipo de alocação auto-

mática na máquina governamental para a clientela externa formada por elas. Essas instituições, como no modelo americano, estão ligadas ao sistema universitário. Além dessas, contrastaria-se com os mestrados em administração pública das universidades do país. Estes mestrados, contudo, não só apresentam grande variação de qualidade, como geralmente estão longe da concepção americana de política pública, adotando um visão mais estreita de administração pública e gestão governamental.

Por fim, vale observar que o INAP argentino configura-se em um importante ponto de referência para um modelo de Escola de Governo que, combinando características dos modelos polares francês e americano, forma profissionais com o perfil generalista e híbrido. Deve, portanto, ser detalhadamente avaliado pelos tomadores de decisão. Quanto ao perfil especializado, o INAP mexicano é importante ponto de partida e reflexão.

Conclusões

Esse estudo sugere que se adote a flexibilidade como parâmetro tanto para a escolha de modelos de Escolas de Governo como para a definição dos perfis de profissionais para os altos escalões da burocracia e, por seguimento, para os demais níveis.

Recomenda-se o exame criterioso de modelos de Escola de Governo que combinem ou tenham combinado características dos dois modelos polares, francês e americano. Com relação às experiências internacionais, destaca-se o INAP argentino, que a princípio adotou o modelo da ENA francesa para, posteriormente, agregar princípios nortecedores do modelo americano, ou seja, da J.F.K. School of Government. No âmbito nacional, as experiências da ENAP com os cursos de formação para as carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 1988-1989, e para as carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle, 1990-1991, são referências obrigatórias. De fato, conforme indicado, descontinuidades administrativas implicando em diferentes concepções quanto à formação de recursos humanos para os escalões superiores da burocracia deter-

minaram a adoção pela Escola, como estratégia de sobrevivência, de características combinadas dos dois modelos polares de Escolas de Governo.

Quanto ao perfil de profissionais para compor os altos escalões da burocracia, sugere-se uma combinação estrategicamente definida dos três tipos de perfis aqui identificados - o generalista (cuja formação combinasse a abrangência e a multidisciplinaridade na versão do currículo da ENA e os conteúdos temáticos dos currículos americanos no que se refere a sua parte generalista), o especializado e o híbrido (que combina uma formação generalista com especialização, típico perfil dos *policy analysts*). O perfil gerado pelo curso de formação da ENAP para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental é, como indicado, exemplo de um perfil generalista do tipo francês que incorpora, contudo, alguns elementos dos *policy analysts*, enquanto o perfil dos egressos dos cursos da Escola para as carreiras de Orçamento e de Finanças e Controle é certamente do tipo híbrido. O INAP mexicano, como referido acima, é referência para o perfil especializado, enquanto o INAP argentino o é para o perfil híbrido (no caso dos Administradores Culturais). O perfil gene-

ralista mais próximo da versão francesa deve ser analisado a partir dos Administradores Cíveis do Estado do INAP espanhol e dos Administradores Públicos do INAP mexicano. Os Administradores Governamentais do INAP argentino apresentam perfil generalista, mais semelhante ao dos gestores governamentais brasileiros.

Qualquer programa de reforma administrativa e profissionalização dos servidores públicos, contudo, enfrentará problemas de ordem político-institucional.

Em primeiro lugar, deve-se prever a presença fortemente corporativa das carreiras existentes, sem falar da massa de funcionários alocados no chamado *carreirão*, que resiste à reestruturação da máquina. Tanto os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental como os Analistas de Finanças e Controle e os de Orçamento, formados pela ENAP, reportam a desconfiança com que os funcionários dos órgãos em que foram alocados os receberam. Dessa forma, prevê-se grandes dificuldades com um desenho de *sistema de carreiras* que leve em conta não apenas os interesses dos funcionários existentes, como também os imperativos de uma reor-

ganização da máquina administrativa conforme os preceitos da modernização e da eficiência e com um corpo básico de servidores a salvo de descontinuidades administrativas. Estas dificuldades serão ainda maiores se a opção for pela ênfase na alocação pelo mercado com desestímulo a concursos e entrada automática em carreiras pré-determinadas¹⁰.

Em segundo lugar, é preciso levar em conta a existência de um grande número de instituições no país voltadas para a formação, capacitação e treinamento de funcionários públicos, tanto ao nível federal, como estadual e municipal e que pretendem continuar a atuar neste campo.

Ao nível federal, algumas instituições detêm o monopólio de determinadas carreiras, como são os casos do Instituto Rio Branco, para os diplomatas, da ENAP, para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e da ESAP, para os Administradores Postais. Outras, com jurisdições mal esclarecidas, competem entre si.

Ao nível estadual, algumas instituições oferecem cursos de formação, outras só de capacitação e treina-

¹⁰ - Note-se que a atual proposta de Reforma Administrativa do MARE prevê a formação de altos administradores do Estado pelo sistema universitário e sua alocação pelo mercado, como no modelo americano. A opção por esse modelo tem, contudo, merecido muito pouca atenção no que se refere à sua factibilidade política.

mento. O desnível entre elas é grande: algumas já tem tradição e se encontram bem estruturadas, outras estão iniciando suas atividades, ainda em fase de constituição; algumas oferecem qualidade e eficiência, outras nem tanto e, todas, em geral, apresentam variação no tempo quanto a esses aspectos em função das distintas atuações das administrações estaduais que se sucedem.

Ao nível municipal, as duas instituições que se destacam no campo da profissionalização do servidor público são o IBAM, que atua no Rio de Janeiro e também ao nível nacional, e o CEPAM, que exerce suas atividades no estado de São Paulo.

Paralelamente, corre o sistema universitário, onde a EAESP/FGV de São Paulo e a EBAP/FGV do Rio de Janeiro, são os exemplos principais, sem falar dos cursos de mestrado em administração pública espalhados pelo país. A questão da alocação dos alunos constitui-se em um grande divisor de águas: as Escolas de Governo produzem *egressos*, alocados automaticamente na máquina burocrática, muitas vezes por critério de classificação final dos alunos; o sistema universitário produz *graduados*, alocados no setor público por mecanismos de mercado. Esses são dois mundos

que competem e, por assim dizer, se estranham. A Universidade considera que os cursos que oferece na área de administração pública são suficientes para formar quadros para o setor público. As Escolas de Governo acham os cursos universitários por demais acadêmicos, incapazes de treinar seus alunos para as situações práticas da máquina burocrática. Assinalem-se as dificuldades de entendimento entre a universidade e a Secretaria de Administração Pública (SEDAP) no que se referiu à criação da ENAP. Este fato, que não pode ser ignorado, evidencia a necessidade de se construir alguma ponte e/ou se estabelecer uma divisão de trabalho entre esses dois mundos.

Em que pese a grande diversidade das instituições do país formadoras de servidores públicos - dentro e fora do sistema universitário - e, portanto, a grande diversidade de interesses, inevitavelmente em competição, estas instituições terão que estar coerentemente interligadas aos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. A sugestão que aqui se oferece é a de formação de uma rede institucional para a profissionalização do servidor público, onde se definiria um centro da rede, ao nível federal, e se estabeleceriam ligações, interligações e coope-

ração técnica com os níveis estadual e municipal.

Assim, visando a coordenação das ações, ao nível interinstitucional, faz-se necessária a constituição de um Sistema Nacional de Profissionalização da Função Pública, com vistas à criação de uma Rede Nacional de Instituições de Formação, Capacitação e Treinamento, Pesquisa, Documentação e Informação em administração pública. A criação dessa Rede Nacional otimizará o atendimento das diversas demandas existentes, em contexto de escassez de recursos.

O papel institucional e legal que a ENAP possui no âmbito da administração pública a legitima a assumir a função coordenadora dessa Rede, estabelecendo-se como agente articulador, gerenciador e dinamizador das ações voltadas para a formação, capacitação, treinamento, pesquisa, documentação e informação em administração pública.

O Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público, FUNDASE, do qual a ENAP é a Secretaria-Executiva, com grande aporte de recursos, pode ser instrumento essencial para viabilizar um programa abrangente mas realista de profissionalização

do servidor público, e, inclusive, apoiar a implementação da Rede Nacional antes referida.

É evidente que a constituição de uma Rede Nacional de Instituições de Formação, Capacitação e Treinamento, Pesquisa, Documentação e Informação em Administração Pública exigiria uma articulação e cooperação institucional sem precedentes. No entanto, a necessidade de se dar repostas com agilidade, preste e excelência às demandas de profissionalização do setor público que se pretende mais eficiente e eficaz justifica esse esforço dos diversos agentes a serem envolvidos, de modo a possibilitar uma maior cooperação técnica, intercâmbio de informações e experiências, além da captação de recursos organizacionais (técnicos, humanos e financeiros) para a consecução das ações formativas no país.

O presente trabalho pretendeu oferecer sugestões para a profissionalização do servidor público, a partir do preenchimento dos altos escalões da burocracia, e por seguimento, dos demais níveis, focalizando especialmente os tipos de perfis de profissionais e os modelos de Escolas de Governo. Tomou-se como referência experiências internacionais e nacionais selecionadas. Fica faltando, entretanto, de forma essencial, o exame

dessas questões, à luz de uma visão ampla da administração pública e da política no Brasil, objeto de análise de estudo anterior da ENAP/CEDEC¹¹.

Neste último estudo, foram oferecidas sugestões para a reestruturação e reorganização do Poder Executivo, a partir do regime presidencialista multipartidário adotado e do processo de democratização do país. O fortalecimento da Presidência (ampliação da capacidade central de coordenação, regulação, planejamento, assessoramento e controle das ações descentralizadas, aí incluídas as ações dos Ministérios) e a transformação do padrão de interação Executivo-Legislativo (reforço de mecanismos institucionais que incentivem e fortaleçam a dimensão cooperativa da relação competitiva entre os dois poderes) num quadro de valorização do Congresso foram apontadas como essenciais. Da mesma forma, é essencial, dentro dos novos padrões de operação do sistema político-administrativo (decisões negociadas, relativa autonomização dos Ministérios), promover e estimular a capacidade gerencial dos quadros superiores da administração. Estes serão chamados a gerenciar todas as fases do processo decisório, desde a

negociação com grupos de interesse e negociações inter-agências governamentais até articulações com o Congresso.

No estudo ENAP/CEDEC, portanto, já se encontram algumas indicações sobre o tipo de perfil profissional dos escalões superiores. Por exemplo, tudo indica que a Presidência necessitará de profissionais com o perfil generalista e híbrido, conforme caracterizado no presente estudo. De qualquer forma, faz-se necessário uma terceira fase de pesquisa, onde a Reforma do Estado propugnada pelo novo governo, com especial destaque para a reestruturação do Poder Executivo, aí incluído sua interface com o Legislativo, seja confrontada com a política de profissionalização da burocracia (de quem depende essencialmente o êxito de tal Reforma), para a qual este trabalho buscou oferecer subsídios.

Resumen

ESCUELAS DE GOBIERNO Y PROFESIONALIZACIÓN DEL FUNCIONALISMO PÚBLICO

El proceso de reforma del Estado en curso por el Gobierno establece en el marco de la reforma del aparato estatal una

¹¹ - Cf. Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (org.), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, op., cit.

demanda importante en aquello que indudablemente puede ser olvidado o dirigido poca atención: los recursos humanos que van a operar la nueva máquina burocrática resultante. En este contexto, se vuelve oportuna una mayor reflexión y atención hacia a estos operadores, su perfil profesional, compatible con la nueva máquina, así como, hacia a los agentes responsables del diseño y promoción de las acciones formativas de estos cuerpos de profesionales, de modo a adecuarse a las exigencias contemporáneas del Estado y de la sociedad.

Este artículo, que resultó de una investigación realizada en la ENAP, se propone, en definitiva, a formular sugerencias en materia de política de recursos humanos, sin la cual cualquier reforma administrativa no tendrá éxito.

This article focus on the characteristics of the new professionals as well as the kind of institution to produce them, taking as reference both the *enarques* and the policy analysts, graduated respectively from the *École Nationale d'Administration* (ENA) and the american Schools of Government and Graduate Programs in Public Policy. The spanish, argentine and mexican models of professionalization in public administration are analyzed as well as the ENAP experiences in view of the french and american polar models of School of Government. Finally considerations on a professionalization policy for public officials in Brazil are offered, considering the distinct political and cultural environment of the models of reference.

Abstract**SCHOOLS OF GOVERNMENT AND PROFESSIONALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Little attention has been paid to human resources in the process of reforming the State carried on by the incumbent government. In fact, the new bureaucratic machine should be operated by new professionals.

Este artigo resume trabalho maior, desenvolvido no âmbito da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP, publicado recentemente pela Escola, com o título "Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo", por Vera Lúcia Petrucci, Maria Helena de Castro Santos e Marcelo Brito (coordenadores) (BRASÍLIA: ENAP/CDID, 1995). Algumas questões aqui indicadas já foram definidas pelo atual governo, o que não impede que sejam discutidas, rediscutidas ou mesmo reformuladas à luz das considerações contidas no presente texto.

Maria Helena de Castro Santos é coordenadora de Políticas Públicas da Diretoria de Estudos e Pesquisas e Marcelo Brito é coordenador-geral da Assessoria de Cooperação Técnica e Institucional, ambos da ENAP.

GESTÃO INTERINSTITUCIONAL: liderando espaços abertos

Luis Rodríguez-Mena

Tradução: Jean François Cleaver

Turbulência ambiental e sobrevivência das organizações

○ agravamento das dificuldades próprias da tomada de decisões em contextos de crescente complexidade, como ocorre atualmente, é fato reconhecido por todos. É cada vez menos apropriado falar em *soluções* para os problemas, na medida em que esses gerem outros problemas, de maior ou menor transcendência, tanto no campo físico quanto no econômico, social, cultural ou político. Por isso, talvez seja mais apropriado falar em termos de substituição de um problema por outro, ou por outros problemas. A complexidade já está chegando a tal nível que os tomadores de decisões devem ter perspicácia para escolher os inconvenientes com os quais poderão conviver, por quanto tempo e com que intensidade.

A crescente complexidade organizacional e as influências cruzadas de atores sociais cada vez mais numerosos e interdependentes obrigam o gestor a um trabalho constante de avaliação, questionamento, redefinição de estratégias e negociação, o que gera novos paradigmas gerenciais e requisitos de personalidade.

Para dar um exemplo, a descoberta de novos medicamentos para combater doenças carenciais ou infecto-contagiosas tende a ampliar a expectativa de vida da população, o que por sua vez redundará em acréscimo de doenças degenerativas, decorrente do envelhecimento da população. O arsenal tecnológico de hoje permite resolver problemas de produção, de comunicação, de transporte, etc., mas tende simultaneamente a criar contaminação ambiental, exige investimentos econômicos de vulto para a formação de recursos humanos especializados

e faz até surgir dúvidas a respeito do domínio suscetível de ser exercido sobre o homem por essa tecnologia que ele criou.

O bem-estar e o crescimento econômico de um país podem levá-lo a situações críticas, decorrentes dos *problemas do progresso*. São bem conhecidos os percalços enfrentados pelo governo japonês em decorrência de seu altíssimo superávit comercial com os Estados Unidos, assim como as controvérsias internacionais provocadas pela venda, a preços subsidiados, dos excedentes agrícolas de países desenvolvidos.

Repercutiram sobremaneira, nas últimas décadas, as calamidades e desajustes sofridos pelos países que tinham experimentado fortes aumentos de preços dos seus produtos de exportação. Ao que parece, a abundância tende a embotar a motivação para esforços intensos e prolongados de inovação e produção. A abundância induz à acomodação e pode chegar a inibir a criatividade e abrandar os valores morais, o espírito competitivo e o esforço necessário para alcançar um futuro que seja fruto do trabalho e da dedicação. É assim que aquilo que se considerava *solução* se converte em problema, para o qual muitas

vezes não se consegue dar *solução* permanente.

Todas essas realidades constituem desafios de alta complexidade para as organizações modernas, uma vez que é no âmbito dessas que ocorrem quase todos os fenômenos da vida humana. A densificação da estrutura das relações interorganizacionais faz surgir tensões e complexidades que obrigam, constantemente, a questionar e repensar a atuação e o perfil do líder/gestor, bem como o seu permanente reconhecimento pelo seu *entourage*.

Essas realidades, por sua vez, vão criando um quadro de tantas interdependências que as instituições são cada vez menos capazes de resolver seus problemas por si mesmas, já que isso requer, sempre mais, a colaboração de outras organizações. A densa rede de inter-relações vai ficando mais extensa e complexa, convertendo-se em desafio para o gestor endocêntrico, capaz de perceber a complexidade quase unicamente dentro de sua própria organização, e não fora dela. Ao contrário, o gestor exocêntrico reconhece a complexidade interna, mas também avalia corretamente a complexidade externa, atribuindo-lhe crescente

importância na tomada de decisões.

○ discurso *transparadigmático*

○ debate científico entre as perspectivas moderna e pós-moderna oferece à atividade gerencial um terreno rico de subsídios para a abordagem da gestão interinstitucional em ambientes diversos e complexos.

O modelo racionalista não traz, em si, elementos suficientes para compreender plenamente a interação de relações de poder, influência e redes de comunicação, próprias das estruturas múltiplas de organizações públicas e privadas. Por isso, é preciso que o conhecimento e a tecnologia, além de atravessarem as fronteiras institucionais, extrapolem os limites do conhecimento das diversas disciplinas e, dentro dessas, explorem as riquezas de um conhecimento *transparadigmático*¹. Este enfoque visa conseguir uma *fertilização cruzada*, que *desloque* a fronteira do conhecimento para uma análise integrada, capaz de conferir maior amplitude e

profundidade às pesquisas, facilitar a compreensão da textura interorganizacional, promover a formação de coalizões e redes públicas, privadas e mistas, além de fortalecer a capacidade organizacional de delinear e executar estratégias e programas voltados para a consecução de objetivos e metas.

A longa e intensa controvérsia entre o funcionalismo e a teoria dos sistemas, de uma parte, e as teorias que favorecem os enfoques culturais e políticos, de outra parte, fornece com toda certeza a possibilidade de harmonizar conceitos, enriquecendo o conhecimento e permitindo desvelar realidades que cada disciplina, por si só, é incapaz de descobrir.

O esforço de reconciliação ou integração de posturas científicas consideradas, por muito tempo, antagônicas e irreconciliáveis é algo que, na América Latina, tem adeptos. Este vínculo entre vários enfoques, foi explorado por em trabalho relativamente recente². Através do que o autor denomina *enfoque pluriparadigmático*, as classes sociais venezuelanas e a

¹ - Para uma análise detalhada deste enfoque, vide Michael Reed e Michael Hughes, eds.: *Rethinking Organizations: New Directions in Organizational Theory and Analysis*, Sage, Londres 1992.

² - Roberto Briceño-León: *Venezuela: Clases sociales e individuos*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana e Consorcio de Ediciones Capriles, Caracas, 1992.

sociedade venezuelana foram estudadas desde diversos paradigmas teóricos. As pesquisas abrangeram desde o estudo das formas de produção camponesa até histórias de vida de membros da comunidade, realizadas com assessoramento psicanalítico.

As estratégias contextuais

As organizações modernas estão às voltas com o imperativo de planejar não apenas os mecanismos internos de sua atuação, como também suas estratégias e táticas de relacionamento e de interferência no seu entorno imediato e remoto.

As ações de relacionamento com o entorno não se limitam a aproveitar oportunidades, enfrentar e neutralizar ameaças e obter vantagens e posições de força. Devem concretizar-se no manejo de atores individuais ou coletivos: trato com aliados, dissuasão, mediatização ou derrota de oponentes, convencimento de indiferentes³.

A gestão das relações com grupos de interesse externos à organização supõe que se responda a uma série de indagações, tais como⁴:

- ◆ Qual a expectativa de cada uma das instituições/grupos de nosso organismo?
- ◆ Qual o valor atribuído por esses grupos à imagem e aos executivos de nossa instituição?
- ◆ Qual a sua conduta atual? Em que pontos nos apóiam? A que se opõem? Que benefícios estamos tendo nessas relações?
- ◆ Quais as possibilidades de melhorarmos nossas relações com cada um desses grupos?
- ◆ Com que tipo de ações têm reagido, ou poderão reagir, caso não se sintam satisfeitos com nossa execução?

³ - Luis Rodríguez-Mena: Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales - Parte I. In: Investigación y Gerencia, Vol. III, N° 36, Maio/Junho 1991, p. 128.

⁴ - Luis Rodríguez-Mena: Planificación Estratégica en Entidades Gubernamentales - Parte II. In: Investigación y Gerencia, Vol. VIII, N° 37, Julho/Agosto 1991, p. 168.

- ◆ O que esperamos de cada um desses grupos?
- ◆ De que elementos fundamentais deveria compor-se a nossa missão, se quisermos manter com eles um relacionamento estável, profícuo e harmonioso?
- ◆ Que benefícios concretos poderíamos tirar desse relacionamento estável, profícuo e harmonioso?
- ◆ Qual o nível de influência ou de poder de que dispõe cada instituição/grupo no ambiente em que estamos atuando?
- ◆ Com que recursos institucionais podemos contar para contrabalançar qualquer ação que não seja condizente com nossos objetivos e metas?
- ◆ Até que ponto seriam efetivos esses recursos institucionais?

As novas fronteiras tecnológicas.

As novas descobertas científico-técnicas têm indiscutível incidência, não apenas na forma de entender a gestão, pública ou privada, como na maneira de concebê-la e adaptá-la às novas realidades socioeconômicas.

Aparecem casos em que novas investigações científicas abrem áreas de produção com modelos de operação inusitados que, além de serem diferentes dos modelos anteriores, se fundamentam em um conceito totalmente oposto à prática atual. É o caso da indústria de perfumes, por exemplo, em que as essências têm marcada origem vegetal (as flores). Lançando mão da biotecnologia, o Programa de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), patrocinado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional, e o INDOTEC da República Dominicana estão patrocinando um projeto para a utilização do lixo para obter ácido propiônico, componente importante da produção de perfumes⁵.

⁵ - El Diario de Caracas, Sexta-feira 15 de julho de 1994, p. 11

Como se poderá notar, isso equivale a passar de uma noção de cunho *homeopático*, de produção a partir de insumos afins ao produto (flores e perfume, respectivamente), a uma noção *alopática*, de produção a partir de insumos opostos aos produtos (lixo e perfume). Esta nova situação acarretará sem dúvida um remanejamento gerencial do abastecimento empresarial, o que por sua vez forçará a uma redefinição das relações interinstitucionais e à busca de novos modelos de atuação, derivados dos avanços científicos. Tais avanços têm aparecido com relativa rapidez no âmbito internacional.

A gestão deve agora tornar-se inovadora, com ênfase em um capital humano dedicado à produção e à adaptação, usando intensivamente a tecnologia de softwares, tecnologia essa que está abrindo a nova fronteira do desenvolvimento científico-tecnológico da produção. Os novos investimentos estão basicamente voltados para materiais mais leves e resistentes à corrosão e ao desgaste, como o são os compostos metálicos, a cerâmica industrial, a fibra de vidro e a liga de resinas. O novo

processo produtivo está travando batalhas para fabricar produtos mais eficientes e menos intensivos em insumos materiais (*desmaterialização do fabrico*), em irreversível processo de avanço científico-técnico. O cobre, o alumínio, o zinco, o chumbo, o estanho e o ferro, típicos insumos de produção das zonas subdesenvolvidas, estão sofrendo forte competição de elementos novos e mais eficientes, provenientes dos laboratórios de universidades e grandes empresas. Assim como o petróleo, como elemento sintético, tomou o lugar da borracha e das fibras naturais, as novas tecnologias estão substituindo, em ritmo acelerado, as matérias-primas de exportação da América Latina. Satélites de cinquenta quilos estão fazendo um trabalho de comunicações intercontinentais equivalente ao de 150.000 toneladas de cabos de cobre submersos no Atlântico, e as fibras óticas estão substituindo com êxito esse metal nas instalações telefônicas. Além disso, as técnicas de reciclagem conseguiram reutilizar 48% do chumbo, 38% do cobre, 27% do alumínio, 24% do zinco e 18% do estanho.⁶

⁶ - Luis Rodríguez-Mena: Retos Actuales de la Gerencia Empresarial Latino-Americana, In: Investigación y Gerencia, Vol VI, N°3, 1989.

A relação simbiótica: quando o ponto de partida e de destino ocupam a mesma posição

Os novos ventos ideológicos que estão soprando no mundo inteiro obrigaram a repensar muitas das idéias existentes sobre o funcionamento e a condução das sociedades, que constituíam para muitos pensadores da América Latina, há vários decênios, conceitos de aceitação generalizada. Atualmente, na velha - hoje exacerbada - luta entre economia de mercado e intervencionismo estatal para conseguir as preferências sociopolíticas, a primeira parece estar prevalecendo sobre a segunda, ainda que com muitos contratempos e inconvenientes em sua aplicação. No entanto, pelo menos a curto prazo, a aplicação de políticas econômicas neoliberais vem surtindo, a par do reequilíbrio das contas macroeconômicas, substancial retrocesso em matéria de distribuição da renda e da riqueza. Talvez por isso, a CEPAL adotou a idéia de *transformação produtiva com equidade*, numa tentativa de conciliar os requisitos econômicos de uma produção competitiva no mercado interno

e externo com uma repartição mais equilibrada dos benefícios da atividade produtiva.⁷

Sem entrar no mérito das premissas desta teoria, a nova idéia supõe uma *relação simbiótica* que parte da transformação produtiva e também leva a ela. Segundo a CEPAL, para conseguir essa transformação é preciso que exista, previamente, coesão social, a fim de que esforços unidos permitam realizar eficiente e eficazmente as tarefas de produção. E a coesão social, por sua vez, só pode atingir seu melhor nível se houver equidade social, ou seja, uma ação equitativa e solidária de cada camada social para com as outras. Ocorre que essa equidade social também tem seu condicionante: o crescimento econômico, fonte que alimenta a repartição sócioeconômica no âmbito da sociedade e que, por sua vez, requer uma transformação produtiva.

Como se poderá notar, neste modelo da CEPAL o ponto de partida e o de destino ocupam a mesma posição, o que comporta uma relação de *causação* circular dentro de uma relação simbiótica: os elementos que a

⁷ - Vide artigo publicado por Gert Rosenthal, Secretário-Executivo da CEPAL: *¿Qué piensa la CEPAL hoy?* In: *Economía Hoy*, Caracas, 2 de abril de 1994, pp. 8-9.

integram formam uma relação de dependência em cadeia fechada, na qual a relação causal começa e termina no mesmo ponto, conformando algo que, aparentemente, se assemelha a um *círculo vicioso*.

Qual o sentido disso para a Gestão Interinstitucional? Este modelo da CEPAL, que tem a virtude de ensaiar uma aproximação entre tendências atualmente em luta na América Latina, equivale a introduzir elementos de alta complexidade nas relações entre instituições, tanto públicas como privadas. Conseguir a transformação produtiva da Região com um modelo como o proposto exige uma *complexização* qualitativa e quantitativa dos intercâmbios humanos que habitualmente se realizam através de organizações ou instituições. Para citar um exemplo, a chamada *coesão social*, como requisito imediato para alcançar a almejada transformação produtiva, supõe a intensificação e a afinação dos intercâmbios interinstitucionais em toda a extensão da sociedade, em suas esferas sociais, políticas, econômicas e culturais. Só assim haverá perspectivas de *deco-dificar* e superar o círculo vicioso da superação da América Latina.

Globalização e blocos econômicos

A progressiva abertura das economias nacionais e a intensificação do comércio internacional, com relativamente poucas barreiras tarifárias, é um sinal dos tempos. Paralelamente a isso, a formação de grandes blocos comerciais, formados por grupos de países desejosos de proteger suas economias da concorrência de outros blocos, parece estar situando a competição internacional em nível superior ao das economias nacionais. A competitividade parece estar deslocando-se dos sistemas nacionais para as comunidades ou conglomerados de países que formam blocos. À gestão interinstitucional necessária dentro de cada país, viria agregar-se uma gestão intrabloco e uma gestão interblocos. Na primeira, os *flôs gerenciais* estendem-se fundamentalmente até os limites dos países que formam a comunidade econômica, enquanto que na segunda atingem os confins do planeta, integrando assim todas as associações de países. Por isso se fala em gestor global, que seria estreitamente vinculado aos gestores nacionais ou regionais e aos gestores funcionais a nível mundial, formando assim uma

vasta rede de especialistas/generalistas que lidariam com a administração em todos seus escalões.

No caso da economia japonesa, produziu-se um *capitalismo participativo* mediante o qual:

«são promovidos arranjos e compromissos entre as empresas (*cooperativas* de pesquisa, por exemplo) e laboratórios (exploração conjunta de patentes, financiamento compartilhado de projetos de pesquisa, etc.), entre empresas nacionais e laboratórios estrangeiros (contratos de pesquisa, fornecimento de informação, etc.), entre empresas, laboratórios e instituições de crédito (capitais de risco para desenvolver e comercializar inovações ou para adotar e assimilar novos sistemas tecnológicos, etc.), entre empresas de bens de consumo e firmas de engenharia (para identificar e avaliar tecnologias, para desagregar pacotes tecnológicos, etc.), entre fabricantes de maquinaria e

equipamentos e empresas usuárias desses (para estabelecer programas de desenvolvimento de fornecedores), e outras tantas modalidades de aliança entre agentes de inovação».⁸

«A competitividade tem um caráter *sistêmico*: por isso, a empresa bem-sucedida é aquela que faz parte de uma rede institucional reunindo uma infinidade de atores produtivos. Assim, a competitividade é um fato que depende cada vez menos das decisões concernentes às empresas individuais, e mais de um processo de relacionamento de cada empresa com seu ambiente (outras empresas similares, fornecedoras de matérias-primas, usuários, fabricantes de equipamentos, firmas de engenharia, centros de pesquisa), através de planos que associam interesses e integram esforços».⁹

No âmbito do comércio internacional, as novas realidades obrigaram a ampliar a

⁸ - Ignacio Avalos G.: El Sistema Nacional de Innovación. In: El Diario de Caracas, 10 de maio de 1993, p. 4.

⁹ - Ignacio Avalos G., El Diario de Caracas, 19 de julho de 1993, p. 4.

visão e o alcance do que se possa considerar *nacional e internacional*. A globalização deu margem a que instrumentos de política interna dos países (as políticas industriais, de concorrência e de versões) sejam objeto de negociações internacionais. Quanto às políticas ambientais, assim como as políticas sociais e trabalhistas, não são de exclusiva competência interna e, além disso, têm agora importante significação internacional. Tudo isso, segundo, Evelyn Horowitz, requer um marco institucional apropriado e «a integração do processo de tomada de decisões.»¹⁰

Administrando sistemas em co-gestão: a liderança compartilhada

Já sabemos que, em geral, os problemas não *pertencem* a uma única disciplina do conhecimento. A crescente complexidade da vida social do ser humano adquire cada dia complexidades inusitadas, cuja abordagem requer instrumentos provenientes de várias fontes do conhecimento. Assim, a análise aprofundada de determinado problema socioeconômico vai

revelando interfaces que, além de exigirem um tratamento multidisciplinar - no qual várias disciplinas diagnosticam separadamente um problema - impõem um enfoque interdisciplinar, em que várias especialidades profissionais concorrem, simultaneamente, para examinar um problema e produzir um diagnóstico único e integrado.

A multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade científicas têm seu equivalente institucional na liderança compartilhada, ou gestão interinstitucional. Se a análise de problemas exige que se recorra a um enfoque conceitual variado, o manejo gerencial dos mesmos problemas também deve integrar uma perspectiva múltipla, expressada em uma espécie de colegiação decisional, que integre as múltiplas determinações existentes em um contexto burocrático.

Consideremos o caso de um problema de gestão pública: o trânsito automobilístico. Uma vez que muitos fatores influem nas situações ligadas à problemática do trânsito de veículos de um país, existem várias instituições e organizações com responsabilidades nessa

¹⁰ - Evelyn Horowitz: Una Nueva Política Comercial, In: El Nacional, Caracas, 1º de julho de 1994, p. A-4.

área. O congestionamento do trânsito pode decorrer de problemas de desenho viário urbano, ou seja, de um traçado de vias que tolhe a circulação em vez de facilitá-la. Isto é da alçada das Prefeituras e dos Ministérios dos Transportes e Comunicações, das Obras Públicas e do Desenvolvimento Urbano. O número e a qualidade dos guardas de trânsito também são determinantes do congestionamento, assim como as entidades privadas chamadas *auto-escolas*. O Ministério da Justiça e a Polícia têm muito a ver com a detenção, a guarda e o julgamento de infratores e responsáveis por acidentes graves. Os serviços de saúde compartilham da responsabilidade de atender e curar feridos. O cidadão proprietário do veículo e as oficinas mecânicas são responsáveis pela manutenção desse em bom estado, a fim de evitar avarias na via, possíveis atropelamentos e a destruição de bens. Isso não impede que o proprietário tenha obrigação de manter a boa aparência do veículo, para não atentar contra a estética pública. As montadoras e fabricantes, bem como as distribuidoras, devem velar pelas normas de segurança na fabricação. Os organismos públicos e privados que trabalham com a saúde da

comunidade devem, por sua vez, desenvolver campanhas de prevenção dos acidentes de trânsito ocasionados pela *neurose coletiva* que tende a produzir-se nas metrópoles, afetando igualmente motoristas e pedestres. A corrupção também tem forte influência nessa matéria, de várias formas: a concessão indevida de habilitações a pessoas não capazes, por *auto-escolas* e fiscais de vistoria de veículos; as conhecidas propinas exigidas por guardas, garantindo a impunidade de infratores; a comercialização ilícita de carros e autopeças roubados por empresas especializadas que, não raro, também burlam a lei ao oferecerem seus serviços de *localização* de veículos desaparecidos. Por último, e para mencionar só mais um ponto, citaremos a tarefa de educação do cidadão que devem empreender organismos públicos e privados para reforçar condutas de prevenção de problemas de trânsito: obedecer semáforos, não dirigir em excesso de velocidade, não ingerir bebidas alcoólicas quando se dirige, etc.

O exemplo citado permite enfatizar o grau de complexidade de muitos dos problemas enfrentados pelas organizações, e a necessidade de concebê-los

como o que são de fato: problemas interorganizacionais, que requerem uma visão e uma análise alargadas e perspicazes. Os problemas substantivos costumam estar interligados e a cargo de numerosas instituições, que formam uma constelação organizacional. Daí que a solução desses problemas deva ser buscada, também, através de um enfoque global, que abranja o conjunto.

Conclusão: o gestor plural

A série de considerações tecidas neste trabalho permite registrar em alguns pontos os traços fundamentais da Gestão Interinstitucional, bem como esboçar o perfil ideal de um Gestor Plural capaz de desincumbir-se de suas atribuições.

1. A forte tendência de expansão das fronteiras organizacionais e a complexização das estruturas das relações entre instituições;

2. o surgimento de novos atores, a multiplicação dos estilos de liderança e a gestação de fortes tendências ao confronto, assim como ao surgimento de novas oportunidades de cooperação produtiva entre organizações;

3. a globalização dos processos econômicos e a formação de blocos internacionais requerem, como contrapartida, a abordagem multidisciplinar e interdisciplinar dos problemas, a que correspondem as perspectivas multiinstitucional (em que concorrem várias instituições), interinstitucional (em que várias instituições compartilham da concorrência) e transinstitucional (em que a concorrência é compartilhada mediante imbricação de equipamentos comuns de trabalho para realizar tarefas de interesse comum);

4. a formação de redes interinstitucionais pode abrir caminho para a solução de problemas complexos que abrangem várias organizações. Com isso, o quadro de vantagens e fraquezas de cada entidade pode ser substituído por efeitos sinérgicos que redundam em benefícios para todas elas: *o todo é maior que a soma das partes*;

5. cumpre admitir que a integração ou acoplamento sinérgico supõe algo mais que uma tentativa de superar a clássica *resistência à mudança*: a de vencer um dos instintos que caracterizam animais inferiores e superiores, isto é, a defesa renhida do próprio território (no caso, o território organizacional);

6. em um mundo de dependências mútuas, o exercício da soberania e dos encargos inerentes só pode ser conseguido por uma instituição capaz de compartilhar essa soberania com outras organizações que, de alguma maneira, têm algo a ver com esses encargos ou objetivos.

Sem pretender esgotar o tema dos requisitos pessoais e profissionais a serem cumpridos por um gerente de ampla abrangência, necessária para administrar uma rede interinstitucional com boas chances de êxito, indicamos a seguir os atributos básicos desejáveis para um Gerente Plural, que deveria possuir capacidades e habilidades para:

- ◆ desenvolver uma visão ampla e perspicaz, que lhe permita situar os problemas institucionais em um marco *omnicomprensivo*, além das fronteiras de sua própria organização. Deverá entender que grande parte dos chamados *problemas internos* nascem e se resolvem no entorno próximo ou remoto da instituição que ele dirige;
- ◆ manejar relações não hierárquicas em grande escala. Boa parte dos organismos que circundam sua organização não têm com ela uma relação de subordinação. Em alguns casos há relações de *supra-ordenação*, nas quais um organismo contribui para dar vida a outro organismo, que se converte em seu *superior hierárquico* (o Congresso Nacional, por exemplo);
- ◆ gerar estratégias criativas e dinâmicas em espaços burocráticos abertos. Os sistemas complexos requerem constante revisão, adaptação e mudança de estratégias, para que essas se adaptem da melhor maneira possível à dinâmica e às tensões do ambiente. Daí que deva o Gerente Plural ser um autêntico *piloto de tormenta*;
- ◆ gerir a diversidade complexa. Os macroentornos são constituídos por constelações de entidades com

grande variedade de estruturas, interesses, produtos finais, estratégias, etc., o que obriga a produzir respostas condizentes com a profundidade, a extensão e a variedade das situações enfrentadas;

- ◆ articular interesses, formar alianças e construir consensos, necessários para suportar ataques de oponentes, sobreviver e progredir em meio a forças e contraforças do ambiente, fruto das relações de poder e da tensão gerada por elas;
- ◆ gerar em si mesmo um estilo gerencial dúctil, que se contraia, se expanda e diversifique seu conteúdo, para dar respostas oportunas, inovadoras e eficazes aos múltiplos desafios da extensa e complexa variedade ambiental;
- ◆ refletir em profundidade, com coragem e sem preconceitos, sobre os eventos de que participa, assim como sobre si mesmo e

sua atuação, suas vantagens e limitações pessoais, seus êxitos e suas derrotas, seu presente e seu futuro.

Resumen**LA GERENCIA INTERINSTITUCIONAL: EL LIDERAZGO DE ESPACIOS ABIERTOS**

La creciente complejidad organizacional y el entrecruce de actores sociales cada vez más numerosos e interdependientes obligan al gerente a una labor constante de evaluación, replanteamiento, rediseño estratégico y negociación, lo cual genera nuevos paradigmas gerenciales y requisitos de personalidad.

Abstract**CROSS-INSTITUTIONAL MANAGEMENT: LEADERSHIP IN OPEN SPACES**

The growing organizational complexity and the crossed influences of the social actors, daily more numerous and interdependent, oblige the

manager to constantly work on the evaluation, questioning, redefinition of strategies and negotiation, which generate new managerial paradigms and personality requirements.

Título original: La Gerencia Interinstitucional: el liderazgo de espacios abiertos. Publicado em janeiro de 1995 na Revista do CIAD - Reforma y Democracia, nº. 3, pp. 115-128.

Traduzido com autorização dos editores.

Luis Rodríguez-Mena é mestre em Ciência Política pela Universidade Simón Bolívar.

O QUE A NOVA GOVERNANÇA VAI SIGNIFICAR PARA O GOVERNO FEDERAL?

**DeWitt John, Donald F. Kettl,
Barbara Dyer, W. Robert Lovan**

Tradução: Istvan Vajda

Por todo o país, há um grande interesse em novas formas de gerir a coisa pública. Por enquanto, a maior parte das atividades, descrita em livros como *Reinventando o Governo* de Osborne e Gaebler (1992) e *Breaking Through Bureaucracy* de Barzelay e Armajani (1992) tem sido a respeito de governos estaduais e municipais (Veja também Frederickson, 1992; Roselle, 1992; e Walters, 1992). O Presidente Clinton é um membro do movimento para a nova governança, de modo que logo novas idéias serão testadas em Washington.

Uma Área Emergente, Não Mapeada

Como sugerem Zhiyong Lan e David Rosenbloom, em *Public Administration Transition?* (1992), a nova governança é mais um conglomerado de idéias e de símbolos do que um corpo de

O que a "nova governança" vai significar para o governo federal?

DeWitt John e seus colegas fornecem um "mapa aproximado" do futuro, com base em discussões organizadas pela Academia Nacional de Administração Pública (NAPA?USA). O que eles vêem é um esforço para "combinar idéias velhas e novas" em uma abordagem mais flexível, mais orientada para resultados na administração pública.

pensamento rigoroso e testado. Novas formas de administrar a coisa pública estão surgindo de forma gradual e irregular. Além disso, especialmente a nível nacional, a maioria dos defensores da nova governança são especialistas em políticas públicas, e não estudantes de administração pública, e eles chegaram à nova governança em razão da frustração com a implementação, nos seus respectivos campos, de idéias relativas a políticas. Como consequência, as idéias de como reinventar o governo federal são

muitas vezes colocadas em termos como integração de serviços de assistência social, reforma das escolas, ou desenvolvimento econômico tipo *Terceira Onda*, e não como idéias sobre administração pública que permeiam áreas tradicionais.

Para provocar um debate consistente entre os defensores da nova governança e os tradicionalistas na administração pública, Lan e Rosenbloom apresentam um arcabouço para comparar idéias velhas e novas. Eles enfatizam como os órgãos operam internamente, especialmente como prestam serviços. Essa ênfase é adequada porque o movimento da nova governança concentrou-se nos governos municipais e estaduais, onde os serviços são prestados. À medida em que a nova governança atinge o nível federal, a sua forma pode mudar, porque em muitas áreas de políticas nacionais, o papel do governo federal não é prestar serviços, mas prover uma estrutura legal, pagar benefícios e supervisionar aqueles que prestam serviços.

Reinventando a Política Rural Interdepartamental, Intergovernamental

Esse comentário apresenta um mapa aproximado das direções que o movimento da nova governança pode tomar a nível federal. Baseia-se nas discussões de uma mesa-redonda que a Academia Nacional de Administração Pública (NAPA) ajudou a organizar em outubro de 1992.¹ O parceiro da NAPA foi a pouco conhecida, mas altamente prestigiada, entidade federal: a *Rural Development Initiative* (RDI). A RDI abrange Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural em mais de 30 estados e atividades de apoio em Washington e em outros lugares. Em outubro do ano passado, a RDI já estava trabalhando há mais de dois anos para encontrar novas formas de lidar com os problemas das áreas rurais, e seus líderes estavam muito interessados nas idéias do Osborne e de outros do movimento da nova governança.

¹ - Os participantes da mesa-redonda de outubro foram: Walt Hill, Subsecretário Adjunto, Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA); Ken Deavers, Serviço de Pesquisa Econômica, USDA; Bob Lovan, USDA; Norm Reid, Administração do Desenvolvimento Rural, USDA; Thom Rubel, USDA; James O'Connor, Administração das Pequenas Empresas; Henry Burgeois, Fundação de Desenvolvimento do Maine; Rick Carlisle, Corporação para o Desenvolvimento Empresarial; Donald F. Kettl, Universidade de Wisconsin; Beryl Radin, Universidade do Sul da Califórnia; Barry Van Lare, Associação Nacional dos Governadores; Joan Wills, Instituto para a Liderança Educacional; e Scott Foster, DeWitt John, Roger Sperry, Barbara Dyer e Eric Minkoff da Academia Nacional de Administração Pública.

ARDI se destaca de outros esforços para redesenhar a governança, por duas razões. Em primeiro lugar, a RDI trata com todas as questões relativas à América rural, e portanto permeia praticamente todos os programas e políticas públicas. Em segundo lugar, embora criada pelo governo federal, a RDI é um empreendimento participativo, envolvendo estados, prefeituras, tribos, o setor privado e diversos órgãos federais.

Embora o esforço da RDI tenha sido limitado em muitos aspectos, inclusive no fraco apoio por parte do Governo Bush, é um ponto de partida interessante para o mapeamento de como poderá funcionar, a nível federal, a nova governança. A nova governança poderá tomar formas diferentes em áreas geográficas diferentes e a respeito de questões diferentes. As áreas rurais são altamente díspares, incluindo comunidades com pobreza crônica, locais turísticos prósperos, cidades industriais, condados de florestas e de fazendas. Essa diversidade é uma das razões porque qualquer um pode obter benefícios ao debruçar-se sobre os problemas rurais. A dimensão *rural* estimula as idéias sobre a diversidade e não sobre respostas genéricas. E um dos temas mais importantes do

movimento para o redesenho da governança é delegar autoridade para que as pessoas proponham soluções que atendam às suas particularidades locais.

Por Que Reinventar a Governança?

Expectativas que Mudam e Respostas que não as Acompanham

Nossas expectativas sobre o que o governo deveria fazer mudaram muito nos últimos anos e é provável que continuem mudando. Na reunião de outubro, essa afirmativa foi o ponto de partida para o mapeamento da nova governança a nível federal. Tecnologias, mercados e oportunidades estão mudando a um ritmo cada vez mais veloz, e é provável que as expectativas para ação governamental mudem com elas. O movimento para redesenhar o governo federal poderia começar com a afirmativa de que a forma como administramos a coisa pública nem sempre manteve o passo com as demandas em mudança.

Desajuste e Fragmentação

Se ouvirmos o eleitorado, fica claro que muitas soluções adotadas pelo governo não são bem recebidas. Há um desajuste

entre aquilo que os cidadãos esperam que o governo faça e o que eles vêem que o governo está fazendo. Em muitas áreas de políticas públicas, estamos sobrecarregados com programas que foram projetados para atender às necessidades de ontem e que estão tentando com dificuldade ajustar-se às exigências de hoje. Por exemplo, muitos programas de desenvolvimento econômico ainda se concentram no financiamento para empresas, embora a transferência de tecnologia, o marketing, a colaboração entre empresas sejam consideradas como questões importantes. Na área de assistência social, os programas muitas vezes atacam os sintomas e não as suas causas. A fragmentação piora o problema. Em quase todas as áreas de políticas, há inúmeros programas sobrepostos ou complementares, geralmente com diferentes regras e exigências de participação.

A sensação de insatisfação é compartilhada por muitos servidores públicos. Eles se sentem desprestigiados e frustrados não apenas porque os seus orçamentos são curtos, mas porque eles percebem que seus órgãos não estão estruturados para obter os resultados necessários para a solução dos

problemas da sociedade, mesmo quando bem administrados. Além disso, em muitas áreas de políticas, a responsabilidade pela administração da coisa pública - a governança - tornou-se complicada à medida em que indústrias do setor privado, organizações sem fins lucrativos e parcerias público-privadas tornaram-se atores importantes.

A Tabela 1 resume o desajuste e a fragmentação em seis áreas de políticas, conforme identificadas na mesa-redonda de outubro. Não se deve concluir, com a leitura desta tabela, que todos os programas nessas áreas estão sendo malsucedidos. Alguns programas federais, como o *Head Start* e o WIC, estão indo bem com os recursos financeiros que têm, e há também muitas experiências promissoras em andamento nessas áreas.

As Quatro Dimensões da Nova Governança

Apesar da diversidade da nova governança e da mistura de idéias velhas e novas, é possível visualizar-se um mapa aproximado de como a governança está atualmente sendo redesenhada nas muitas experiências que estão sendo realizadas por todo o país.

A Tabela 2 contém possíveis novas abordagens à governança, ao longo de quatro dimensões:

- ◆ Quem?
os participantes no processo de prestação de serviços públicos;
- ◆ Por que?
os objetivos da ação pública;
- ◆ Como?
os meios que os órgão usam para atingir seus objetivos; e
- ◆ Alternativas?
as políticas para determinar os objetivos, estrutura e níveis de financiamento básicos das atividades governamentais.

Estas quatro dimensões não são completamente distintas; por exemplo, as alianças entre fornecedores de serviços têm ramificações políticas, e os meios que um órgão utiliza para desencumbir-se de suas atribuições influenciará sua possibilidade de atingir suas metas. As quatro dimensões são um ponto de partida para selecionar a ampla gama de experiências que estão sendo realizadas em diferentes áreas de políticas. A

discussão abaixo explica os principais elementos de mudança ao longo de cada dimensão, e ilustra esses elementos com exemplos sobre desenvolvimento econômico, treinamento de recursos humanos, educação K-12, assistência social, proteção ambiental e desenvolvimento rural. As características que podem tornar-se importantes para a nova governança com respeito a essas áreas de políticas estão resumidas na Tabela 3.

Participantes: Colaboração e Descentralização

Em situações de fragmentação e desajuste, nenhum programa é capaz de tratar, de forma adequada, as metas sociais. Muitas vezes isso leva a esforços para a mobilização de recursos através de linhas de programa, mediante alianças entre diferentes programas, bem como entre órgãos públicos, organizações sem fins lucrativos e iniciativa privada.

Na área de desenvolvimento econômico, a dependência cada vez maior de organizações sem fins lucrativos e das parcerias público-privadas pode ser a característica mais importante da nova governança. A competitividade de uma economia

depende de muitas coisas das quais os órgãos de desenvolvimento econômico tradicionalmente não tratavam, tais como locais para armazenagem de lixo, a qualidade da educação pública, a qualidade do sistema de saúde municipal, e acesso à informação e conhecimento especializados. Além disso, alguns especialistas em desenvolvimento argumentaram que é fundamental haver maior colaboração - entre fabricantes e seus fornecedores, ou entre as próprias pequenas empresas - para concorrer com empresas em países onde a colaboração é comum. Os órgãos públicos não podem obter essa colaboração através da oferta de serviços, de modo que precisam encontrar formas para se tornarem os catalizadores da colaboração dentro do setor privado. Para permear linhas de programa e para estimular as mudanças no setor privado, muitos estados e municípios formaram parcerias sem fins lucrativos com associações de classe, centros de pesquisa e outras instituições.

Também há grande interesse em estratégias de colaboração na área de assistência social. Da mesma forma que as empresas, as famílias com problemas têm necessidades múltiplas. Uma família com alguma inabilidade

ou recebendo seguro-desemprego poderá precisar não apenas de apoio financeiro mas também de aconselhamento, de atenção especial no colégio para as crianças, ou de tratamento preventivo de saúde. A nova governança concentra-se no resgate da "integração de serviços", que engloba esforços baseados na escola para fornecer pacotes de serviços, centros de multiserviços e muitas outras atividades de caráter colaborativo entre vários órgãos (*U.S. General Accounting Office*, 1992).

Na área de treinamento de recursos humanos, o projeto de programas de treinamento que atendam as necessidades do mercado de trabalho poderá exigir vinculações mais estreitas entre órgãos públicos de treinamento e setor privado, incluindo as metas e os padrões estabelecidos pelas indústrias. Além de uma cooperação mais estreita com a indústria, muitos estados e municípios estão realizando experiências com acordos detalhados entre órgãos para programas de treinamento de "segunda oportunidade" (por exemplo, para trabalhadores desempregados e aqueles que recebem seguro-desemprego). Alguns desses programas incluem gerentes de caso, que

trabalham no sentido de garantir que os treinandos recebam serviços de apoio de vários órgãos, incluindo creche, transporte, tratamento de saúde e assistência social à família. Além disso, em lugar de alocar recursos aos programas, na suposição de que os mesmos proverão os serviços, muitos estados estão experimentando formas de alocar os recursos a provedores municipais em nível regional dentro do estado.

Além de estimular a colaboração entre os órgãos públicos, a nova governança muitas vezes inclui esforços para a descentralização de decisões importantes a respeito de objetivos e responsabilidades. De fato, a descentralização é o aspecto mais importante da dimensão participativa da educação K-12. Os reformadores concordam que os supervisores do estado e os administradores escolares têm controle excessivo sobre os detalhes do funcionamento das escolas. Os reformadores têm pontos de vista diferentes sobre quem deve ter aumentada a sua autoridade - professores, pais ou diretores. Estão sendo tentadas diferentes abordagens para a descentralização. A descentralização é também um elemento importante em algumas novas estratégias econômicas de

desenvolvimento, que têm como objetivo a criação de capacidade, por parte da comunidade, de tomar decisões estratégicas e de realizar investimentos a respeito de seu futuro econômico. Algumas iniciativas de desenvolvimento econômico concentram-se na formação de conglomerados multicomunitários ou na capacidade de desenvolvimento regional.

Objetivos: Missão, Metas, Resultados, Clientes

Muito embora os esforços para redesenhar a governança raramente incluam a centralização do controle de gastos e de implementação, muitas vezes há esforços para o desenvolvimento de metas e de padrões uniformes, tais como as metas nacionais de educação. Em todas as áreas de políticas, a nova governança inclui esforços para o estabelecimento de uma visão comum de missão da administração pública, geralmente definido em termos do impacto dos programas de governo sobre os *clientes*. Mediante a definição de metas em termos de resultados em lugar de atividades de programa ou de *outputs*, os programas individuais podem visualizar o seu lugar dentro do contexto geral. Isso poderá

incentivá-los a colaborar no sentido de atingir as suas metas. Além disso, metas comuns para uma ampla área de políticas poderá permitir flexibilidade a nível local sobre onde alocar os recursos para obter o maior impacto possível. O estabelecimento de metas comuns exige colaboração, e a descentralização permite que sejam moldadas às características locais. Por exemplo, os esforços de integração de serviços concentram-se no bem-estar da família como um todo, em lugar de simplesmente aliviar sintomas como a falta de dinheiro ou tratar das inabilidades de membros individuais da família. Os esforços de desenvolvimento econômico também são definidos de forma abrangente, procurando não apenas criar mais empregos, mas preocupando-se também com a vitalidade do setor privado local, com a qualidade dos novos empregos e com a qualidade de vida.

Uma vez definidas a missão e as metas, o próximo passo é encontrar indicadores para que as autoridades estaduais ou federais possam responsabilizar os implementadores pelos resultados e não apenas por terem tentado. Por exemplo, as escolas podem ser avaliadas não

pelo número de matérias concluídas pelos alunos e pelo número de alunos formados, mas por quanto os alunos aprendem.

Na mesa-redonda de outubro, vários participantes mostraram-se céticos a respeito do sucesso da concentração em resultados. Em algumas áreas de políticas, não é difícil definir o consumidor e identificar os resultados que o mesmo deseja. Os proprietários de residências desejam que seu lixo seja recolhido; as empresas desejam assistência técnica em sua área de interesse. Mas em algumas áreas de políticas fica difícil decidir quem é o cliente. Por exemplo, quem é o cliente dos programas de treinamento de recursos humanos - os trabalhadores, os empregadores, ou ambos? E como formular os resultados desejados para uma família com múltiplos problemas? Em uma situação, poderá ser desejável que um membro da família obtenha emprego, mas em outras, poderá ser melhor, a longo prazo, que o membro da família se submeta a uma terapia intensiva para tratar de um problema profundamente arraigado como dependência de drogas, para que mais tarde possa manter um emprego em caráter permanente.

Tabela 1
Possíveis Razões para Reinventar o Governo

Área de Políticas	Fragmentação	Desajustes
Desenvolvimento econômico	<p>O desenvolvimento bem-sucedido depende de programas externos aos órgãos de desenvolvimento; p. ex., treinamento de recursos humanos; criação de lideranças locais; vinculação de pesquisadores universitários com empresas</p> <p>Multiplicidade de programas, bem como de organizações de desenvolvimento municipais</p>	<p>Os programas existentes concentram-se primordialmente no financiamento de negócios individuais, mas outros aspectos relativos às empresas são igualmente importantes; p. ex., transferência de tecnologia, comportamento e habilidades gerenciais, colaboração entre empresas.</p>
Treinamento de recursos humanos	<p>Multiplicidade de programas federais e estaduais</p>	<p>Os programas federais existentes concentram-se nas habilidades dos deficientes, mas os jovens e aqueles que estão empregados também precisam de treinamento.</p> <p>Alguns programas de treinamento concentram-se na preparação para o emprego ou em habilidades técnicas ultrapassadas, e não na capacidade para aprendizado constante.</p>
Educação K-12	<p>As escolas são solicitadas a tratar de muitos dos problemas dos estudantes, mas não têm condições de fazer isso sem a ajuda de programas de saúde e de assistência social</p>	<p>A educação pode não prover os estudantes com as habilidades necessárias para manter empregos em empresas de primeira linha - especialmente os estudantes que não pretendem seguir curso superior.</p>

Área de Políticas	Fragmentação	Desajustes
Assistência social	Multiplicidade de programas federais e estaduais com exigências diferentes	Os programas existentes concentram-se primordialmente em remediar e não em prevenir.
Proteção ambiental	Inúmeras autorizações separadas para ar, água, lixo.	Necessidade de mais atenção para a prevenção e para os riscos maiores.
Desenvolvimento rural	O desenvolvimento poderá depender de esforços em diferentes áreas de programa, dependendo das condições locais	As políticas tradicionais concentram-se na agricultura e pecuária, no recrutamento industrial ou na pobreza rural; mas os problemas atuais são mais amplos, a agricultura tem papel importante em um número menor de áreas rurais, e o recrutamento pode não funcionar.

Tabela 2
Possíveis Caminhos para a Nova Governança

Quem? Participantes	Porque? Objetivos	Como? Meios	Alternativas? Política
Em lugar de fragmentação, alianças e colaboração	Concentração na missão, e não no programa	Maior autonomia para trabalhadores de linha de frente, colaboração entre equipes de trabalhadores de linha de frente	Promover a participação e a delegação de autoridade para os cidadãos em lugar de anunciar e supervisionar diretrizes
Descentralização das decisões sobre desenho e objetivos	Concentração nos resultados, não nos insumos	Ênfase na qualidade e não apenas na eficiência	
	Concentração nas percepções dos consumidores sobre o que eles precisam, e não nos pontos de vista do órgão público	Administração e experiências de caráter empresarial	
	Concentração nos investimentos e não nos gastos		

A questão não é que a nova governança não funciona, mas que elementos diferentes do paradigma global poderão funcionar melhor em algumas situações do que em outras, e a concentração nos resultados em lugar dos *outputs* é um processo contínuo de aprendizagem e de ajuste fino. Alguns participantes da mesa-redonda de outubro sugeriram que está se dando demasiada atenção ao estabelecimento de metas detalhadas para resultados a nível nacional e estadual, e que os resultados deveriam ser definidos ao nível do provimento do serviço.

Meios: Qualidade, Capacidade Empresarial, Programas Dirigidos ao Mercado e Investimentos

Essa dimensão tem a ver com o funcionamento interno das organizações que prestam serviços públicos, bem como com o conteúdo dos serviços. Dentro de muitas organizações existe um vigoroso movimento para acabar com as barreiras hierárquicas, no sentido de aproveitar totalmente as energias e as capacidades dos funcionários da empresa. Essa é a idéia central da administração pela qualidade total, um movimento que tem muito em comum com a nova

governança. Além disso, a nova governança inclui esforços para incentivar o comportamento empresarial em gerentes, muitas vezes incluindo esforços para literalmente angariar novas receitas mediante a venda de serviços ou de dados ou utilizando-se de taxas de uso. A nova governança também significa uma maior concorrência entre provedores de serviços públicos e um maior número de alternativas para os consumidores desses serviços. Às vezes isso significa privatização, mas também pode significar concorrência entre e dentro de órgãos públicos.

A dimensão relativa a meios também inclui ênfase em permitir que o cliente decida qual o serviço desejado. Por exemplo, em programas de desenvolvimento econômico e de treinamento de recursos humanos, existe a preocupação de ser sensível ao mercado ou *dirigido ao mercado*, permitindo que os clientes - empresas ou talvez trabalhadores - decidam que serviços desejam utilizar. Isso pode ser feito mediante o provimento dos serviços por fornecedores contratados, com os clientes recebendo vales para que possam escolher o fornecedor e o pacote de serviços que preferem.

Finalmente, a dimensão relativa a meios inclui o âmago do serviço público. Na maioria das áreas de políticas, a nova governança geralmente surge da percepção de que os órgãos públicos deveriam prevenir problemas e não apenas tratar deles depois que surgem. Isso significa investir cedo, em lugar de concentrar-se apenas em regular comportamento indesejável ou subsidiar as pessoas quando elas precisam de ajuda. Na área de assistência social essa é uma característica particularmente importante de muitos dos esforços de integração de serviços.

Política: Participar em lugar de Divulgar

A dimensão política é a parte menos desenvolvida e a mais problemática da nova governança. A nova governança inclui claramente esforços para abarcar o abismo que separa os cidadãos de seus governos, mediante o estabelecimento de novas instituições que podem ser controladas pelos cidadãos ou pelos clientes, como empresas de desenvolvimento econômico baseadas na comunidade, conselhos diretores eleitos para administrar escolas individuais, e organizações de desenvolvimento sem fins lucrativos onde

líderes empresariais e comunitários têm assento. Além disso, o processo decisório inclui esforços para o engajamento desses grupos, bem como para o engajamento direto dos cidadãos na formulação de programas e iniciativas públicas, em lugar da formulação e divulgação desses programas (Lan e Rosenbloom, 1992). Entretanto, poderão surgir dificuldades, se os interessados não conseguirem concordar sobre como resolver suas diferenças no contexto desses mecanismos para discussão em mesa-redonda. Diferentes interessados têm diferente status legal e político na tomada de decisão; alguns têm acesso direto aos tribunais ou ao processo legislativo.

É fundamental harmonizar a participação do público nas atividades do Poder Executivo com o processo legislativo. O Executivo pode participar tanto quanto desejar, mas no final das contas é o Legislativo que estabelece as estruturas, declara objetivos e aloca recursos, após ter engajado os cidadãos no seu próprio processo participativo. Na melhor das hipóteses, os esforços dos órgãos públicos em engajar seus clientes no estabelecimento de metas e na escolha entre serviços reforça o processo legislativo, na medida

em que permite que os legisladores concentrem-se em metas globais e não em questões administrativas. Entretanto, alguns esforços da nova governança são *jogos com informação privilegiada* de especialistas e de pessoal de órgãos públicos, sem a participação dos cidadãos ou dos legisladores.

Passos na Direção da Nova Governança para o Desenvolvimento Rural

Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (SRDCs) são novos. Em outubro de 1992, oito conselhos piloto estavam saindo da fase inicial para a fase de operação e outros 26 conselhos estavam iniciando as atividades. Por serem muito recentes e por alguns terem iniciado suas atividades mais rapidamente que outros, a discussão sobre a sua contribuição ao desenvolvimento rural é teórico. Até o momento, muitos conselhos iniciaram suas atividades tratando de questões organizacionais e procurando formas de melhorar a eficiência dos muitos programas em andamento. Alguns dos conselhos piloto relatam que estão passando ao segundo nível, o que envolveria colocar-se no centro das questões relativas à nova governança.

Fornecedores: Reforçando o Processo de Colaboração

Os Conselhos são entidades de colaboração. São projetados para permitir a participação dos principais interessados no desenvolvimento rural: os órgãos federais, o governo estadual, o governo municipal, governos tribais e o setor privado (tanto aquele com fins lucrativos como aquele sem fins lucrativos). Os conselhos são também uma abordagem descentralizada ao desenvolvimento rural, ao contrário de alguns esforços federais de desenvolvimento rural no passado, que giravam em torno de programas projetados e financiados pelo governo federal. Os conselhos têm sido estimulados a definir as suas próprias pautas, e o governo federal tem buscado obter uma série de intervenções bem-sucedidas por parte dos conselhos antes de conferir-lhes grande visibilidade.

Embora o empreendimento incentive as iniciativas de baixo para cima, os funcionários em Washington não precisam ser passivos ou reativos. De fato, se o papel federal é *dirigir, não remar*, eles precisam pensar e agir de forma estratégica. Como o desenvolvimento rural é de interesse de muitos órgãos diferentes, os participantes da

Tabela 3
Possíveis Características Principais para a Nova
governança em Diferentes Áreas de Políticas

Políticas	Fornecedores: alianças, descentrali- zação	Objetivos: missões, resultados, foco no cliente	Meios: investimento, concentração na qualidade, normas em lugar de sistemas de controle, capacidade empresarial	Política: Participação, criação de novos entendimen- tos políticos
Desenvolvimento econômico	<p>Organizações de planejamento estaduais e municipais sem fins lucrativos</p> <p>Apoio público para atividades de colaboração entre empresas</p> <p>Parcerias universidade - empresa</p> <p>Esforços para criar capacidade em nível subestatal</p>	<p>Ênfase em metas estratégicas estaduais e municipais</p>	<p>Programas "dirigidos ao mercado"; vales</p> <p>Maior ênfase na assistência técnica, bem como no financiamento do desenvolvimento</p>	<p>Não resolvido - base política fraca de muitas iniciativas de desenvolvimento econômico</p>
Treinamento de recursos humanos	<p>Esforços de planejamento entre órgãos</p> <p>Acordos detalhados entre órgãos, usando administração de casos</p> <p>Esforços para engajar indústrias na definição de metas e padrões educacionais</p>	<p>Fala-se em medir resultados em termos de habilidades dos trabalhadores e de contratações, mas há muitas dificuldades em fazer isso funcionar</p> <p>Falta de clareza sobre o cliente: indústria? trabalhadores?</p>	<p>Interesse em programas voltados para o mercado; vales</p> <p>Uso intensivo de contratos com fornecedores sem fins lucrativos e privados</p>	<p>Por enquanto não tratado adequadamente.</p> <p>Ainda um jogo de detentores de informação privilegiada, mas há esforços sérios para promover a participação da indústria</p>

Educação K-12	<p>Interesse na "reforma sistêmica", incluindo órgãos de serviços de saúde e de assistência social</p> <p>Menos supervisão do estado nos distritos municipais</p> <p>Administração baseada no local da prestação do serviço</p>	Metas nacionais de desempenho estudiantil	Escolha dos pais; vales	Conselhos comunitários para controlar as escolas da redondeza
Assistência social	<p>Integração de serviços</p> <p>Centros de multiserviços; administração caso a caso</p>	<p>Concentração tanto na família como no indivíduo</p> <p>Concentração em metas holísticas para os indivíduos, porém difíceis de definir</p>	<p>Uso intensivo da contratação de fornecedores sem fins lucrativos</p> <p>Alguns esforços para modificar as práticas profissionais mediante concentração na prevenção</p>	Esforços para criar coalizões mais amplas para serviços de assistência social como investimentos em desenvolvimento econômico
Proteção ambiental	Uso intenso de parcerias público-privadas, especialmente nos níveis estadual e municipal	Concentração na qualidade ambiental e não em licenças concedidas, violações ou redução de emissões	Assistência técnica, pesquisa, educação pública incentivos econômicos, licenças negociáveis	Colaboração no planejamento e na solução de problemas
Desenvolvimento rural	Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural incluem múltiplos órgãos	<p>Incentivos aos SRDGs para que desenvolvessem suas próprias metas</p> <p>Quem é cliente dos SRDGs? Os funcionários dos órgãos são os primeiros clientes?</p>	Profissionais de média gerência estimulados pelos SRDGs a serem mais empresariais	<p>Pouca visibilidade das SRDGs</p> <p>Estratégia de obter bons resultados em conselhos individuais</p>

mesa-redonda de outubro concordaram que um forte apoio por parte da Casa Branca seria fundamental para garantir que a RDI possa desenvolver todo o seu potencial.

Objetivos: A Criação de um Sistema de Informações para Fortalecer Iniciativas de Baixo para Cima

Foi dada aos conselhos a incumbência de examinar metas para esforços de desenvolvimento rural a nível estadual e de desenvolver metas e objetivos para as atividades dos conselhos. Diferentes conselhos têm abordado essas tarefas de maneira diferente, como seria de se esperar, uma vez que alguns estados já estão engajados em desenvolvimento rural colaborativo, enquanto outros ainda não estão.

Uma das questões que a RDI deverá enfrentar nos próximos meses é a de como administrar a diversidade de metas e planos de trabalho dos conselhos. Os conselhos foram projetados para implementar iniciativas de baixo para cima, ou pelo menos do meio para cima, e não iniciativas novas de caráter nacional. Por exemplo, os conselhos podem identificar barreiras regulatórias às iniciativas estaduais ou

municipais e podem compartilhar informações e conhecimentos entre os estados. Entretanto, se fossem usados como o veículo para a implementação de uma nova iniciativa nacional, tal como um novo programa de dispêndios, isso sabotaria a natureza descentralizada do empreendimento e comprometeria o potencial dos conselhos.

A liderança por parte do governo federal pode auxiliar em tornar mais eficazes os esforços estaduais e municipais mediante a coleta e filtragem de informações sobre iniciativas regionais e mediante ampla disseminação dessas informações. O fluxo das informações e do conhecimento não precisam ser dos estados para Washington e depois de volta aos estados. Em lugar disso, os funcionários em Washington podem moldar a direção do empreendimento criando veículos para a troca de informações e respondendo a pedidos para a remoção de barreiras a nível federal.

Meios: Treinando os Gerentes para uma Atitude mais Empresarial

Os conselhos oferecem uma oportunidade para que os servidores federais, atuando na

média gerência, sejam mais empresariais. É necessário um vigoroso esforço por parte dos membros do conselho para dar suporte ao comportamento empresarial, já que existem muitos desestímulos. Vários participantes da mesa-redonda de outubro sugeriram que a nova governança para o desenvolvimento rural significaria a criação de novas culturas em muitos órgãos, e que o treinamento é fundamental para essa transição.

Política: Melhorando o Aspecto Político mediante o Engajamento de Novos Participantes

Durante o governo Bush, em lugar de anunciar uma *resposta* federal aos problemas rurais, os líderes da RDI usavam os conselhos para atrair uma ampla variedade de interessados. O governo Clinton poderia usar os conselhos para engajar interessados em uma nova visão de desenvolvimento, e para moldar a agenda do governo com respeito à América rural.

Conclusão

Cada geração redesenha o governo. O atual esforço vem sendo feito de uma forma ou de

outra por talvez 20 anos e somente agora está atingindo massa crítica. Por enquanto, o movimento para redesenhar a governança não foi provado, mas trouxe estímulo à tarefa de administrar a coisa pública e pode estar auxiliando no resgate da idéia de que a função pública é uma profissão honrada e compensadora.

Muitos elementos da nova governança não são nenhum pouco novos. Alguns, como as idéias de participação do público nas deliberações dos órgãos públicos e a concentração nos resultados em lugar dos insumos, têm sido por décadas as marcas da boa administração pública. Entretanto, os defensores da nova governança vêm o processo de redesenho do governo como algo que envolve muito mais do que simplesmente adotar as melhores velhas idéias de administração ou fazer os atuais programas funcionarem de forma mais eficiente. A nova governança busca combinar idéias novas e velhas em uma abordagem global, centrada não na divulgação, mas na colaboração, flexibilidade, resultados, e no engajamento dos cidadãos, o que no seu todo seria uma nova forma de gerir a coisa pública.

Referências Bibliográficas

- BARZELAY, Michael, ARMAJANI, Babak J. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- FREDERICKSON, H. George. "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes", *Governing*, vol 6, n° 1 (outubro), p. 13.
- LAN, Zhiyong, ROSENBLOOM, David H. "Public Administration in Transition?", *Public Administration Review*, vol. 52, n° 6 (novembro/dezembro), p. 535-537.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- ROSELLE, Steven A. *Governing in an Information Society*. Ottawa: Renouf Publishing Co., 1992.
- Força-Tarefa sobre Administração de Lixo Radioativo do Conselho Consultivo do Secretário de Energia dos Estados Unidos. Relatório Preliminar, 1992 (dezembro).
- U.S. General Accounting Office. *Integrating Human Services: Linking At-Risk Families with Services More Successful Than System Reform Efforts*, HRD-92-108 (setembro). Washington, D.C. Gráfica do Governo dos Estados Unidos, 1992.
- WALTERS, Jonathan. "Managing the Politics of Change", *Governing*, vol. 6, n° 3 (dezembro), 1992, p. 27-40.

Resumen

QUÉ VA A SIGNIFICAR LA NUEVA "GOVERNANÇA" PARA EL GOBIERNO FEDERAL?

DeWitt John y sus compañeros proveen un "mapa aproximado" del futuro, con base a discusiones organizadas por la Academia Nacional de Administración Pública. Lo que ellos ven es un esfuerzo para "combinar ideas viejas y nuevas" en un abordaje más flexible, más orientado hacia resultados de la administración pública.

Abstract**WHAT WILL NEW GOVERNANCE
MEAN FOR THE FEDERAL
GOVERNMENT?**

Dewitt John and colleagues provide a "rough map" of the future based on discussions organized by the National Academy of Public Administration. What they see is an effort to "combine old and new ideas" into a more flexible, results-oriented approach to the public's business.

Título original: What Will New Governance Mean for the Federal Government? Publicado em março/abril de 1994 na Public Administration Review, vol. 54, no. 2, pp. 115-128.

Traduzido com autorização dos editores.

Dewitt John é diretor do Centro para Desenvolvimento Sustentável Competitivo, Academia Nacional de Administração Pública.

Donald F. Kettl é professor do Departamento de Ciência Política e do Instituto Robert M. LaFollette de Administração Pública da Universidade de Wisconsin-Madison.

Barbara Dyer é a diretora da Aliança para o Redesenho do Governo da Academia Nacional de Administração Pública.

W. Robert Lovan trabalha para a Administração de Desenvolvimento Rural do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos e é diretor de pessoal da Iniciativa Nacional para a América Rural.

A FACE OCULTA DO LEVIATÃ: gestão da informação e transparência administrativa

José Maria Jardim

As reflexões sobre a transparência do Estado no Brasil encontram espaço particularmente nos anos oitenta, no bojo da conjuntura política referente aos projetos de democratização do país. No marco de tais reflexões, o *diritto à informação* e o *diritto à privacidade* face à ação do Estado passam a freqüentar assiduamente o discurso político. Tais análises não expressaram-se ainda, no entanto, em tentativas de formulação de políticas públicas na área de informação durante o mesmo período.

Como ente informativo, o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação. Seu funcionamento relaciona-se diretamente com a sua própria ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto de tais ações seria, em última instância, o cidadão que, ao exercer o acesso à informação

Um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações que produz e o seu acesso pelo cidadão. A gestão da informação configura-se como um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo. No Brasil e demais países da América Latina, a opacidade informacional do Estado expressa uma situação em que este não dispõe de mecanismos de controle sobre seus estoques informacionais. Por outro lado e em consequência a sociedade não controla o Estado. O tema requer a construção de referenciais analíticos, além do confronto das diversas experiências históricas envolvendo as relações entre gestão da informação e a transparência administrativa.

governamental, configura-se como sujeito informativo. Isto é particularmente significativo ao se considerar as diferentes formas de intervenção do Estado na vida social. Do ponto de vista do *diritto à informação*, deveria o Estado comunicar suas atividades e o impacto

que estas produzem na sociedade à qual, por sua vez, teria assegurado, por princípio, o livre acesso à tais informações.

O grau de democratização do Estado encontra, neste aspecto, um dos seus pressupostos balizadores: maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria, assim, um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação *publicizada*.

Transparência administrativa

A noção de *transparência administrativa* oferece diversas leituras. Tomada como um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado, este termo encontra lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre Estado e sociedade. Espera-se, ao longo deste artigo, identificar alguns indicadores que caracterizam a transparência administrativa como manifestação do Estado e demanda social.

Embora alguns admitam que a administração pública deva atuar

imparcialmente, verifica-se que a sua organização a torna facilmente permeável à interferência de atores sociais os mais diversos. Reside aí o problema da separação da esferas política e administrativa, considerando-se que o leque de questões sociais torna a administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade. A eficiência administrativa já não consistiria na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua receptividade aos fins sociais e políticos do sistema. "Num regime pluralista isto implica uma maior flexibilidade da ação administrativa e uma mais larga disponibilidade da burocracia para a contratação e o compromisso com os diversos grupos sociais" (SOUZA, 1991, p.20).

A participação social na formulação de políticas públicas constituiria, neste sentido, um processo inerente à transparência informacional do Estado. O chamado planejamento participativo com caráter de emancipação social regula e é regulado pelo acesso do cidadão à informação governamental. É o caso dos fluxos orçamentários públicos que, camuflados sob a capa *confidencial* ou *secreta*, constituem uma *caixa-preta* para a sociedade. Por outro lado, o fenômeno da *politização do social*,

resultante de transformações tecnológicas, econômicas e sociais significa uma demarcação mais tênue entre Estado e sociedade em função da privatização da esfera pública e politização da esfera do privado. Conforme BOBBIO (1990, p.74) o "Estado Social" é entendido "não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade". O Estado moderno responderá a essas mudanças com a criação de normas, regulamentos e contratos que levam ao crescimento da burocracia numa escala à qual nem sempre corresponde o grau de sua transparência administrativa.

As racionalidades

Tais questões entrecruzam-se com outras, sugeridas pelas discussões em torno da *racionalidade*.

A desvinculação entre a práxis e a concepção teórica clássica da razão fornecerá a base para a racionalidade característica da sociedade capitalista: a razão formal ou funcional, que assegura para a organização burocrática, conforme WEBER, a "calculabilidade precisa dos fatores técnicos" e a "completa previsibilidade de funcio-

namento". Trata-se da razão que considera o homem mero calculador utilitário de consequências. Racionalidade formal que, conforme Marcuse, é anti-crítica e anti-histórica, resultante de um projeto histórico de dominação.

Mostrando-nos que Weber foi interpretado por Marcuse de forma relativamente equivocada, HABERMAS (1983) questiona a ditadura da racionalidade formal ao apontar a possibilidade de interação entre o agir racional com respeito a fins e o agir comunicativo, entre o imperativo do *trabalho* e o da *interação simbólica*.

Tanto Marcuse quanto Habermas, indicam-nos três aspectos básicos, sistematizados por MEDEIROS e BRANDÃO (1990):

- ♦ o reconhecimento dos limites da racionalidade formal dada a sua predominância no desenho moderno da sociedade;
- ♦ a falência desse tipo de racionalidade para informar a construção de uma realidade humana qualitativamente diferenciada;
- ♦ a impossibilidade de definição de um quadro substantivo de referência normativa da vida

humana, formulado exclusivamente a partir da racionalidade formal.

A racionalidade formal estaria contraposta à racionalidade substantiva e à dialética. Estas duas expressões de racionalidade teriam como característica comum a possibilidade de informar projetos de transformação qualitativa da realidade humana: o indivíduo, enquanto ator político, ancorado numa racionalidade múltipla e indeterminada delibera politicamente sobre a sua realidade.

Burocracia e Informação

Sob a perspectiva weberiana, a organização burocrática é caracterizada

“por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competência claramente distintas, por uma elevada divisão de trabalho e uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar con-

tas, e não podem apoderar-se do cargo.” (WEBER, 1979, p. 247)

A burocracia constitui-se, assim, num tipo de poder, confundindo-se com a própria organização ou seja, “é um sistema racional em que a divisão do trabalho se dá racionalmente com vistas a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins” (ibid., p. 235). Reconhecendo a burocracia como uma função necessária numa sociedade de massas, WEBER (ibid.) questiona porém o seu domínio absoluto sobre a sociedade. Neste sentido, a ação da burocracia seria racional quando limitada à sua própria esfera, tornando-se irracional quando atinge outras esferas.

Ao definir a burocracia como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de domínio legal, WEBER ressalta ainda que as funções administrativas da organização burocrática são exercidas de modo continuado em com base em documentos escritos.

A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos ('os arquivos') preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe um cargo 'público', juntamente com os seus

arquivos de documentos e expedientes, constitui uma 'repartição' (WEBER, 1982, p. 230).

Efetivamente, algumas das características mais comuns na administração pública como *função e organização* formalmente estabelecidas são a geração, processamento técnico e consulta a informações registradas num suporte material, decorrentes de suas atividades. Neste sentido, os serviços de gerenciamento da informação arquivística representariam um aspecto institucionalizante da administração pública. Por outro lado, os documentos arquivísticos por esta produzidos constituiriam uma linguagem que lhe é própria e indispensável à sua sobrevivência e operações. Dois fenômenos sinalizam, segundo AMPUDIA MELLO (1988, p. 12-13, tradução nossa) os processos informacionais arquivísticos dentro das administrações públicas:

"o primeiro pode denominar-se objetivação e consiste em que a informação institucional se assenta sempre sobre um suporte material...; ao segundo fenômeno pode chamar-se formalização e consiste em que dentro das instituições a

informação circula através de canais previa e claramente estabelecidos, integrando redes que unem hierarquicamente a todas e cada uma das partes as compõem. (...) tal informação objetivada são os documentos e arquivos que durante tantos séculos a Administração Pública tem se empenhado em produzir, assim como os canais formais de informação são os sistemas internos que esta criou para gerar, distribuir e conservar seus registros".

A informação arquivística produzida pela administração pública cumpre teoricamente um ciclo que envolve a sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos necessariamente interativos: primeiramente no *ambiente organizacional da sua produção* e, num segundo momento, no marco das *instituições arquivísticas* responsáveis pela normalização da gestão de documentos da administração pública bem como pela preservação e acesso ao patrimônio documental arquivístico produzido pelo Estado.

No primeiro cenário, a informação arquivística encontra-se relacio-

nada às solicitações do processo decisório governamental (*arquivos correntes*). À medida em que esta informação torna-se menos utilizada ao longo do processo decisório, tende-se a eliminá-la ou a conservá-la temporariamente (*arquivos intermediários* gerenciados pela própria administração produtora ou pelas instituições arquivísticas). Para tal, consideram-se as possibilidades de uso eventual da informação pelo organismo produtor ou a sua condição de documento de valor permanente. À esta configuração chegariam, segundo a UNESCO, 10% dos documentos produzidos (*arquivos permanentes*). Constituindo os arquivos permanentes, estes documentos têm sua guarda e acesso pelas instituições arquivísticas justificados pelo seu uso para a pesquisa científica ou como fator de testemunho das ações do Estado e garantia de direitos dos cidadãos.

As possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e o cidadão encontram-se, portanto, diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional.

A gestão da informação governamental

A perspectiva de políticas arquivísticas contemplarem todo o ciclo da informação ganha contornos teóricos e desdobramentos práticos com a concepção de *gestão de documentos*, particularmente nas administrações públicas dos Estados Unidos e Canadá após os anos 50.

De acordo com o Dicionário de Terminologia Arquivística do Conselho Nacional de Arquivos (1988, p. 104) “a gestão de documentos diz respeito a uma área da administração geral relacionada com a busca de economia e eficácia na sua produção, uso e destinação final.” Com a implementação da gestão de documentos, as instituições arquivísticas norte-americanas passam a assumir as características de organizações responsáveis não apenas pela guarda e acesso de documentos de valor permanente, mas por todo o ciclo vital da informação arquivística, incluindo as suas fases corrente e intermediária.

Paralelamente, a idéia de *era da informação* é ressaltada pela emergência de novas tecnologias da informação. Estas tecnologias, socialmente difundidas e

crescentemente utilizadas nas administrações públicas, produzem novos paradigmas de organização, processo decisório, poder central e local e acesso à informação pelo cidadão.

Apesar dos benefícios gerados pela *gestão de documentos*, o governo dos Estados Unidos criou, na metade dos anos setenta, a Comissão Federal sobre Fluxo de Papéis em função dos problemas apresentados pelos departamentos e agências do governo. Como alternativa à situação diagnosticada, a Comissão sugeriu a adoção da *Gestão de Recursos Informativos (GRI)*, então definida como:

"... o planejamento, gerenciamento, previsão orçamentária, organização, direcionamento, treinamento e controle associados com a informação governamental. O termo abrange tanto a informação propriamente dita, quanto recursos relacionados, tais como pessoal, recursos financeiros e tecnologia" (GRONIN, 1990, p.45).

Emergem a partir dos anos 80, as práticas de G.R.I., trazendo implicações conceituais e

operacionais para a gestão de documentos e a sua inserção nos sistemas de informação governamental. Pode-se afirmar, portanto, que a *gestão de documentos* e a *gestão de recursos informativos* constituem campos do conhecimento e conjuntos de práticas operacionais - aqui designadas como *gestão da informação* - intrinsecamente relacionadas com a racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo. Como experiências históricas, encontram-se mais frequentemente reconhecidas no âmbito do Estado democrático das chamadas sociedades pós-industriais.

Informação, segredo e transparência

WEBER ressalta "os meios especificamente modernos de comunicações como fundamentais para o Estado moderno" (ibid., p.250), fornecendo, neste sentido, as bases para as análises posteriores sobre a informação no processo decisório no âmbito das burocracias. Esta perspectiva toca, inclusive, a discussão sobre o grau de transparência informacional do Estado ao afirmar que "toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus

conhecimentos e intenções ... O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto esta atitude”(ibid.; p.252).

Como observa BOBBIO (ibid., p.87), o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público encontra uma referência histórica em Kant quando este considera como “fórmula transcendental do direito público”o princípio segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas”.

Se na monarquia de direito divino a invisibilidade do poder real é uma exigência, no Estado moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos. No entanto, assinala ALMINO (1986, p. 106) “por mais amplas e abertas que sejam ou venham a ser as discussões no interior do Estado e por mais que estas possam refletir o que ocorre na sociedade, uma certa desconfinação mútua, inerente ao próprio processo decisório hierarquizado e à visão do Estado como concentrador do poder, faz com que erija uma barreira entre Estado e sociedade no plano da informação”.

O segredo impediria um *controle* mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder. “Cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito”(ibid.). BOBBIO (1990, p. 97) aponta também para os limites da transparência ao afirmar que “a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver sem ser visto”.

Um outro aspecto, portanto, que permeia tal discussão é o conceito de *controle*. Sob a perspectiva das teorias administrativas, produtos da racionalidade formal, a razão de ser do controle é garantir a concretização de expectativas com respeito a acontecimentos futuros. Conforme HAMPTOM apud MARTINS (1989, p.83). “controlar significa obter informações sobre o desempenho e com elas realimentar os tomadores de decisões de forma que possam comparar o resultados reais com os planejados e decidir o que fazer com respeito às discrepâncias observadas”. Assim, o excesso de

controle poderia significar perda de autonomia e comportamentos disfuncionais. Reconhecendo as conotações negativas que a idéia de controle envolve, MARTINS (1989, p.83) ressalta que democracia e controle não são termos antitéticos, sobretudo no que se refere aos mecanismos de controle do Estado sobre si mesmo e da sociedade sobre o Estado.

"Como afirmava Montesquieu, todo aquele que detem poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites. As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político".

Um dos instrumentos mais recentes de controle do Estado pela sociedade é o *direito à informação governamental*. O princípio do direito à informação governamental acha-se legalmente expresso em países como a Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca e Noruega (1970), França, Holanda e Espanha (1978), Austrália e Canadá (1982). No Brasil, o direito à informação

governamental é garantido pela Constituição de 1988 e a Lei de Arquivos¹. Ainda não regulamentados estes mecanismos legais, o cidadão esbarra, porém, em outros obstáculos. Esta situação pode ser ilustrada com a pesquisa realizada por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989, abrangendo 309 depósitos de documentos em 48 órgãos da administração federal direta nas cidades do Rio de Janeiro e em Brasília. Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.109 em Brasília. Apenas 11% dos órgãos possibilitavam o acesso público às informações sob sua guarda. Atualmente o Arquivo Nacional armazena cerca de 26 quilômetros no Rio de Janeiro e 14 quilômetros em Brasília, dos quais grande parte ainda inacessíveis ao cidadão. Esta situação detectada no plano federal e ainda persistente, tende a reproduzir-se, em menor escala, nos planos estadual e municipal. Observa-se, portanto, que o ciclo da informação arquivística na administração pública brasileira encontra-se profundamente comprometido.

Neste quadro, os estoques informacionais dos arquivos

¹ - Ver Lei 8.159 de 9 de janeiro de 1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

públicos tendem a ser considerados como parte de uma memória coletiva tomada como produto e não como processo. Esta memória arqueologizável é frequentemente identificada sob a noção de *patrimônio documental arquivístico*. Os arquivos públicos, via de regra, promovem a monumentalização² dos documentos que compõem seus acervos mediante ações que favorecem a recuperação e divulgação de determinadas informações em detrimento de outras. É o caso, por exemplo, da elaboração de detalhados instrumentos de recuperação de informações sobre um pequeno segmento do acervo em detrimento de um controle intelectual mais global sobre o conjunto dos fundos documentais. Além disso, tais instrumentos apresentam-se com frequência pouco amigáveis ao usuário da informação seja este o pesquisador científico ou o cidadão comum na busca pela comprovação dos seus direitos.

Os acervos dos arquivos públicos sinalizam, portanto, um processo de constituição de um patrimônio documental que resulta e, em alguns casos, ressalta a *opacidade informacional* do Estado. Por outro

lado, privilegiam a sua *transparência informacional* mediante escassos conjuntos documentais que, monumentalizados, são disponibilizados para o cidadão. E o fazem sob a perspectiva de exercitarem uma função pública tomada como neutra a partir de práticas informacionais que tendem a ser consideradas não menos neutras por um dos seus principais agentes: o profissional da informação³.

Informação e Estado na América Latina

Na América Latina, a precariedade organizacional dos arquivos públicos e o uso social incipiente da informação governamental expressam a trajetória de suas administrações públicas bem como suas condições políticas, econômicas e sociais. Os arquivos públicos latino-americanos institucionalizaram-se como resultado de um processo de independência que levou à formação dos Estados modernos na região. Foram considerados arquivos históricos, repositórios de uma memória tida como forjadora da identidade nacional emergente. Isto implicou

² - Nos termos sugeridos por LE GOFF (1984) o documento monumentalizado tem por características uma intencionalidade em evocar o passado.

³ - Considera-se, neste artigo, como profissional da informação aquele que atua em uma ou mais etapas do ciclo da informação arquivística, em seus diferentes níveis de gerenciamento, seja arquivista ou não.

no desenvolvimento de arquivos públicos e serviços arquivísticos *perifertizados* na administração pública, incapazes de fornecer informações suficientes para a pesquisa científica e tecnológica e à sociedade como um todo.

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas latino-americanas apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Tratam-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de valor histórico, ignorando a gestão de documentos. Estes, por sua vez, tendem a ser acumulados sem critérios junto aos serviços arquivísticos da administração pública, dada a inexistência de programas de avaliação, eliminação e recolhimento de documentos aos arquivos públicos. Seja nestas instituições ou nos demais setores da administração pública, a ausência de padrões de gerenciamento da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no processamento técnico. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do ciclo da informação arquivística, tanto os arquivos públicos como os demais serviços arquivísticos da administração pública desvinculam-se

do processo político-decisório governamental. Por outro lado, as restrições de consulta e as condições de acesso físico e intelectual dos arquivos limitam consideravelmente e sua utilização pelo administrador público e o cidadão.

Conforme AMPUDIA MELLO (1988, p. 39, tradução nossa),

"A dispersão e a debilidade das estruturas arquivísticas, resultam sintomáticas da feudalização da administração pública, dividida em núcleos de influência e poder que, em grande parte, se baseiam no controle privado da informação governamental; por outro lado, sob a heterogeneidade e improvisação das técnicas arquivísticas, pode-se destacar a subordinação das funções públicas a interesses subjetivos daqueles que as exercem, que determinam, segundo sua conveniência, como devem integrar-se os registros de sua gestão: por sua vez, a marginalização e menosprezo das áreas arquivísticas, consideradas receptáculo natural de tudo que é inútil, resultam ilustrati-

vos do próprio descrédito do sentimento institucional da atividade governamental... em outro extremo, a falta de controle sobre os documentos oficiais que frequentemente são objeto de apropriação por parte dos funcionários governamentais, constitui um reflexo fiel da tendência a desvirtuar o caráter público da administração, de cujo patrimônio os arquivos são parte fundamental".

A *transparência informacional* do Estado, expressa no discurso da Lei, é superada pela *opacidade informacional* da administração pública, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado sustentado no Brasil e demais países latino-americanos. Tal projeto tem favorecido um Estado que sistematicamente negligencia os interesses das sociedades às quais caberia servir. No caso brasileiro, trata-se de um Estado marcado pela centralização e autoritarismo, acolhendo nichos de modernização sem ser completamente moderno nem autenticamente republicano, coexistindo em seu interior diferentes princípios de estruturação - o patrimonial e o burocrático. Neste quadro, configura-se uma situação em que:

- *o Estado não controla a si mesmo*, o que se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação;
- *por outro lado e em consequência, a sociedade não controla o Estado*, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação governamental.

Inconclusões

Como podemos verificar, os laços que vinculam a gestão da informação governamental à transparência administrativa permitem diversas abordagens. Os olhares sobre o tema envolvem desde aspectos teóricos-operacionais até a construção de quadros referenciais teóricos que ampliem os limites das análises mais freqüentes. Neste sentido, a literatura a respeito mostra-se ainda incipiente, privilegiando uma perspectiva muitas vezes tecnicista. A busca por novos parâmetros de análise pressupõe um esforço de investigação interdisciplinar que ilumine novos caminhos nos planos teóricos e empíricos.

Uma das alternativas possíveis envolve a questão da racionalidade, compreendida em sua

multiplicidade conceitual, de modo a favorecer a construção de referenciais analíticos. Por outro lado, ao reconhecer-se que a gestão da informação não constitui um campo de saber e um conjunto de operações dotadas de neutralidade, sugere-se a sua problematização enquanto processos não apenas técnicos ou tecnológicos mas também políticos.

A transparência administrativa do Estado merece ser incluída como objeto dessas possibilidades de análise, sobretudo ao confrontarmos suas relações com a teoria e práticas de gestão da informação em experiências históricas diversas. Tais experiências mostram, como no caso dos Estados autoritários, que o controle da produção, uso e destinação da informação registrada não leva como consequência imediata à transparência administrativa. Mesmo nos Estados democráticos, em que medida a transparência administrativa é capaz de relativizar os domínios da burocracia estatal sobre a sociedade?

Mas, afinal, o que vem a ser esta transparência informacional à qual se atribui um valor de mediação entre Estado e sociedade? Um discurso instituído a partir da burocratização não só do Estado

como da sociedade contemporâneos? Uma espécie de saber instituinte capaz de favorecer a emancipação social? Produto de uma racionalidade instrumental, como a gestão da informação seria reguladora e regulada por uma ação emancipatória de transparência informacional? Consideradas as diversas respostas que tais questões podem vir a oferecer, a *transparência informacional* é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas. A *opacidade informacional* da Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na sua pauta de prioridades.

Face a estas questões, como visualizar a *gestão da informação* em suas dimensões teóricas e operacionais? Indagações desse teor merecem ser investigadas,

considerando distintas experiências da gestão da informação como possíveis expressões do Estado social e democrático em sociedades de capitalismo avançado e as experiências em curso em países de terceiro mundo. Neste momento, porém, o próprio conceito de gestão da informação encontra-se em constante confronto com as demandas impostas pelas novas tecnologias à produção e circulação da informação no âmbito do estado e seu uso social.

Neste quadro, a organização, o registro da informação e o próprio processo decisório governamental vêm se alterando em função da vertiginosa informatização do Estado e da sociedade. Nunca terão ido tão longe as possibilidades de visibilidade e também de invisibilidade do Estado. Mais uma vez colocam-se os desafios para que se assegure a sociedade como garante do Estado e não o contrário.

Referências Bibliográficas

ALMINO, João. O segredo e a informação: ética e cidadania no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986.

AMPUDIA MELLO, I. Enrique. Institucionalidad y Gobierno: un ensayo sobre la dimension archivística de la administración pública. México: Archivo General de la Nación, 1988.

ARQUIVO NACIONAL. Cadastro Nacional de Arquivos Federais. Brasília: Presidência da República, 1990.

BEARMAN, David. Diplomatic, weberian bureaucracy and the management of electronic records. The American Archivist. Chicago, v.55, n.1, winter 1972.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CRONIN, Blaise. Esquemas conceituais e estratégicos para a gerência da informação. Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG. Belo Horizonte, v. 19, n.2, set.1990.

- DEMO, Pedro. Participação e planejamento. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 25, n.3, jul./set. 1991.
- HABERMAS, Jurgen et alii. Textos escolhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- JARDIM, José Maria. O conceito e a prática de gestão de documentos. Acervo. v.3, n.3, dez. 1987.
- JARDIM, José Maria. Relatório sobre a situação dos Arquivos Públicos na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Associação Latino-Americana de Arquivos, Conselho Internacional de Arquivos, 1987.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. Dictionary of Archival Terminology. Munchen, New York, London, Paris: Saur, 1988.
- LE GOFF, Jacques. Memória/História. Enciclopédia Einaudi. Porto: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1984.
- MACHADO, Maria Helena. A sociedade e as organizações. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.23, n.1, jan./mar. 1989.
- MARCUSE, Herbert. Sobre Max Weber. In: WEBER, Max. O político e o cientista. Lisboa: Editorial Presença, s. d.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidades e controles. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.23, n.1, p. 5-20, jan./mar. 1989.
- MEDEIROS, Antonio Carlos, BRANDÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n.3, p. 4-53, maio/jul. 1990.
- SOUZA, Celina. A crise do Estado e do seu aparelho. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 25, n.3. jul./set. 1991.
- WEBER, Max. Ensaio de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1979.

Resumen

LA FAZ OCULTA DE LEVIATAN:
GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y
TRANSPARENCIA
ADMINISTRATIVA

Uno de los supuestos del Estado
moderno es su visibilidad social

mediante la implementación de instrumentos gerenciales de control de las informaciones y el acceso a las mismas, por parte del ciudadano. La gestión de la información se configura como un conjunto de prácticas caracterizadas por su racionalidad formal y el proyecto histórico del Estado contemporáneo. En Brasil y en el resto de Latinoamérica, la falta de transparencia del Estado expresa una situación en que éste no dispone de mecanismos de control sobre sus stocks de información. Por otro lado, y en consecuencia, la sociedad no controla al Estado. El tema requiere la construcción de referenciales analíticos, además del confronto de las diversas experiencias históricas y las relaciones entre la gestión de la información con la transparencia administrativa.

information it produces, as well as its access by the citizen. Information management is a set of practices characterized by formal rationality and the historical project of the contemporary state. In Brazil, as well as in other Latin-American countries, the lack of state information transparency expresses a situation in which the state does not have mechanisms to control its information stocks. On the other hand, and as a result, society does not control the state. The subject requires the construction of analytical frames of reference, as well as the comparison of various historical experiences involving the relationships between information management and administrative transparency..

Abstract

THE HIDDEN FACE OF
LEVIATHAN: INFORMATION
MANAGEMENT AND
ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY

One of the assumptions of the modern state is its social transparency through the implementation of management tools for the control of the

José Maria Jardim é professor do Departamento de Documentação da Universidade Federal Fluminense.

OS RUMOS DA REFORMA FISCAL

Fernando Rezende

Introdução

O caminho a ser percorrido para que uma ampla Reforma Fiscal seja implementada no país ainda está cheio de percalços. A aderência a algumas diretrizes gerais - redução do tamanho do Estado, racionalização do gasto público, simplificação tributária, combate à evasão e à sonegação - não é suficiente para alavancar um rápido e vigoroso processo de mudanças. Como tem sido amplamente demonstrado pelos fatos, a mobilização da sociedade civil em torno do problema fiscal ainda não é suficientemente forte para contrarrestar a pressão de interesses corporativos e o viés fiscalista que opõem resistências ao avanço das teses modernizadoras.

A redução do tamanho do Estado e a simplificação do sistema tributário são as principais diretrizes que hoje dominam o debate sobre a Reforma Fiscal.

A redefinição do papel do Estado e a demarcação das responsabilidades do setor público constituem a base sobre a qual deve assentar-se a proposta da reformulação de seu padrão de financiamento. Neste sentido, o trabalho defende um modelo de Reforma Tributária determinado pela redução do número de tributos, pela redefinição de suas bases de incidência, pelo respeito ao direito do contribuinte, pela estabilidade normativa e pela recuperação da ética tributária.

Argumenta-se, com propriedade, que a redução do ônus tributário que sufoca o contribuinte brasileiro só poderá ser efetivamente alcançado pela redução das necessidades de financiamento do setor público, fruto da racionalidade administrativa, do corte do gasto (o de custeio, principalmente) e da privatização de serviços. Do lado do financiamento, a simplificação tributária concentra as esperanças de todos aqueles que sofrem as conseqüências perversas da multiplicação de

tributos, da complexidade e instabilidade das normas, e da injustiça do sistema fiscal brasileiro.

Cabe indagar, entretanto, sobre o rumo que o desdobramento dessas diretrizes poderá tomar, e sobre as conseqüências que a opção por alternativas distintas acarreta, do ponto de vista dos interesses de cada um. Todos sabem as motivações e as causas que conduzem ao início de um processo de Reforma Fiscal. Ninguém é capaz de prever, no entanto, o desfecho desse processo, uma vez que ele seja deflagrado. Como de hábito, cada uma das partes envolvidas tem uma visão parcial e particular do tema: o governo vê na Reforma Fiscal a saída para a solução da crise econômica e a recuperação da credibilidade política; os contribuintes dividem-se entre a pressão por menores impostos e a demanda por maiores incentivos e subsídios. Como os conflitos, entre unidades da federação (União, estados e municípios), categorias de contribuintes, setores de atividade, e regiões do país, são de grandes proporções, o resultado final do processo depende para o lado daqueles que demonstrarem maior capacidade de articulação e de convencimento.

Princípios da reforma fiscal

A eleição de alguns princípios básicos é pré-requisito para que as propostas específicas de Reforma Fiscal possam ser convenientemente avaliadas. Propõe-se a adesão aos seguintes princípios:

a) **Responsabilidade** - um dos objetivos importantes da Reforma Fiscal deve ser a recuperação da ética tributária. A deterioração das relações entre o cidadão-contribuinte e o Estado é fruto da indignação provocada pelo mau uso dos recursos públicos e pelos sucessivos escândalos associados à corrupção e ao clientelismo. O sacrifício que representa o pagamento do imposto tem que ser compensado pelos benefícios que a comunidade, como um todo, extrai da aplicação dos recursos públicos. A recuperação da ética do contribuinte depende de um maior controle da sociedade sobre o gasto público. A maneira mais eficaz de fortalecer esse controle é associar o poder de tributar ao poder de gastar. A decisão de aumentar o gasto público dá dividendos políticos, mas a necessidade de aumentar tributos para financiar o acréscimo do gasto é politicamente onerosa. A aderên-

cia a esse princípio significa que o gasto público de cada instância de governo deve ser preferencialmente financiado por recursos obtidos com base em tributos de sua competência, reservando-se às transferências uma função eminentemente compensatória. A necessidade de o governante justificar perante a comunidade uma proposta de aumento no tributo dá legitimidade ao gasto e aumenta a responsabilidade conjunta com respeito ao sucesso da iniciativa. O contribuinte responsável é fruto de um governo mais do que responsável. A ética tributária não é restaurada pela punição. Ela é uma decorrência do reconhecimento da função social do tributo e do papel que o Estado deve desempenhar no atendimento das necessidades coletivas da população;

b) Visibilidade - a visibilidade do gasto público e dos tributos utilizados para financiá-lo são outros requisitos fundamentais para o propósito de restauração da responsabilidade. O máximo de visibilidade seria alcançado na hipótese absurda de que cada uma das distintas espécies de gasto fosse financiada por um tributo especialmente instituído para aquela finalidade; no outro extremo, a absoluta invisibilidade seria atingida na hipótese

igualmente absurda de um único imposto financiar toda e qualquer modalidade de gasto, de todos os três níveis de governo.

Na prática, casos de vinculação de impostos específicos a determinadas espécies de gasto são conhecidos entre nós; alguns ainda sobreexistem (salário-educação, contribuição previdenciária...), outros foram extintos em 1988 (impostos únicos sobre combustíveis, energia e comunicações, vinculados aos setores correspondentes). A vantagem da vinculação é a visibilidade do gasto (não necessariamente a da contribuição); a sua desvantagem é a rigidez que provoca no uso dos recursos públicos.

A visibilidade também depende da natureza dos impostos que são utilizados para financiar o gasto. Impostos sobre a renda, sobre o consumo e sobre a propriedade preenchem com distinção o requisito de visibilidade, o que não acontece com os impostos e contribuições que incidem cumulativamente sobre a produção, as vendas, e as operações financeiras. Quanto maiores forem a invisibilidade do tributo e a ignorância da sociedade com respeito ao montante da contribuição que

cada um faz para o governo, menor será a resistência ao aumento do gasto e ao desperdício. É claro que em momentos de aguda crise de credibilidade pública, como a que o país atravessa nesse momento, as manifestações contra os excessos fiscalistas tornam-se mais intensas, mas a superação da crise tende a ofuscar esse fenômeno na ausência de uma percepção mais clara do contribuinte acerca do tamanho e da repartição do ônus fiscal.

c) **Equilíbrio** - a transição de um modelo baseado em um Estado intervencionista, centralizado, onipresente, para um paradigma de organização, baseado nos princípios do liberalismo e da descentralização, é um dos importantes desafios da Reforma Fiscal. A desigualdade de situações, que caracteriza a economia, a sociedade e a federação brasileiras, acrescenta mais complexidade a este desafio. Qual o desejável equilíbrio com respeito à participação de pequenas, médias e grandes empresas na vida econômica nacional? Como evitar que a Reforma Fiscal acarrete prejuízos aos segmentos mais desprotegidos da sociedade, como consequência da privatização de programas sociais e do cancelamento indiscriminado de incentivos e subsídios? Qual a fórmula capaz

de assegurar uma mais equilibrada repartição de responsabilidade e de recursos financeiros entre as três entidades que compõem a federação brasileira, no marco das dificuldades decorrentes de uma enorme disparidade regional?

A adesão ao princípio do equilíbrio significa a busca de uma solução compatível com a heterogeneidade de situações a serem consideradas. Um tratamento diferenciado, conforme o tamanho, a renda, ou a localização do contribuinte, não deve ser entendido necessariamente, como a concessão de um injustificado privilégio. Uma regra conhecida de equidade fiscal recomenda que os desiguais sejam tratados de acordo com a natureza de suas desigualdades - isto é, os que podem menos, pagam menos, os que precisam mais, recebem mais.

A obtenção do equilíbrio é uma tarefa delicada. No campo da revisão do papel do Estado e da repartição das responsabilidades públicas entre a União, estados e municípios, uma solução equilibrada não significa uma solução homogênea. O apoio do Estado ao desenvolvimento das regiões economicamente mais atrasadas pode ser revisto, do ponto de vista da natureza dos

instrumentos utilizados para esse fim, mas dificilmente poderá ser dispensado. No que diz respeito à transferência de encargos públicos para estados e municípios, uma solução equilibrada é aquela que admite um processo gradual e assimétrico de estadualização e/ou municipalização dos serviços.

A maior presença do Estado e do governo federal, no apoio ao desenvolvimento econômico e na provisão de serviços públicos nas regiões mais pobres, deve ter importantes repercussões no campo tributário. Do ponto de vista do apoio ao desenvolvimento regional, a substituição de incentivos fiscais, de aproveitamento restrito, por um programa preferencial de investimentos, voltado para a melhoria da infra-estrutura econômica das regiões menos desenvolvidas, cujos benefícios são mais difundidos, é uma das alternativas a serem contempladas. Do ponto de vista da descentralização de serviços públicos, principalmente os de natureza social, a participação supletiva do governo federal no financiamento, em condições a serem melhor definidas, é uma condição que precisa ser preservada;

d) **Solidariedade** - não deve haver espaços para antagonismos.

Uma das preocupações subjacentes ao princípio da solidariedade é a de que a contribuição de todos, na medida de suas possibilidades para o bem comum, é a única maneira de obter-se uma carga menor e mais distribuída. Se todos pagam, cada um pode arcar com um ônus mais reduzido. A abrangência das bases tributárias e a redução de alíquotas é a tradução desse princípio no jargão técnico da Reforma Fiscal.

O princípio da solidariedade estende-se ao exame da questão fiscal no campo dos direitos sociais e das relações trabalhistas - uma das áreas mais delicadas da Reforma. O peso dos encargos previdenciários e demais contribuições sociais no custo de produção é um dos principais fatores que afetam as condições de competitividade da empresa brasileira. A tese que ganha corpo a esse respeito, no debate sobre a Reforma Fiscal, é a da limitação dos direitos previdenciários (estabelecimento de um teto para os benefícios concedidos pelo poder público e de um limite mínimo de idade para obtenção de aposentadoria), acompanhada da separação entre a previdência propriamente dita e os demais programas - saúde e assistência - que são mantidos pelo sistema de seguridade social. As sugestões de privatização parcial da previdência podem não constituir

uma opção viável para os empregados de pequenas e médias empresas, em função do reduzido número de empregados em cada caso e dos menores níveis salariais. Nessa hipótese, a única opção para os trabalhadores desse universo de empresas continuará sendo a previdência oficial, cuja base de financiamento estará reduzida pela expansão da previdência complementar. A contribuição compulsória de empregados e empregadores para a previdência pública ainda é, portanto, uma questão em aberto.

A evolução da estrutura tributária: antigas crenças, novas tendências

Por muitos anos, as recomendações dos especialistas em finanças públicas, com respeito à adoção de mudanças tributárias compatíveis com os ideais de eficiência, modernização e justiça fiscal, centravam-se na ênfase da paulatina substituição de impostos indiretos sobre produção e vendas, por impostos diretos sobre a renda pessoal e empresarial. A preferência pelos impostos sobre a renda apoiava-se em argumentos sociais e econômicos, além de sustentar-se, também, em motivações políticas. Por não interferir nas decisões relativas à formação de preços nos mercados de

bens e serviços, o imposto sobre a renda seria uma forma de tributação superior às alternativas mais utilizadas para tributar a produção e comercialização de bens e serviços, do ponto de vista do princípio de eficiência econômica dos tributos. A esse argumento somavam-se suas vantagens, do ponto de vista da aplicação do princípio da capacidade contributiva (quem ganha mais deve pagar mais), e da visibilidade do ônus tributário: ciente de quanto contribui para os cofres públicos, o contribuinte poderia exercer de forma mais efetiva seu papel cívico de fiscal da ação do Estado, no sentido do atendimento ao bem comum.

A aderência a essa visão do problema significava submeter a questão da modernização tributária ao desenvolvimento econômico, ao aperfeiçoamento institucional, e à substituição de padrões culturais *atrasados*, típicos do subdesenvolvimento, por normas de conduta compatíveis com as encontradas nas sociedades dos países desenvolvidos. A substituição dos *tributos maus* (os indiretos) pelos *tributos bons* (os diretos) só poderia ocorrer à medida em que fossem sendo criadas as condições necessárias ao satisfatório desempenho do imposto sobre a renda, do ponto

de vista fiscal: ampliação de sua base (propiciada pelo crescimento econômico, aumento de renda e redução das desigualdades), o aperfeiçoamento administrativo, a educação cívica do contribuinte (fruto do desenvolvimento cultural), e o desenvolvimento político (na linha do fortalecimento dos ideais que comandam as modernas democracias representativas).

Uma *lei* geral de evolução das estruturas tributárias, construída a partir dos argumentos acima mencionados, foi proposta em um interessante trabalho que alcançou notoriedade na segunda metade da década de sessenta (Hinrichs, 1966). "A Lei Geral de Evolução das Estruturas Tributárias durante o Processo de Desenvolvimento Econômico", proposta por Harley Hinrichs, buscava dar uma roupagem científica à tese de que o aumento da participação do Imposto de Renda no orçamento público seria um resultado natural do próprio desenvolvimento.

A argumentação racional, suportada pela evidência empírica, escondia uma boa dose de preconceitos. A supremacia de cultura anglo-saxônica, em comparação com a latina, do ponto de vista da atitude do

contribuinte perante o fisco, foi freqüentemente citada como um atributo importante para explicar as diferenças encontradas na comparação internacional de países ocidentais, com respeito às respectivas estruturas de tributação. O comportamento civicamente irresponsável dos cidadãos latinos seria a causa da menor ênfase nos tributos sobre a renda e a propriedade encontrada em países latino-americanos subdesenvolvidos, vis-à-vis aqueles que sofreram a influência colonizadora de outras culturas. (Tabela 1).

Na década dos oitenta, a ênfase que a literatura ocidental atribuía ao papel do imposto sobre a renda começou a arrefecer. Sob a pressão das críticas que denunciavam os efeitos daninhos provocados pela pesada taxação dos lucros e dos rendimentos familiares sobre as condições de competitividade das economias ocidentais, frente a seus parceiros orientais, tradicionais cânones da política tributária foram duramente abalados. As necessidades de investimento na expansão da produção e na modernização tecnológica forçaram a redução do ônus imposto ao capital, ao mesmo tempo em que a atenuação da progressividade do tributo que onera a renda pessoal foi vista como indis-

Tabela 1
PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE A RENDA E A PROPRIEDADE NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL (GOVERNO CONSOLIDADO)*

PAÍSES	ANOS	Impostos s/ renda		Impostos s/ Propriedade		Carga Total
		% PIB	PARTIC.	% PIB	PARTIC.	% PIB
PAÍSES LATINOS						
BRASIL	1987	4.3	19.0	0.3	1.0	22.3
ARGENTINA	1987	2.4	11.0	1.8	8.0	21.4
COLÔMBIA	1984		23.0	0.4	2.0	11.4
MÉXICO	1984	4.5	25.0	0.1	1.0	18.2
CHILE	1987	3.5	15.0	0.4	2.0	23.2
PAÍSES NÃO LATINOS						
ÁFRICA DO SUL	1986	13.3	54.0	1.4	6.0	24.6
KENYA	1986	5.9	32.0	0.5	3.0	18.5
INDONÉSIA	1988	9.2	60.0	0.4	3.0	15.4
TAILÂNDIA	1988	3.2	21.0	0.4	3.0	15.5

Fonte: FMI - Jonathan Levin

* Obs.: Média para os 3 últimos anos com dados disponíveis, sendo o último ano indicado

pensável à recuperação do esforço de trabalho e da ética profissional. De uma perspectiva dinâmica, a elevada dependência do orçamento público dos impostos sobre a renda passou a ser vista como um fator adverso. Tornava-se necessário aliviar a pressão suportada pelos rendimentos do capital e do trabalho para que os estímulos à produção e à produtividade daí decorrentes contribuíssem para a sustentação do desenvolvimento e para a competitividade internacional. A tese da evolução linear da estrutura tributária cedia espaço à busca de

um melhor equilíbrio, do ponto de vista da contribuição das principais categorias de tributos para a formação das receitas públicas.

As recomendações de política tributária passaram a concentrar-se:

a) na redução dos encargos incidentes sobre a poupança e o investimento;

b) na atenuação da progressividade do imposto que onera a renda pessoal;

c) na maior utilização de impostos sobre o consumo como fonte de receita do governo e como instrumento de implementação dos princípios de justiça fiscal.

A proposta de ampliação do imposto sobre o consumo não é nova; nova é a sua inclusão na agenda das preocupações atuais da política tributária. Em um estudo clássico sobre a matéria, publicado na década dos cinqüenta, Nicholas Kaldor elaborou, de forma ampla e detalhada, sua proposta para a construção de um modelo tributário ideal, baseado na idéia de um imposto abrangente sobre o consumo (Kaldor, 1995). O imposto idealizado por Kaldor pretendia reunir, em um só tributo, a tripla vantagem da neutralidade econômica, da justiça fiscal e da relação direta entre o contribuinte e o fisco. Ao invés de declarar a sua renda, o cidadão-contribuinte deveria declarar o seu gasto (consumo), incidindo o tributo em função do montante e da composição do gasto de cada um. Ao incidir sobre a despesa final dos consumidores, o imposto seria neutro, tanto do ponto de vista da formação de preços no mercado de produtos, quanto da escolha entre poupança e investimento e trabalho/lazer,

nos mercados de fatores. Ao exigir uma declaração pessoal do contribuinte, o imposto idealizado por Kaldor preservaria os mesmos atributos do imposto direto sobre a renda, do ponto de vista das relações de coresponsabilidade entre o Estado e o cidadão. Por último, a aplicação de alíquotas progressivas, em relação ao consumo, atenderia ao princípio do tratamento seletivo em função da capacidade contributiva dos indivíduos, além de estimular a poupança e o investimento.

O imposto ideal de Kaldor jamais vingou, pela ausência de condições propícias à sua operacionalização. Os motivos que conduziram à elaboração dessa proposta, no entanto, retornam, agora, com redobrado vigor. A desconsideração das contra-indicações ao uso abusivo e prolongado de doses cada vez mais elevadas do imposto sobre a renda, que constavam das advertências feitas à época, abalou a saúde econômica dos países mais desenvolvidos, forçando uma mudança de estratégia. A terapia do imposto sobre o consumo foi retomada, sob novo enfoque. A experiência dos países europeus, com a adoção generalizada do imposto sobre o valor agregado - IVA -, impulsionada pelos esforços de integração da Comunidade Européia, abriu novas perspectivas

para que a tese da predominância do imposto sobre o consumo ganhasse maior espaço para aplicação prática. Não é necessário centrar a aplicação do imposto na declaração do contribuinte. Ele pode ser aplicado, de forma indireta, mediante utilização das técnicas adotadas para a implantação do IVA, já testadas com sucesso em um grande número de países do ocidente.

O impacto da inversão das recomendações com respeito a modificações na estrutura tributária ao longo dos anos oitenta já se faz sentir. Arrefeceu o crescimento da participação dos impostos sobre a renda na receita tributária dos países da OCDE ao longo da última década, ao mesmo tempo em que se alterou a natureza dos tributos que oneram o consumo, nesses mesmos países. O acréscimo na participação dos impostos sobre o consumo deveu-se a uma maior ênfase no Imposto sobre o Valor Agregado - IVA - em relação a outras modalidades de tributação. A absoluta maioria dos países que integram a OCDE adota, hoje, o IVA como um dos mais importantes impostos de seus sistemas tributários. (Tabela 2).

Não é só nos países da OCDE que a idéia do Imposto sobre o Valor Agregado floresceu. Ela estendeu-se a toda a parte. Estudo recentemente divulgado pelo

Banco Mundial relata vários casos de países em desenvolvimento nos quais a adoção do IVA desempenhou um papel importante na direção de modernização dos respectivos sistemas tributários no transcorrer das últimas décadas, entre eles o Brasil (Gillis, Shoup and Sicut, 1990). Em todos os casos analisados, a contribuição do IVA para a receita pública desempenha um papel significativo, com uma clara tendência de crescimento. (Tabela 3).

A fragmentação do antigo bloco soviético estende ao leste europeu as preocupações com a modernização tributária sustentadas na adoção do IVA como *piéce de résistance* dos modelos de Reforma a serem adotados naquela parte da Europa. Em uma interessante análise dos problemas tributários desses países, Sijbren Cnossen (Cnossen, 1991) enumera as questões a serem enfrentadas para a adoção desse imposto nas antigas economias planificadas do leste europeu, concluindo pela dificuldade em fazer uma transição imediata e pela necessidade de estabelecer-se um calendário compatível com o ritmo de andamento das demais reformas econômicas, que têm por objetivo a liberação dos mercados e a modernização das estruturas econômicas vigentes.

Tabela 2
IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO
PAÍSES DA OCDE EM % DA RECEITA TRIBUTÁRIA E % DO PIB

PAÍSES	1980		1983	
	% RECEITA	% PIB	% RECEITA	% PIB
ÁUSTRIA	18.08	5.84	18.76	5.97
BÉLGICA	17.70	7.34	17.89	7.56
DINAMARCA	32.14	10.09	30.74	9.79
FRANÇA	23.51	8.93	22.92	9.06
ALEMANHA OC.	13.99	3.85	13.25	3.66
IRLANDA	15.61	5.03	21.93	8.16
ITÁLIA	16.18	5.39	14.64	5.82
LUXEMBURGO	11.63	4.45	13.15	—
HOLANDA	15.27	6.90	13.90	6.47
NORUEGA	22.84	8.53	22.44	8.48
SUÉCIA	19.86	6.42	19.89	6.81
REINO UNIDO	16.38	5.09	15.81	5.24

Fonte: Gillis et alii, 1990. Dados Básicos: Government Finance Statistics, FMI, 1985.
 n.a. = não aplicável — = não disponível

Tabela 3
IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO EM % DA RECEITA TRIBUTÁRIA E % DO PIB

PAÍSES	1980		1983	
	% RECEITA	% PIB	% RECEITA	% PIB
ISRAEL	25.04	8.71	28.01	7.57
KOREA	24.95	3.89	25.07	4.29
COTE D'IVOIRE	10.64	2.16	—	—
MADAGASCAR	23.38	3.82	—	—
MARROCOS	24.30	5.22	29.20	6.35
SENEGAL	15.72	3.44	21.26	3.91
COSTA RICA	10.03	1.68	17.42	3.69
GUATEMALA	14.63	1.48	—	1.56
HONDURAS	7.08	0.99	—	—
MÉXICO	17.26	2.58	19.71	3.18
NICARÁGUA	10.70	2.06	10.42	2.84
PANAMÁ	8.92	1.87	—	—
ARGENTINA	12.48	1.87	14.89	1.88
BOLÍVIA	5.61	0.40	6.83	0.28
BRASIL	n.a.	—	28.74	6.49
CHILE	39.80	10.19	37.43	8.12
COLÔMBIA	18.76	1.93	—	—
EQUADOR	11.87	1.45	12.35	1.33
PERU	30.02	5.66	—	—
URUGUAI	27.01	5.68	23.49	4.55

Fonte: Gillis et alii, 1990. Dados Básicos: Government Finance Statistics, FMI, 1985.
 n.a. = não aplicável — = não disponível

Os rumos da reforma

Das poucas questões sobre as quais há um razoável consenso nos debates em curso sobre a Reforma Fiscal, duas merecem ser destacadas, de início:

- a) O sistema tributário brasileiro é demasiadamente complexo e precisa ser drasticamente simplificado;
- b) Os entraves fiscais, representados por pesados ônus à produção, aos investimentos e à exportação, ameaçam a sustentação de padrões de competitividade compatíveis com as exigências de integração internacional da economia e de modernização do país, e precisam ser rapidamente eliminados.

Simplificação e competitividade constituem, pois, os dois eixos principais em que se assentam as propostas de reformulação do sistema tributário, tanto aquela que vem sendo preparada pelo Governo, quanto as que vêm sendo anunciadas, de forma independente, por congressistas,

entidades civis e especialistas na matéria. Claro que todos concordam, ainda, com a proposição de que a Reforma Fiscal não se resume a modificações no campo tributário, devendo ser acompanhada (se possível precedida), de uma profunda redução do gasto público. No entanto, como a questão do gasto público envolve um problema muito mais amplo, que se inicia pela revisão do papel do Estado e a reorganização do regime federativo, e vai descendo a detalhes tais como a estabilidade do funcionalismo, a isonomia salarial, e os regimes especiais de aposentadoria do servidor, o avanço de proposições consensuais a respeito é muito mais difícil de ser conseguido.

Se, à época da Constituinte, a principal bandeira da batalha da Reforma era a descentralização fiscal, vista como indispensável ao reforço da autonomia política de estados e municípios, e à redução do poder de intervenção do governo federal, a palavra de ordem, agora, é a simplificação. Sucessivas trapalhadas jurídicas, acompanhadas de mudanças freqüentes nas regras do jogo, levaram o contribuinte à exaustão. Todos concordam em que é necessário simplificar o sistema tributário, reduzindo o número de tributos, mediante ampliação de suas bases,

tomando as regras aplicáveis à sua administração mais estáveis e mais fáceis de serem seguidas e criando incentivos à queda da evasão e da sonegação, pela redução de alíquotas e extinção de privilégios, simplificar, portanto, é preciso. Mas como conciliar os interesses da simplificação com a complexa realidade oriunda das conhecidas desigualdades que marcam a federação brasileira?

Simplificar não significa, necessariamente, reduzir ao mínimo o número de impostos existentes (quicá a um só). Um só imposto geral pode ser muito mais complexo do que um número variado de impostos específicos (por exemplo: se instituíssemos apenas três impostos sobre o consumo de energia elétrica, combustíveis e telecomunicações, sua administração seria extremamente simples, mas, não obstante, o sistema seria inadequado).

O que é, então, ser simples em matéria de tributação? Ter um conjunto de impostos que reduza ao mínimo o custo do cumprimento da obrigação fiscal pelo contribuinte? Ou o que deve ser minimizado é o custo da arrecadação? Visto de outro ângulo, qual é o custo que deve merecer mais atenção: o que se mede pelo lado do sacrifício

imposto à população (a renda do assalariado, o lucro da empresa, o preço dos alimentos) ou o que reflete o custo contábil relacionado ao seu pagamento? Simplicidade é um atributo importante, mas não o traço que deve definir o caráter e a personalidade de qualquer sistema tributário. Não é de hoje que a literatura especializada na área recomenda a utilização de algumas bases tributárias, de fácil exploração pelo Estado, como âncoras de sustentação dos orçamentos públicos em países menos desenvolvidos, dotados de uma ineficiente administração fiscal (os chamados *tax-bundles*, na língua inglesa). E simples, por exemplo, tributar as importações, as exportações, a exploração de grandes jazidas minerais, o refino de petróleo, a geração e distribuição de energia, o rendimento do trabalho assalariado.

Um sistema tributário composto por vários impostos específicos, do tipo daqueles mencionados no parágrafo anterior é certamente mais simples (do ponto de vista de custos administrativos, obrigações acessórias, facilidade de cobrança e de pagamento) do que outro que alcance apenas as três principais bases conhecidas de tributação: renda, consumo e propriedade. Mais simples, mas

nem por isso, mais recomendável.

Posto que um sistema tributário simples não é, necessariamente, aquele que é composto por um menor número possível de tributos, como obter a tão ansiada simplificação tributária no bojo de uma Reforma que leve em conta a complexidade de nosso sistema federativo? Como fazer com que a bandeira da simplificação não seja utilizada como uma manobra divisionista, para abrir espaço ao avanço de propostas que conduzam a um retorno à centralização fiscal, objeto de severas críticas ao longo das duas últimas décadas, e tão duramente combatida por ocasião dos trabalhos da Constituinte?

Qualquer estudante de finanças públicas é capaz de enunciar que são três as bases de tributação conhecidas: renda, consumo e propriedade; e que a esses impostos, que têm a finalidade de sustentar o orçamento público, podem ser agregados outros, de finalidade extrafiscal, e que alcançam, usualmente, as operações de comércio exterior e do mercado financeiro. No cômputo geral, três impostos gerais, mais dois ou três impostos de finalidade específica, formam o conjunto de

cinco ou seis impostos, que tem sido freqüentemente anunciado como grande inovação.

A transposição dessa tese para regimes federativos também é conhecida dos leitores dos textos básicos de Finanças Públicas. Impostos com função extrafiscal devem, por sua natureza, ser de competência federal; e os três impostos gerais devem ser repartidos segundo a vinculação do seu fato gerador à base territorial encarregada de sua cobrança e administração. Assim, o imposto sobre a propriedade imobiliária deve ser do município, o imposto sobre o consumo, do estado, e o imposto de renda, da União. Do ponto de vista conceitual, há consistência na argumentação. Que chances há, entretanto, de um sistema construído apenas com base em preceitos teóricos ser compatível com a complexa realidade brasileira?

Os rumos da Reforma dependem de uma abordagem realista do delicado problema do equilíbrio nas relações fiscais intragovernamentais. Convém notar, em primeiro lugar, que o atual desenho do mapa geopolítico do Brasil não deverá ser alterado, no sentido de uma revisão de fronteiras que promova uma aglutinação de estados e municípios. Ao contrário, o que

se verifica é a consolidação de uma tendência divisionista. Três novos estados e cerca de mil novos municípios foram criados após 1988 e não há, por enquanto, nenhuma garantia de interrupção desse processo de fragmentação. Quanto maior o número de estados e municípios criados, maior a dificuldade em conciliar as necessidades orçamentárias mínimas (manutenção do executivo, do legislativo, da infra-estrutura urbana, da segurança pública, da escola, do posto de saúde, da assistência social...) com a capacidade de geração de receita própria, mediante cobrança do imposto sobre a propriedade, caso dos municípios, ou do imposto sobre o consumo, caso dos estados. Como a demarcação de novas fronteiras políticas é fruto da ampliação das transferências, o número de novas unidades federadas criadas a partir de 1988, que não apresenta condições mínimas de auto-suficiência financeira, é a esmagadora maioria. Somados aos antigos estados e municípios, em que os níveis de renda da população e as condições de pobreza urbana não asseguram qualquer viabilidade orçamentária, pela via da tributação do consumo ou da propriedade de seus habitantes, o número de casos em que a dependência de outras fontes de receita é

grande assume proporções elevadas.

Nessas condições, o aumento da base tributária estadual (transformando o atual ICMS em um imposto de base ampla sobre o consumo, incorporando a ele a maior parte do atual IPI e os serviços) não é suficiente para dar autonomia financeira a um grande número de estados brasileiros. Simulações feitas à época da Constituinte mostram que a ampliação da base do antigo ICM, e sua transformação em um imposto sobre o consumo, segundo o figurino do IVA, produziriam ganhos de receitas suficientes, para compensar uma eventual extinção das transferências federais, em um número reduzido de casos em que o grau de dependência de recursos transferidos é pouco significativo. Mesmo levando em conta que os ganhos de receita em estados mais pobres poderiam ser expressivos, pois eles passariam a usufruir, integralmente, da receita obtida com o imposto cobrado sobre os bens de maior valor consumidos em seu território, tais ganhos ficariam muito aquém das perdas, caso as transferências constitucionais fossem zeradas. Para uma situação não incomum, em que as receitas próprias respondem por cerca de 2/3 do orçamento, a compensação integral de uma extinção das transferências

só ocorreria na hipótese de a ampliação da base do imposto estadual provocar um aumento de arrecadação superior a 50%, o que dificilmente acontecerá em um grande número de casos. Como nesse meio tempo o país empobreceu e as transferências aumentaram, é provável que novas simulações a respeito produzam resultados ainda menos satisfatórios.

Cabe acrescentar que as exigências da nova Reforma não se resumem à redução do número de tributos. É fundamental que a revisão das competências tributárias e das bases de tributação seja feita de forma a viabilizar a exoneração plena das exportações (o Brasil é um dos poucos países que almejam integrar-se ao circuito internacional que teima em querer exportar tributos), a substancial redução da carga de impostos que oneram os investimentos, e o alívio do peso tributário que sufoca a produção de alimentos e encarece o custo da alimentação do trabalhador brasileiro. Convém salientar que a solução desses três problemas vincula-se, diretamente, a modificações na tributação estadual.

Em outras palavras: não basta assinalar que a implantação de um imposto sobre o consumo, de bases

abrangentes, de competência estadual, é incapaz por si só, de atender às necessidades orçamentárias da maioria dos estados brasileiros. É preciso chamar a atenção, ainda, para o fato de que as três exigências mencionadas no parágrafo anterior afetam, de modo distinto, orçamento de todos os estados brasileiros. Enquanto a não-incidência do imposto estadual sobre a aquisição de bens de capital afetaria os estados mais industrializados, a desoneração das exportações de produtos agrícolas - e principalmente dos semi-elaborados - atinge àqueles que têm agricultura e agropecuária modernas; os mais pobres, por seu turno, sofreriam o impacto da redução das alíquotas ou da isenção do imposto incidente sobre os alimentos que compõem a cesta básica do trabalhador.

No que diz respeito aos municípios, já foi mencionado, anteriormente, que a tradição latina é a de um baixo índice de cobrança de impostos sobre a propriedade. Esse fenômeno tem raízes culturais, e só será revertido na medida em que for extinto o incentivo que a ampliação de partilhas e transferências concede a sua preservação. Convém admitir, que não só o ato de tributar a

propriedade é o politicamente mais oneroso, mas que a administração desse tributo em regimes inflacionários instáveis torna-se complexa. Se, ao ônus político e às dificuldades administrativas, somam-se o baixo estímulo que as generosas parcelas de transferências, provenientes da partilha de impostos federais e estaduais concede à melhor exploração das bases tributárias próprias, é fácil entender porque se torna difícil, no contexto atual, inverter o quadro de progressiva dependência dos orçamentos municipais de receitas transferidas.

O dilema é o seguinte: se as competências tributárias próprias de estados e municípios forem claramente insuficientes para atender às necessidades mínimas de sobrevivência financeira e de preservação da sua autonomia política, aumentam as pressões para que cresça, para níveis indesejáveis, sua participação na receita federal. Por seu turno, se aumentam os coeficientes de transferência, inviabiliza-se o orçamento federal, gerando um círculo vicioso de difícil interrupção. Ao longo do tempo, as demandas por transferências superam a preocupação com a administração eficiente das bases tributárias

próprias, acarretando inúmeras distorções.

Para que os princípios da Reforma sejam obedecidos, é necessário associar a abrangência das bases tributárias a uma ampla - e seletiva - redução de alíquotas. No entanto, mesmo que a redução de alíquotas e a ampliação das bases concorram para uma espetacular queda nos índices de sonegação fiscal, não é factível supor que tal efeito será suficiente para sustentar a receita pública indispensável à preservação do equilíbrio orçamentário.

Aponta-se, com freqüência, que os índices de participação do imposto de renda pessoal na receita tributária, no Brasil, são pequenos quando submetidos a qualquer comparação internacional. Todos concordam que essa participação deveria crescer, quiçá duplicar. Mas como conseguiu-lo em um contexto de empobrecimento geral do país, de modestas perspectivas quanto à retomada do crescimento nesta década, e da urgente necessidade de adaptarmo-nos à realidade da época, com respeito a uma menor ênfase na aplicação dos tradicionais princípios de progressividade tributária? Do ponto de vista conceitual, a justiça tributária poderia ser atendida pela substituição da

progressividade do imposto de renda por uma tributação seletiva do consumo, que beneficiasse os produtos de maior essencialidade. Não há como esconder, no entanto, o fato de que o espaço para aumentar o imposto que incide sobre a renda familiar é estreito, pelos baixos níveis de renda média e pelo alto índice de concentração. Em suma, a redução da alíquota do imposto que onera o lucro das empresas, a extinção dos adicionais que penalizam o capital estrangeiro, o *encurtamento* da tabela progressiva do imposto de renda pessoal, não sinalizam na direção de expressivos ganhos, do ponto de vista da participação da receita do imposto de renda no PIB, no médio prazo (quicá a preservação dos índices atuais já seria uma hipótese otimista). É certo que, a longo prazo, os efeitos decorrentes da expansão da economia, da absorção de parcela expressiva do mercado informal de trabalho, e da queda na sonegação deverão ser expressivos. Mas até que esses resultados se materializem será necessário trabalhar em bases mais realistas para a construção de um projeto viável de Reforma.

A pedra de toque do equilíbrio fiscal, sob a ótica regional, está na busca de uma solução

aceitável para o complexo problema de redefinição de atribuições e repartição de encargos públicos entre o governo federal, os estados e os municípios. A sincronia do processo de descentralização de receitas e de encargos depende de uma forte vontade política para impulsioná-la. A transferência das responsabilidades pela saúde, pelo ensino, pela assistência social, e outros programas que a lógica recomenda sejam descentralizados atende aos princípios da Reforma - aproximar governantes e cidadãos, no campo da prestação de serviços sociais básicos e de seu financiamento - , contribui para o equilíbrio das relações intergovernamentais, e dá efetivas condições para um real enxugamento da máquina administrativa federal.

O que se pretende com a descentralização de atribuições é a detonação de uma seqüência de efeitos positivos. Primeiro, evitar que a aderência a teses equivocadas justifiquem o retorno a um regime centralizado, com os vícios conhecidos. Segundo, a reorientação das ações do governo central, menos voltado para a administração de convênios e a prestação de serviços, e mais orientado para atividades de formulação de

políticas, planejamento e controle. Terceiro, a maior eficiência no uso dos recursos públicos, pela criação de condições propícias ao efetivo controle da administração pública por parte dos próprios usuários dos serviços.

É no marco das necessidades de financiamento das atividades a serem descentralizadas que o problema do equilíbrio na distribuição intergovernamental de recursos pode ser apreciado com maior propriedade. Alterações na distribuição inter e intragovernamental da receita pública poderão ser negociadas, com maior segurança, se o ponto de referência for a magnitude das responsabilidades a serem assumidas, e não os valores atualmente observados.

A aposta na descentralização significa admitir que o custo da prestação de serviços públicos nos estados e municípios é muito inferior ao custo do mesmo serviço, quando prestado pelo governo federal. Isso significa que, no médio e longo prazos, os mesmos programas poderão ser sustentados com menores requisitos financeiros, de forma tal a viabilizar a progressiva convergência para um sistema tributário construído segundo o ideário do momento.

Conclusões

Como se sabe, o debate sobre Reforma Tributária tem ressaltado os vícios do sistema atual e defendido mudanças orientadas por uma forte preocupação com a simplificação das normas vigentes. Em linhas gerais, o novo padrão de financiamento do gasto público deve ser definido por um conjunto de poucos tributos, de bases abrangentes, cujas alíquotas, fixadas em níveis moderados, sejam suficientemente baixas para ampliar o universo de contribuintes, mas capazes de assegurar níveis de arrecadação suficientes para sustentar as atribuições do governo e preservar o desejável equilíbrio regional.

A simplificação do sistema tributário inicia-se pela redução do número de tributos, pela redefinição de suas bases de incidência, pelo respeito ao direito do contribuinte, pela estabilidade normativa, e pela recuperação de padrões mínimos de ética tributária. As freqüentes disputas legais que colocam o Estado e os contribuintes em campos opostos devem ser eliminadas, mediante o mútuo respeito a novas normas instituídas em obediência aos princípios de legalidade e justiça.

Atribuição abrangente das três principais bases tributárias conhecidas - renda, consumo e propriedade - é aquela que mais se ajusta, no campo tributário, ao espírito das reformas a serem realizadas. Como se sabe, essa tese, defendida pela maior parte dos especialistas na matéria, é a que se aproxima do modelo adotado na maior parte do mundo moderno, ao qual deveremos nos integrar ao longo da presente década. Não se trata, obviamente, de agir por imitação, mas sim de reconhecer o fato óbvio de que a harmonização do tratamento fiscal é um dos requisitos indispensáveis ao atendimento dos objetivos da integração internacional.

Em linhas gerais, o modelo de Reforma Tributária defendido nesse trabalho apresenta as seguintes características:

- a) a tributação da renda deve ser feita de forma abrangente, reduzindo-se ao mínimo as deduções e abatimentos, eliminando-se os regimes especiais, e restringindo a progressividade das alíquotas ao imposto cobrado sobre a renda familiar. A pesada carga tributária que onera os
- lucros deve ser reduzida, extinguindo-se o tratamento discriminatório concedido ao capital estrangeiro;
- b) nenhum imposto deverá onerar a exportação e a aquisição de máquinas e equipamentos indispensáveis à modernização tecnológica, ao aumento da capacidade produtiva, e à geração de maiores oportunidades de emprego. O imposto deve incidir sobre o consumo, e não sobre a produção e os investimentos. O imposto de consumo deverá ser seletivo, em função do grau de essencialidade das mercadorias e serviços, conforme preceituam os modernos princípios de justiça fiscal;
- c) o imposto sobre a propriedade deve ser utilizado como reforço do vínculo de coresponsabilidade entre o Estado e o cidadão-contribuinte, no plano das relações do poder público local com as

comunidades. A *municipalização* do contribuinte, no sentido de uma apropriação maior de sua capacidade contributiva pelo município, é uma forma mais efetiva de controle da sociedade sobre o gasto público, e uma alternativa eficaz para o combate aos vícios e as descaminhos favorecidos por uma indevida centralização dos recursos fiscais - principalmente os destinados à cobertura de programas sociais;

- d) o combate à evasão e à sonegação deve ser conduzido, prioritariamente, pela recuperação da ética tributária e não por medidas de cunho repressivo e policial. Isso significa que as alíquotas dos impostos sejam fixadas em níveis compatíveis com a capacidade contributiva das empresas e das famílias, que elas sejam reconhecidas como legítimas (não apenas legais) do ponto de vista dos fins a que destinam, e que haja plena trans-

parência das regras aplicadas à instituição dos tributos e à administração dos recursos arrecadados pelo governo;

- e) a simplificação tributária requer não apenas a redução do número de impostos, mas também a simplificação e estabilidade das normas jurídicas aplicadas à administração e cobrança dos tributos. Uma vez aprovada a Reforma, deverá haver um compromisso explícito com a preservação das novas normas por um prazo compatível com o horizonte de estabilidade necessário à retomada do desenvolvimento;
- f) o número de impostos que deverá sobreviver ao processo da Reforma Tributária não pode ser definido de antemão, o número efetivo resultará de um amplo processo de negociação que envolve o equacionamento dos complexos problemas regionais e do delicado equilíbrio federativo.

Referências Bibliográficas

CNOSSEN, Sijbren. (1991) Key Questions in Considering a Value Added Tax for Central and Eastern European Countries. IMF Working Paper, IMF.

HINRICHS, Harley. (1966) A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development. Cambridge, Mass, Law Scholl of Harvard University.

KALDOR, Nicholas. (1955) An Expenditure Tax. Unwin University Books, London.

Resumen**LOS RUMBOS DE LA REFORMA FISCAL**

La redefinición del papel del Estado y la demarcación de responsabilidades del sector público constituyen la base sobre la cual deben sostenerse la propuesta de reformulación de su padrón de financiación. En este sentido, el trabajo defiende un modelo de reforma tributaria determinado por la relación del número de tributos, por la

redefinición de sus bases de incidencia, por el respeto al derecho del contribuyente, por la estabilidad normativa y por la recuperación de la ética tributaria.

Abstract**THE DIRECTIONS OF THE TAX REFORM**

The directions of the tax reform The redefinition of the role of the state and the demarcation of the limits of the responsibilities of the public sector constitute a basis on which the proposal of its financing pattern should rest. To this end, the paper advocates a Tax Reform model determined by the reduction in the number of taxes, by the redefinition of its bases, by the respect to the taxpayers' rights, by regulation stability and by the recovery of the ethics in taxing.

Fernando Rezende é professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAP/FGV, Rio de Janeiro e diretor executivo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

SISTEMA TRIBUTÁRIO: a equidade e as perspectivas de crescimento e descentralização

Ives Gandra da Silva Martins

Introdução

 sistema tributário plasmado na Constituição pode ser dividido em duas grandes vertentes. Aquela dos princípios gerais e das limitações constitucionais ao poder de tributar e aquela dos impostos das entidades federativas.

Há uma seção no sistema tributário dedicada à partilha dos tributos entre União, D.F., estados e municípios, que, todavia, não é matéria própria de direito tributário, mas de direito financeiro, na medida em que o pagador dos tributos não é parte nessa divisão.

O Título VI da Constituição Federal oferta ainda uma seção às Finanças Públicas e outra aos Orçamentos, aquela traçando princípios que lhe são pertinentes e conformando o papel do Banco Central (arts. 163 e 164) e esta cuidando dos três

 *texto analisa o sistema tributário nacional, identifica seus principais problemas, situa as propostas e discussões que vêm sendo apresentadas nos últimos anos e sugere uma proposta de reforma para conformação de um novo sistema tributário para o país. Paralelamente, aprofunda as discussões sobre a questão da Federação e das formas de compensar os efeitos de mudanças nas suas esferas de competência.*

orçamentos (fiscal, seguridade e estatais), com os princípios, limitações e rigidez que lhe são próprios (arts. 165 a 169).

No campo do direito tributário, a primeira vertente é boa. Consagrou a divisão quinquépartida dos tributos, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais (artigos 145, 148 e 149); formulou uma teoria sobre a capacidade econômica - melhor teria sido falar em capacidade contributiva - proibindo o confisco (art. 145 § 1º);

consolidou o papel da lei complementar, como elemento estabilizador do sistema (art. 146), fortalecendo sua tríplice função (veicular normas gerais, explicitar as limitações constitucionais ao poder de tributar e dirimir conflitos entre os entes tributantes); e alargou o elenco de princípios protetores do contribuinte, como o da irretroatividade para qualquer espécie de fato gerador ocorrido (arts. 150 a 152).

Tal formulação constitucional é de se manter, tendo representado sensível evolução em relação ao sistema anterior, nada obstante o contumaz desrespeito, por parte dos entes federativos, aos direitos daqueles que sustentam o estado e seus detentores.

O constituinte, todavia, falhou no multiplicar a incidência de variados impostos sobre os mesmos fatos geradores. Em face da autonomia impositiva outorgada à União, estados, D.F. e municípios, os mesmos fatos geradores passaram a ser incididos pelas diversas esferas da Federação, nada obstante ser único o pagador de tributos. Assim é que para quatro fatos geradores clássicos (renda, patrimônio, circulação de bens e serviços e comércio exterior) criou quinze impostos, manteve contribuições sociais

com perfil idêntico aos dos impostos e abriu campo para o exercício da competência residual da União (art. 154 inc. I) quanto à criação de novos impostos, o mesmo fazendo para a Seguridade (art. 195, § 4º).

Em outras palavras, o país passou a conviver com sete impostos circulatorios, dois impostos de comércio exterior, dois impostos de renda e quatro impostos patrimoniais, além das contribuições incidentes sobre a renda, circulação e patrimônio das pessoas.

São circulatorios, os impostos sobre produtos industrializados, transmissão mobiliária não onerosa, operações relativas a circulação de mercadorias e prestação de serviços, sobre vendas a varejo de combustíveis, serviços de qualquer natureza e transmissão imobiliária onerosa, além do incidente sobre operações financeiras, securitárias e sobre o mercado de capitais (arts. 153, incs. IV, V, 154 I e II e 156 II, III e IV). São de comércio exterior os impostos de importação e exportação (art. 153, incs. I e II). São de renda o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e o adicional dos estados (art. 153, inc. III e 155, inc. III) e, por fim, patrimoniais os impostos sobre a propriedade territorial

rural, grandes fortunas, propriedade de veículos e predial e territorial urbanas (arts. 153, incs. VI e VII, 155, inc. IV e 156, inc. I).

Sistema Tributário: Propostas de Alteração

A evidência, tal multiplicação de tributos teria que gerar, como gerou, uma multiplicação de disposições aplicacionais de natureza infra-constitucional, com fantástica proliferação de exigências e obrigações, levando o custo da administração tributária para os contribuintes a limites elevadíssimos, dificultando a fiscalização por parte dos entes tributantes e facilitando, de um lado, a sonegação e a corrupção e, de outro lado, as demandas judiciais, em face de a difícil produção normativa ordinária vir, no mais das vezes, eivada de inconstitucionalidades.

Por força desta realidade, é que propugnei, desde o início, uma sensível redução do número de impostos, proposta esta que surgiu na mesma época em que, sensível a tão complicado sistema, Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque apresentou a sua, isto é, no início de 1990.

Naquele ano, o primeiro do governo Collor, de rigor, as duas propostas que foram discutidas

nos meios acadêmicos eram a de Marcos Cintra e a minha, a dele de um imposto único e a minha dos quatro fatos geradores clássicos.

De seus primeiros artigos, Marcos Cintra evoluiu para manter os impostos regulatórios, isto é, aqueles incidentes sobre o comércio exterior e a propriedade imobiliária, após alertado por crítica minha, de resto, publicada em seu livro sobre o imposto único, com o que a diferença de sua proposta em relação à minha passou a residir no fato de ele substituir o imposto sobre a renda e os impostos circulatorios pelo imposto único e eu ter apenas sugerido um imposto sobre a renda e um outro circulatorio.

Assim, na proposta de Marcos Cintra os impostos seriam três (transações financeiras, propriedade imobiliária e comércio exterior) e na minha quatro (renda, circulatorio de bens e serviços, propriedade imobiliária e comércio exterior).

Dois deputados federais interessaram-se pelas nossas propostas. O deputado Flávio Rocha, do Rio Grande do Norte, pela proposta do Marcos Cintra e o deputado Luiz Carlos Hauly, do Paraná, pela minha. Posteriormente, Luiz Roberto Ponte, do Rio Grande do Sul, sugeriu a eliminação do

imposto sobre a renda e substituição por um imposto sobre consumos especiais, mas passando todos os impostos para a Federação e mantendo as demais espécies tributárias nos limites de minha proposta, ou seja, as taxas só para serviços públicos, a contribuição de melhoria limitada ao custo da obra e os empréstimos compulsórios para casos de guerra externa e calamidade pública.

Os deputados Victor Faccioni e Rigotto também apresentaram propostas na linha da simplificação do sistema com fatos geradores clássicos e não na linha daquela do Marcos Cintra.

Por fim, tanto o deputado Luiz Roberto Ponte quanto eu tiramos da proposta de Marcos Cintra a idéia do imposto sobre movimentação bancária e o colocamos como contribuição previdenciária única, substituindo o elenco parafernático de contribuições sociais, hoje existentes no país.

A Comissão do Governo retirou da minha proposta a compactação dos impostos de renda, circulatório, propriedade imobiliária e comércio exterior, e da de Marcos Cintra o imposto sobre circulação de recursos bancários, acrescentando um imposto sobre

ativos financeiros e um imposto seletivo, de um lado, simplificando o sistema, e complicando, de outro, pela criação de novos tributos.

Paralelamente, no ano de 1993, os Secretários de Finanças Municipais, na mesma linha, apresentaram proposta, em que também optaram pela adoção dos fatos geradores clássicos unificados.

A minha proposta foi articulada da forma seguinte:

JUSTIFICATIVA

O anteprojeto objetiva simplificar a estrutura tributária constitucional.

Para não alterar a numeração, mantive a seqüência de artigos do texto atual (145 a 162), embora não tenha feito a adaptação do artigo 195 e de outros relacionados com o sistema. Farei as adaptações, no futuro, se a proposta tiver aceitação.

De rigor, mantenho as cinco espécies tributárias, reduzo os impostos para quatro, além de manter a competência residual limitada aos impostos extraordinários. As contribuições especiais são reduzidas a uma contribuição social incidente

sobre as transações financeiras no limite de 0,4% sobre o valor da transação. As taxas são cobradas apenas para serviços públicos e não mais para exercício do poder de polícia. Procurei separar sua conformação daquela própria do preço público. Por fim, os empréstimos compulsórios serão instituídos apenas nos casos de guerra e calamidade pública.

No capítulo da partição de receitas tributárias, tornei todas as unidades federativas participantes do contraído elenco de tributos.

Serve esta primeira minuta como um esboço para o início das discussões e fica, de certa forma, vinculada - o espectro um pouco mais alargado - à proposta que fiz na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, lembrando que a função do IOF é substituída pela maior elasticidade que outorgo, na proposta, ao imposto de renda na fonte para o sistema financeiro.

Desta forma, incorporo o projeto do professor Marcos Cintra e do deputado Flávio Rocha, com a vantagem de:

- 1) universalizar a base de cálculo, nos termos do *caput*

do artigo 195 da Constituição Federal, que diz que a seguridade social será financiada por toda a sociedade; 2) desestimular *engenharia tributária* em face da redução do nível da alíquota; e 3) viabilizar a seguridade social por um sistema simples e vinculado.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Título VI

DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

Capítulo I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção I

Dos princípios gerais

Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, os seguintes tributos:

I. impostos;

II. taxa pela utilização de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte, sempre que o contribuinte não tenha alternativa válida para deles prescindir, limitada ao custo da prestação;

III. contribuição de melhoria decorrente de obras públicas, que impliquem valorização do imóvel e no limite de seu custo.

Art. 146 - Os impostos

serão graduados segundo a capacidade contributiva dos cidadãos, residentes e outros que a lei determinar, respeitados os direitos e garantias individuais e proibido o confisco.

§ único - É vedada a utilização do mesmo fato gerador para mais de um tributo, ou
As taxas não poderão ter base de cálculo própria de imposto.

Art. 147 - Cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria tributária, assim como regular as limitações ao poder de tributar e dirimir conflitos entre os poderes tributantes.

Art. 148 - A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública ou de guerra externa.

Art. 149 - Compete exclusivamente à União instituir uma contribuição social incidente sobre pagamentos e recebimentos bancários para atender a seguridade social, nos termos da lei complementar.

Seção II ***Das limitações*** ***do poder de tributar***

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I. exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II. instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III. cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, respeitada a determinação do artigo 165 § 2º;

IV. estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens;

V. instituir impostos sobre:

a) patrimônio, rendas e circulação de bens e serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;
c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores e empregadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos, assim como papel, insumos, máquinas e equipamentos destinados à sua impressão, publicidade e anúncios neles veiculados;

e) textos audiovisuais destinados à educação.

§ 1º - A vedação do inc. III, "b", não se aplica aos impostos previstos no art. 153, inciso I, respeitado o disposto no art. 165, § 2º.

§ 2º - A vedação do inc. V, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e à circulação de bens e serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso V "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e à circulação de bens e serviços, relacionados com

exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso V, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e a circulação de bens e serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

Art. 151 - É vedado à União:

I. instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão, nos impostos, de incentivos destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país;

II. tributar por imposto a renda as obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes.

Art. 152 - É vedado aos Estados e ao Distrito Federal estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Seção III ***Os impostos*** ***da União***

Art. 153 - Compete à União instituir os seguintes impostos:

- I. imposto sobre a importação e exportação de produtos;
- II. imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas do imposto enumerado no inciso I.

§ 2º - O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, quando incidente sobre os rendimentos do mercado financeiro, poderá ser alterado sem submissão ao disposto nos arts. 150 inciso III letra "b" e 165 § 2º.

Art. 154 - A União poderá instituir, em caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Seção IV ***Do imposto dos Estados*** ***e do Distrito Federal***

Art. 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços.

§ 1º - O imposto previsto neste artigo, atenderá ao seguinte:

- I. será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à produção, circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante incidente nas anteriores a favor do mesmo ou de outro Estado ou do Distrito Federal.
- II. será seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;
- III. resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas máximas

aplicáveis às operações e prestações, internas, interestaduais e de exportação, assim como os limites das isenções e benefícios fiscais;

IV. Em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

V. Na hipótese da alínea "a" do inc. anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

VI. Não incidirá sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados;

VII. Poderá a lei complementar estabelecer hipóteses de substituição tributária por antecipação;

VIII. Cabe à lei complementar definir o regime jurídico nacional do imposto mencionado neste artigo.

Seção V

Do imposto dos Municípios

Art. 156 - Compete aos Municípios e ao Distrito Federal instituir imposto sobre a

propriedade predial e territorial urbana e rural.

§ único - Cabe à lei complementar fixar as alíquotas mínimas e máximas do imposto previsto neste artigo.

Seção VI

Da repartição das receitas tributárias

Art. 157 - Pertencem à União 40% do produto da arrecadação dos impostos previstos nos artigos 155 e 156.

Art. 158 - Pertencem aos Estados 35% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 153, II e 156.

Art. 159 - Pertencem aos Municípios 25% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 153, I e II e 155.

Art. 160 - Pertence ao Distrito Federal 35% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 153, I e II.

Art. 161 - Cabe à lei complementar definir os critérios para a participação recíproca mencionada nos arts. 157 a 160, devendo a unidade da Federação, em que seja recolhido imposto de competência das demais unidades, ter, no mínimo, 50% do produto da arrecadação transferida apli-

cado em seu território.

§ único - As unidades federativas poderão condicionar a entrega da participação recíproca, ao pagamento de seus créditos de qualquer natureza.

Art. 162 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão repassar a parcela correspondente às demais entidades federativas até quinze dias de sua recepção.

**Sistema Tributário:
Quatro Pontos Essenciais**

Apresentado o histórico do sistema tributário e as propostas para alterá-lo, passo agora a rápidas considerações sobre quatro pontos essenciais para conformação de um novo sistema tributário, a saber:

- os dilemas da Federação brasileira e seu financiamento;
- os diferentes cenários para as alterações no sistema tributário de forma a compensar os efeitos de mudança nas esferas de competência;
- ampliação do auto financiamento dos Municípios: propostas;
- a questão regional: harmonização de interesses de forma a ser consistente tecnicamente e politicamente coesa.

Não haverá reforma tributária capaz de corrigir as profundas distorções de uma Federação que não cabe dentro do PIB. Com 5.200 entidades fechadas - é a única Federação do mundo que outorga ao município o *status* de ente federativo - com 5.200 Poderes Executivos, 5.200 Poderes Legislativos e 120.000 legisladores, além de 27 Poderes Judiciários, nada obstante ser, o

Poder Judiciário, nacional, a sociedade é incapaz de gerar recursos para sustentar o peso fantástico da Federação brasileira. Heilbronner e Bernstein mostram que, no Japão e nos Estados Unidos, em 1989, a participação do Estado na formação do PIB era de 29% no Japão e 35% nos Estados Unidos. No Brasil supera 50%, com o que a carga tributária sobre o setor privado, isto é, sobre a sociedade não governamental avaliada entre 21 e 25% é extremamente pesada. Maior, se descartada a participação do Estado, que no Japão e nos Estados Unidos.

Colocadas as devidas proporções e participação do Estado, que raramente paga tributos, na formação do PIB brasileiro, verificamos que a carga brasileira é altíssima.

Apenas com um Estado menor, isto é, um Estado ajustado às dimensões da sociedade é possível criar um sistema que, além de simplificado, possa permitir à Federação existir. Sempre que há crise, a sociedade ajusta-se às dimensões da crise e o Estado não, de tal forma que um Estado maior passa a exigir de uma sociedade menor sempre mais recursos, que terminam por desembocar numa inflação de custos em que a elevação da carga tributária acarreta uma elevação da inflação, da recessão e do desemprego. Até porque o Esta-

do tem se revelado um pior aplicador de recursos que a sociedade e a qualidade da aplicação dos recursos tirados da sociedade é inferior àquela *performance* apresentada pela sociedade na gestão de seus próprios recursos.

O dilema básico, portanto, reside em fazer, de uma vez por todas, o ajuste da Federação e não da sociedade, sem o que não há possibilidade de solução da crise brasileira, a curto prazo.

Tal ajuste implicaria em transferir, à União, encargos para estados e municípios, com o que sua receita se adequaria aos gastos nacionais para manter os detentores no poder (o custo político) e atender a sociedade (prestação de serviços públicos).

Nesta linha de raciocínio, deveríamos ter a coragem que os alemães tiveram em 1968, reduzindo o número de municípios e não os multiplicando, com o que seria possível reduzir o custo político também de todos os municípios para uma compactação geral. A Alemanha foi bem sucedida e seu povo optou por uma solução mais adequada.

Um número menor de municípios poderia permitir uma mais adequada procura de soluções próprias, sendo que na minha proposta 25% de toda a receita dos impostos ficaria permanen-

temente com os municípios, o que é mais do que recebem de participação, hoje.

Por outro lado, deveremos ter a coragem de voltar a pensar em transformar estados que só vivem à custa de transferência de recursos tributários de outras partes do país, em territórios, reduzindo-se o custo político da manutenção de estruturas do poder, que apenas entravam o desenvolvimento da região e do país. A solução alemã para os municípios poderia ser adotada também para os estados, com uma fantástica economia do custo político, que é aquele que não retorna - ou pouco retorna - em nível de serviços públicos, para o país.

Por fim, teríamos que valorizar, para a internacionalização tributária e dos espaços econômicos multinacionais, o § único do artigo 4º da Constituição Federal assim redigido:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

À evidência, uma internacionalização do sistema tributário, vale dizer, dos impostos incidentes sobre a circulação de bens e serviços, pressuporia a criação de um Código Tributário Latino-

Americano para tais efeitos, sendo que a proposta do Prof. Marcos Cintra e do Deputado Flávio Rocha não atendem a essa internacionalização.

Solução européia poderia ser adotada, criando-se uma Corte Internacional para as disputas impositivas, uma espécie de tribunal latino-americano, com suas decisões prevalecendo sobre os tribunais locais, como ocorreu com o Tribunal de Luxemburgo sujeito à Comunidade Económica Européia.

Tais idéias, todavia, apenas deverão ser examinadas em maior profundidade na revisão do sistema tributário em nível constitucional que o governo deverá propor em 1995 ou 96, lembrando-se que terá a nação primeiro que determinar o tipo de Federação e de Estado que deseje, conformar o tamanho que possa sustentar, para só então discutir-se qual o financiamento tributário ideal para sustentar a máquina governamental. Do tamanho do Estado dependerá o sistema tributário, razão pela qual impossível se faz uma discussão mais ampla da consequência antes de um exame mais aprofundado da causa. Conformada a nova Federação, conformar-se-á, sem dificuldades, o novo sistema tributário.

Não obstante, a entrada em vigor de Tarifa Externa Comum com a implantação do Tratado de Assunção, a partir de 01/01/1995 é um primeiro passo, que auxilia o fortalecimento do Mercosul, mas ainda insuficiente.

Resumen

EL SISTEMA TRIBUTARIO: LA EQUIDAD Y LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO Y DESCENTRALIZACIÓN

El texto analiza el sistema tributario nacional, identifica sus principales problemas, sitúa las propuestas y discusiones que vienen siendo presentadas en los últimos años y sugiere una propuesta de reforma para conformación de un nuevo sistema tributario para el país. Paralelamente, amplía las discusiones sobre la cuestión de la Federación y las formas de compensar los efectos de los cambios en sus respectivas competencias.

Abstract

THE TAX SYSTEM: EQUALITY AND THE PERSPECTIVES OF GROWTH AND DECENTRALIZATION

The paper discusses the national tax system, identifies its main

problems, presents the proposals and discussions which are being put forward in the last years and suggests a reform proposal for the establishment of a new national tax system. At the same time, it elaborates the discussions on the issue of Federation and the ways to compensate the effects of the changes in its areas of competence.

Ives Gandra da Silva Martins é professor emérito das universidades Mackenzie e Paulista.

BALANÇO E PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP*

Federação significa uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O exame da experiência brasileira aponta, desde logo, para duas particularidades. Em primeiro lugar, ao contrário de outros países continentais como os Estados Unidos da América, onde diversos poderes locais congregaram-se formando uma federação, no Brasil a federação surgiu do desmembramento de um Estado originalmente unitário. Em segundo lugar, nossa federação assenta-se sobre uma estrutura social e econômica extremamente heterogênea. Tais características determinam uma tensão permanente e de difícil resolução em torno da definição dos níveis adequados de centralização e descentralização de atribuições e competências. Mais do que isso, o controle da distribuição regional dos fundos públicos tornou-se crucial como instrumento de soldagem dos interesses regionais em torno de um pacto fede-

rativo, o que não ocorre da mesma forma em outras federações mais homogêneas e constituídas, historicamente, através de processos de adesão política aos ideais federativos.

Na última década, em parte como decorrência da crescente problematização dos Estados Nacionais como instâncias de regulação macroeconômica diante do avanço da globalização e da constituição de blocos supranacionais, em parte em função da forte influência do ideário neoliberal, a descentralização vem ocupando lugar central na agenda política de inúmeras nações na maior parte do globo. No Brasil, como em outros países da América Latina, a descentralização veio associada ao processo de democratização e inscrita num quadro de grave crise fiscal e financeira do governo federal. Como consequência, observa-se a abrupta diminuição da capacidade do governo central de utilizar os fundos públicos como mecanismo de articulação dos interesses

regionais da federação. Em um país de dimensões continentais marcadas heterogeneidades regionais como o Brasil, assiste-se hoje à explicitação de inúmeras tensões entre os diversos níveis de governo do arranjo federativo anterior e a centralidade do tema na conformação da crise atual.

“O Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil” tem por objetivo analisar os determinantes da crise da federação atual em suas várias dimensões. São abordados nos diversos subprojetos temas como: I) o sistema tributário e suas disfunções para atender em simultâneo os requisitos da estabilização e da solução dos conflitos regionais e intergovernamentais; II) Os fluxos financeiros públicos, de várias naturezas e com impactos regionais, tais como os gastos diretos do governo federal, o sistema financeiro público e o setor produtivo estatal; III) As questões relativas à distribuição de competências na execução das políticas sociais; IV) um quadro atual da dinâmica regional brasileira, abordando aspectos como dinâmica demográfica, re-especialização produtiva e mudança nas relações inter-regionais e na inserção externa; V) finalmente,

análise da dimensão histórica do federalismo brasileiro e de questões políticas como a configuração dos interesses regionais e a representação parlamentar.

***Realização: Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP (diretor responsável: Rui de Britto Álvares Affonso; coordenador: Pedro Luiz Barros Silva).**

GESTÃO ESTATAL NO BRASIL

Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP*

O projeto de pesquisa Gestão Estatal no Brasil, realizado pela FUNDAP/IESP, constitui-se num acompanhamento abrangente e contínuo da atuação do setor público no âmbito federal. Examinam-se as diretrizes e os principais resultados da ação pública nas áreas da política econômica em geral e das políticas fiscal, financeira e social em particular, bem como a condução dos grandes grupos estatais federais.

Os resultados do projeto têm sido divulgados através de publicações sintéticas. Estas publicações reúnem resumos das principais medidas implementadas em cada campo e tabelas que retratam seus impactos, e ainda análises a respeito dos condicionantes e do conteúdo da estratégia de intervenção dos gestores públicos. O público-alvo das publicações abrange tanto profissionais especializados quanto todos que se interessam pelo debate a respeito dos rumos da gestão do setor público federal.

A primeira de tais publicações - "Gestão Estatal no Brasil: a cumulidade inflacionária ameaçada" - aborda o ano de 1989, visto como momento culminante dos processos de desestruturação do setor público e de deterioração do quadro macroeconômico que marcaram a década de 1980, conduzindo a uma ameaça aberta de hiperinflação. A análise apresentada nessa publicação procura avançar em relação à ética que restringia as dificuldades financeiras do setor público e a instabilidade da economia a uma incapacidade de promover um ajuste nos fluxos de receitas e despesas fiscais, não só ao reconhecer os graves constrangimentos à ação do Estado colocados pelos grandes estoques de dívidas externa e interna, mas, sobretudo, ao apontar as dificuldades para o saneamento do Estado advindas da avançada corrosão do seu caráter público.

Uma segunda publicação - "Gestão Estatal no Brasil: limites do liberalismo" - examina o

período do governo Collor. Partindo da constatação de que a profundidade da crise econômica dos anos 80 evidenciara o esgotamento do antigo estilo de gestão estatal e de que naquela década a política econômica limitara-se a administrar o quadro de extrema instabilidade, examina-se a tentativa do governo Collor de enfrentar a crise através da adoção do receituário neoliberal como eixo da gestão estatal.

A análise revela que essa tentativa de impor a agenda neoliberal, além de agravar as carências e as desigualdades sociais, não deu conta dos impasses e conflitos associados à desarticulação do padrão de desenvolvimento e à grande heterogeneidade dos interesses na sociedade brasileira. Renunciando a negociar e coordenar a reestruturação do nosso complexo parque industrial, a ação pública não definiu um horizonte de superação da crise.

A incapacidade de transformar de modo construtivo e inovador as relações entre os setores público e privado esteve na raiz do fracasso do intento de implementar uma liberalização rápida e profunda, e responde pela superação apenas parcial do caráter protelatório da gestão estatal, refletida na persistência

da instabilidade e da incerteza.

***Realização: Instituto de Economia do Setor Público - IESP/FUNDAP (diretor responsável: Rui de Britto Álvares Affonso; coordenador: José Geraldo Porugal Júnior).**

UNIVERSIDADE NO MERCOSUL: condicionantes e desafios

Alcides Costa Vaz

A integração no âmbito do Mercosul encerrou em dezembro de 1994 sua fase de transição, marcada pelos esforços empreendidos na área comercial com vistas ao estabelecimento de uma união aduaneira. A centralidade dos temas econômicos, e mais especificamente comerciais, no processo negociador não tem impedido, no entanto, a mobilização de diferentes segmentos das sociedades dos países do Mercosul com o propósito de refletir e atuar frente a um processo que, à despeito de seu conteúdo econômico, representa uma iniciativa de natureza e alcance políticos inegáveis.

A consolidação do Mercosul, mesmo na esfera econômica, passa a requerer maior participação social, o que implica em última análise, transpor e aprofundar a integração em novos novos domínios. No âmbito europeu, a reflexão sobre a integração outras esferas de políticas públicas amadureceu quando os avanços econômicos estavam consolidados. No caso do Mercosul, no entanto, observa-se que antes mesmo de a di-

mensão comercial, etapa inicial de todo o processo haver sido consolidada, já são evidentes as preocupações de incorporar novas facetas de forma congruente com o projeto político que representa o Mercosul.

Às universidades está reservado um papel fundamental no sentido da reflexão e da geração de conhecimentos e capacitação técnico-científica que permitam não somente uma compreensão profunda do processo de integração, suas condicionantes, e sobre seus impactos políticos, econômicos e sociais, mas também na sua promoção em seu próprio âmbito. O livro "Universidade no Mercosul: condicionantes e desafios" é uma rica reflexão coletiva sobre o papel das Universidades no processo de integração. O livro resulta de um esforço pioneiro empreendido desde 1991 pelo Grupo de Estudos sobre Universidades (GEU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e mais particularmente, de um seminário internacional realizado em novembro de 1993 que reuniu pesquisadores

dos países do Mercosul dedicados ao estudo da educação superior, cujas contribuições estão reunidas no livro em questão.

A obra está organizada em três partes, cada qual focalizando um conjunto de questões inter-relacionadas. A primeira focaliza os fatores que, de forma mais geral, condicionam os esforços de integração na América Latina, com ênfase à globalização e aos aspectos históricos e políticos, centrando-se nas experiências internacionais de integração universitária. Nesse particular, merecem referência os textos de Marília Costa Morosini, que também organiza a obra, e de Elia Marúm Espinoza. Ambos tratam do desafio de construir uma concepção de integração que resgate a dimensão universitária como elemento fundamental para a sua operacionalização mesmo no plano econômico. Morosini aponta tal desafio destacando que tal esforço deve ser realizado em um contexto no qual a educação compete (e em condições desiguais, acrescentaríamos) com outras questões no estabelecimento de prioridades para a ação política. Espinoza, atendo-se à experiência mexicana no NAFTA, chama a atenção para os benefícios que as universidades podem recolher de uma coope-

ração mais estreita no marco de iniciativas de integração.

Os trabalhos que compõem a segunda parte estão voltados para um diagnóstico da qualidade dos sistemas de educação superior e para os problemas e perspectivas colocados em nível nacional. Há a preocupação dos autores de identificar prioridades para promover a integração em nível universitário. Os diagnósticos apresentados revelam que, embora haja um conjunto de fatores condicionantes comuns aos sistemas de educação superior de cada país do Mercosul, existem significativas diferenças e um alto grau de diversidade no que respeita às suas trajetórias, suas estruturas, bem como aos termos do debate político sobre o papel da educação no contexto das reformas econômicas e institucionais sendo promovidas pelos países.

Tais diferenças terminam por colocar desafios de duas ordens frente a integração: em primeiro lugar, estabelecer condições necessárias para que os países do Mercosul participem de forma mais equitativa no mundo moderno, o que se prende à estratégia da integração em um contexto de globalização crescente; em segundo, desenvolver noções de qualidade comuns, particularmente no

âmbito universitário que tomem em conta a diferenciação e a diversidade como características definidoras dos sistemas de educação superior no Mercosul e que as traduza em vantagens para o processo.

O terceiro conjunto de textos é de natureza mais propositiva, e procura estabelecer parâmetros para uma ação cooperativa que gere as condições necessárias para a integração universitária. Nesse sentido, merece particular atenção o texto "Universidade e Integração no Mercosul: a Carta de Porto Alegre" onde são apresentadas as principais conclusões do seminário que deu origem à obra bem como uma agenda para a construção de um *mercado comum acadêmico* no âmbito do Mercosul.

A agenda incorpora propostas bastante factíveis, mas cuja implementação, conforme observado pelos autores, prende-se à existência ou não de vontade política dos governos e dos próprios gestores universitários de dar-lhes curso. Essas propostas incluem, dentre outros, a identificação e criação de grupos de estudo e de pesquisa que conformem e consolidem redes de conhecimento e informações em âmbito regional, com ênfase à divulgação sobre a integração universitária, a formação de recur-

sos humanos para atuar em uma realidade caracterizada pela integração, a avaliação estratégica da qualidade universitária e a maior participação acadêmica em instâncias decisórias em diversos campos de políticas públicas.

Ao iniciar sua etapa de consolidação, o Mercosul deve voltar-se com maior intensidade para a sua projeção em novas áreas, e o que a obra em questão permite apreender com muita clareza é que a integração universitária, na medida em que não corresponde a um fim em si mesma, encerra um forte potencial de alavancar o processo de integração como um todo a partir da mobilização de agentes, da geração de conhecimentos e da formação de recursos humanos que ela é capaz de ensejar. Não explorar esse potencial seria certamente um enorme equívoco dos governos e das sociedades, para o qual os autores da presente obra nos alertam com muita sensatez.

Universidade no Mercosul: condicionantes e desafios. Marília Costa Morosini (Organizadora). Ed. Cortez, São Paulo, 1994, (308 p).

Resenha elaborada por Alcides Costa Vaz, professor do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília

EM DEFESA DO INTERESSE NACIONAL:

Desinformação e Alienação do Patrimônio Público

José Luiz Pagnussat

A controvérsia sobre a privatização tem dominado a mídia no Brasil nos últimos anos, em especial, a partir do governo Collor. A ofensiva ideológica neoliberal fortaleceu a organização de *lobbies* interessados no *desmonte* do Estado, na venda do patrimônio público - com um programa de privatização implementado a *qualquer custo*, sem uma avaliação histórica, estratégica e nem econômica do papel do Estado nos setores incluídos no programa. Prevaleceu o propósito de ajustar o Estado ao *mínimo* neoliberal e de transformar a economia brasileira em subsidiária do capital internacional.

O elenco de artigos reunidos no livro: "Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público" traz uma reflexão crítica e profunda sobre o futuro do Brasil diante da estratégia de desmonte do Estado e de abertura da economia nos termos do neoliberalismo.

Barbosa Lima Sobrinho, Herbert de Souza, José Fantine, Maria da

Conceição Tavares, Mauro Santayana, Paulo Nogueira Batista, Renato Archer e Sérgio Xavier Ferolla mostram a falácia do pensamento liberal e reforçam a necessidade de uma atuação marcante do Estado em setores estratégicos, para que o Brasil retome o desenvolvimento, reduza as desigualdades sociais e a dependência externa.

Barbosa Lima Sobrinho analisando as experiências históricas de desenvolvimento revela uma forte presença do Estado na promoção do desenvolvimento dos países, hoje, industrializados, com protecionismo e estímulos aos setores estratégicos. O liberalismo surge quando, dado o desenvolvimento tecnológico, favoreça a posição dominante dos países mais desenvolvidos e a sua acumulação de capital, para o financiamento do desenvolvimento. E o retorno das idéias liberais e o processo de transnacionalização da economia são os alicerces do *neocolonialismo*, em especial, num país como o Brasil sem um Projeto Nacional, que estabeleça os objetivos almejados pela sociedade, segundo um modelo próprio de desenvolvimento.

Sérgio Xavier Ferolla faz uma reflexão profunda sobre as bases para um projeto nacional, considerando a conjuntura nacional e internacional adversa e a reestruturação da economia mundial.

Maria da Conceição Tavares e Paulo Nogueira Batista trazem uma visão clara do que são as propostas do Consenso de Washington. Aceitar tais propostas e impor ao Brasil a ideologia do *Estado Mínimo*, do livre jogo das forças de mercado, é ignorar as características especiais do país e fingir desconhecer o papel do Estado como investidor e indutor do desenvolvimento econômico na maioria dos países. As propostas do Consenso de Washington não coincidem com a prática dos países ricos que vêm aumentando o protecionismo no comércio internacional.

Propor a privatização de setores estratégicos como a petróleo, telecomunicações e energia e entregá-los ao capital internacional é uma agressão à sabedoria, às lições das experiências de desenvolvimento, aos brasileiros que suaram para consolidar estes setores industriais. É a exclusão de milhões de brasileiros do acesso ao telefone e energia elétrica, que por estarem espalhados pelo interior do Brasil ou por não terem condições econômicas, serão esquecidos

pelas empresas privadas, cuja lógica é a do lucro e não a do bem estar do cidadão brasileiro.

Este projeto privatizante se revela competente em seu propósito, para neutralizar a reação da sociedade e para entregar o patrimônio público aos interesses privados. Herbert de Souza revela no artigo, "Como Matar uma Estatal", as medidas e os passos seguidos pelos *coveiros das estatais*.

Os articulistas mostram claramente os verdadeiros objetivos da ofensiva ideológica patrocinada pelos representantes dos interesses neoliberais, que, ao defender a venda do patrimônio público, pretendem transformar a economia brasileira em subsidiária dos países capitalistas desenvolvidos, numa economia dependente e sem capacidade de promover o seu próprio desenvolvimento.

O elenco de artigos deste livro busca combater a desinformação, além de fazer uma reflexão crítica e independente sobre o futuro do Brasil que permite a compreensão clara do processo de destruição do Estado e da economia nacional. Os articulistas apresentam um cenário alternativo, propõem as bases para um projeto nacional e, ao contrário do que dizem os neoliberais, em vez de liquidar as estatais, deveríamos

democratizá-las, dar-lhes transparência e transformá-las em empresas efetivamente públicas.

Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. Barbosa Lima Sobrinho, Herbert de Souza, José Fantine, Maria da Conceição Tavares, Mauro Santayana, Paulo Nogueira Batista, Renato Archer e Sérgio Xavier Ferolla. Paz e Terra, RJ, 1994 (171 p.).

Resenha elaborada por José Luiz Pagnussat, coordenador da Diretoria de Treinamento e Desenvolvimento da 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

NOTA AOS COLABORADORES

A Revista do Serviço Público - RSP é uma revista publicada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, de caráter acadêmico e que se propõe a constituir um espaço de fomento a discussões, análises e reflexões sobre os temas pertinentes às políticas administrativas e gestão do Estado brasileiro, com base em artigos científicos produzidos por estudiosos e instituições que atuam na área de administração pública.

A aprovação para publicação dos artigos, resenhas e relatórios de estudos e pesquisas enviados à redação da Revista do Serviço Público, será decidida tendo por base o parecer de no mínimo três especialistas, podendo, eventualmente, ser devolvidos aos autores para que os adaptem às normas editoriais da Revista. Em princípio, a Revista não aceita colaborações que já tenham sido publicadas em outras revistas brasileiras.

Os artigos publicados na Revista do Serviço Público passam a ser propriedade da Fundação Escola Nacional de Administração Pública. É permitida a reprodução de artigo, total ou parcialmente, desde que citada a fonte.

A redação tem o direito de introduzir alterações nos originais para manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões ou conclusões dos autores.

A aceitação de um artigo para publicação na Revista não poderá interpretar-se como prova de acordo ou aceitação, por parte da ENAP, das opiniões ou conclusões dos autores, que serão os únicos responsáveis por suas afirmações.

Toda correspondência referente à publicação de artigos na Revista ou solicitações de instruções deverá ser dirigida à:

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Centro de Documentação, Difusão e Informação - CDID
SAIS - Área 2-A / CEP 70610-900 - Brasília/DF (Brasil)**

