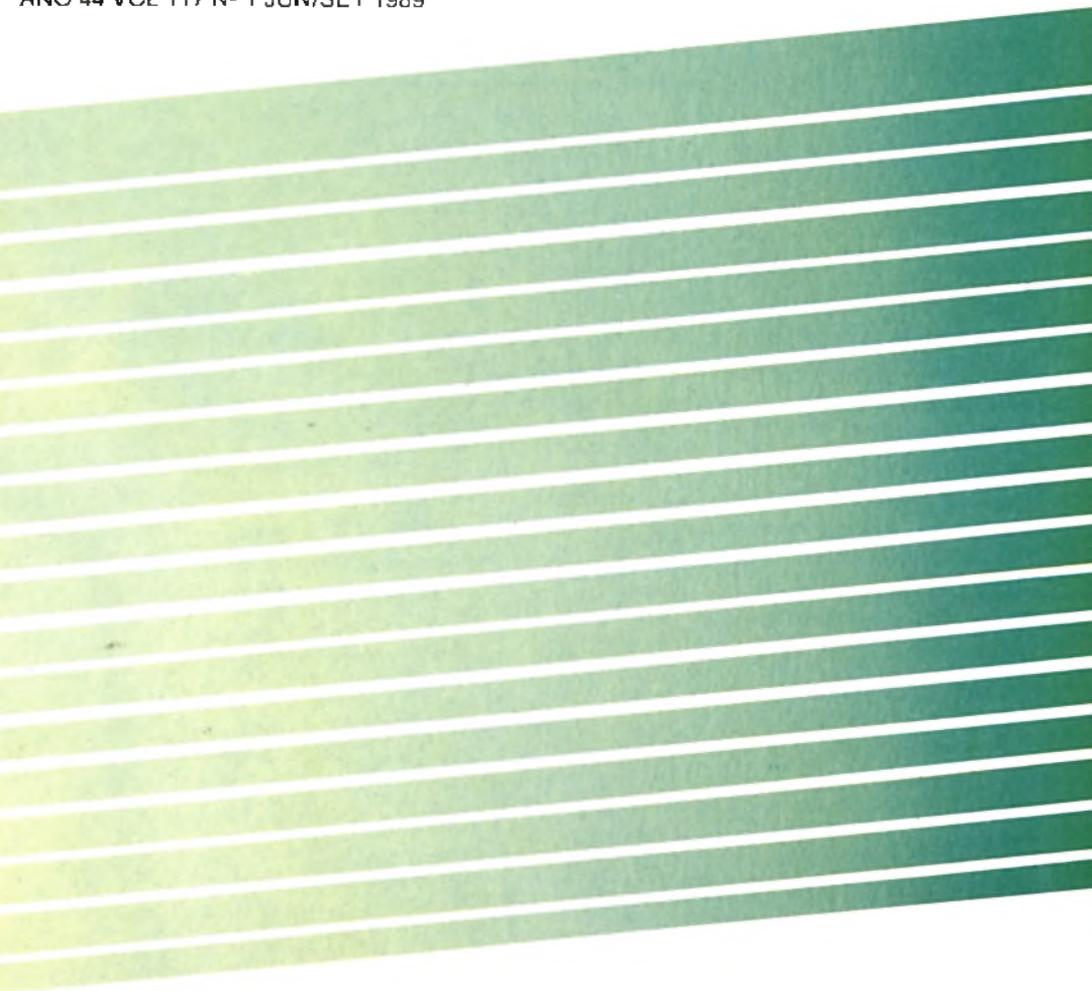


ISSN 0034/9240

revista do
serviço público

ANO 44 VOL 117 Nº 1 JUN/SET 1989



Presidente da República
José Sarney

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e
Coordenação da Presidência
da República – SEPLAN
João Batista de Abreu

Presidente da Fundação Centro de Formação
do Servidor Público – FUNCEP
Antônio Octávio Cintra

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP
Registrada no Cadastro da Divisão de Censura e Diversão do Departamento de
Polícia Federal sob o nº 2.326, páginas 209/73
ISSN 0034/9240

Conselho Editorial

Adelaide Ramos e Côrte
Antonio Telles de Vasconcellos
(Presidente)
Flávio Gouveia Ferreira
José Mendes de Oliveira
Luiz Álvaro dos Santos
Maria Ignez de Freitas Monforte
Maria Carolina V. Freire
Oswaldo Henrique P. de Farias
Raimundo Tadeu Corrêa

Diretores da FUNCEP

João Carlos de Barros Krieger
José de Barros de Ribas Neto
Paulo Soares Fdler (Editor)
Zeli Isabel Roesler

Coordenação Gráfica e Editorial

Luiz Álvaro dos Santos
Oswaldo Henrique P. de Farias
Normalização Bibliográfica
Adelaide Ramos e Côrte
Capa
Paulo Valério P. Selveira

Revisão

Jarbas Rodrigues da Cruz
Raimundo Segundo de Oliveira
Suzana Maria de Souza Rosa

FUNCEP – Brasília, 1989
Setor de Áreas Isoladas Sudoeste –
Área nº 2-1
Tel: (061) 245-5909 – Ramal 231
Telex: (61) 2519 FNCP
70.610 – Brasília-DF

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
PLANOS DE CARREIRA: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. Guenther Jung, Josué Guilherme Medeiros, Maria Helena Siqueira Rodrigues e Vanda Marques de Almeida.....	5
PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI.....	29
A CRISE DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO. Everardo Maciel.....	37
PARTICIPAÇÃO & PLANEJAMENTO: arranjo preliminar. Pedro Demo.....	49
PERFIL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO NO BRASIL. Floriano Frettas Filho.....	77
RESENHA	
A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: sonho e fracasso. Carlos Lessa. (por Adelaide Ramos e Côrte).....	85

R. Serv. Públ.	Brasília	ano 44	vol. 117	nº 1	86 p.	jun./set. 1989
----------------	----------	--------	----------	------	-------	----------------

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano I –
nov. 1937-1974, Brasília, DASP; 1981 –
v. quadrimestral.

n.1 –
Brasília, FUNCEP.

ISSN: 0034/9240

DE 1937 A 1974, periodicidade irregular e editada pelo DASP. Publicada no Rio de Janeiro até 1959. De 1981 a 1988, periodicidade trimestral.

CDD: 350.0005

CDU: 35(05)

APRESENTAÇÃO

Com este número, a Revista do Serviço Público começa a ser publicada em novo formato.

As atuais mudanças buscam adequar a Revista à vocação da FUNCEP, como instituição de formação e capacitação de recursos humanos, e, também, recuperar a tradição de publicar ensaios em outras áreas correlatas do serviço público.

Faz-se necessário o estudo em nível mais aprofundado, e com maior fôlego, da problemática da administração pública, em seus vários desdobramentos. Assim, a Revista abre espaço para todos os que desejam trazer a sua reflexão teórica, o seu depoimento de vivência administrativa ou o resultado de sua pesquisa sobre temas relevantes para o setor público.

Apresentado sob o título "Planos de Carreira: O Significado do Modelo em Construção para o Serviço Público Federal", técnicos da equipe da Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN enfocam os aspectos conceituais e metodológicos que embasaram a elaboração do Anteprojeto de Lei do Sistema de Carreira para os servidores civis da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

A difusão desta matéria na Revista visa a ampliar o debate em torno de um tema de vital importância para o servidor público.

Em "A Crise do Planejamento Brasileiro", Everardo Maciel correlaciona a crise do planejamento com as dificuldades experimentadas em processo crescente pelo Estado e, após retrospectiva histórica, estabelece algumas premissas sobre o futuro do planejamento.

"Participação e Planejamento – Arranjo Preliminar", do Professor Pedro Demo, formula sugestões de desempenho do Estado, dando ênfase a aspectos essenciais do "planejamento participativo".

O "Perfil do Administrador Público no Brasil" é o tema desenvolvido pelo Professor Floriano Freitas Filho, que formula considerações sobre a dificuldade de apresentar um perfil genérico do administrador público brasileiro. Implicações societárias de ordem cultural, antropológica e ambiental, assim como valores culturais específicos das Organizações Públicas, ainda não perfeitamente delimitados e em constante processo de mudança, são condicionantes desta formulação.

Antônio Octávio Cintra
Presidente da FUNCEP

**PLANOS DE CARREIRA
O SIGNIFICADO DO MODELO EM CONSTRUÇÃO PARA
O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

Guenther Jung
Diretor da Divisão de Acompanhamento e
Avaliação do Sistema de Carreira da
SRH/SEPLAN/PR

Maria Helena Siqueira Rodrigues
Assessora da Comissão Interministerial para
Sistema de Carreira

Josué Guilherme Medeiros
Assessor da Comissão Interministerial para
Sistema de Carreira

Vanda Marques de Almeida
Assessora da Comissão Interministerial para
Sistema de Carreira

1 – Introdução

A fixação de diretrizes para os Planos de Carreira da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas é imperativo para o reordenamento, bem como para a racionalização da administração pública federal, que tem como vetor principal a Constituição Federal, somando-a a outros vinculados à demanda dos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, bem como dos servidores públicos e da sociedade brasileira usuária dos serviços prestados pelo Estado Brasileiro.

A proposta de anteprojeto de lei, divulgada pela Comissão Interministerial encarregada de coordenar todos os trabalhos de sua elaboração, em nível do Poder Executivo, fundamenta-se nos princípios da qualificação profissional, do desempenho, da continuidade da ação administrativa e da eficiência do serviço público.

2 – Breve Retrospectiva

A experiência brasileira, que se restringe mais ao campo de Planos de Classificação de Cargos do que propriamente ao de Planos de Carreira, data de meio

século, cuja análise e reflexão crítica perpassam momentos e práticas tentativas calcadas em leis fundamentais que merecem os seguintes destaques:

1936 – Lei Nº 284⁽¹⁾: marco de referência na história da Administração Pública, especialmente nas áreas de organização e métodos de pessoal – objeto de criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil – cujas funções, ampliadas, originaram o DASP – Departamento de Administração do Serviço Público.

1960 – Lei Nº 3.780⁽²⁾: sob a coordenação do DASP foram concebidos modelos administrativos e, dentre eles, o de Classificação de Cargos, fundamentado nos pressupostos de *deveres e responsabilidade dos cargos*. O ponto forte desse modelo foi a distinção feita entre as unidades básicas de classificação de cargos, classe e carreira, com a exclusão do princípio dos cargos de direção e chefia, que continuaram a ser providos em comissão. A implantação do Plano de Classificação de Cargos se deu dentro de uma rígida estrutura de conceitos – simples conceitos – faltando complementação nos procedimentos e normas, vazados na doutrina e na técnica.⁽³⁾

1967 – Decreto-Lei Nº 200⁽⁴⁾: dentre as tentativas para buscar soluções de provimento de mão-de-obra especializada e não prevista nos Planos de Classificação de Cargos, vige este dispositivo legal. Os artigos 122 e 123 do Decreto-lei nº 200/67 instituem as Funções de Assessoramento Superior (FAS), para atender às necessidades de mão-de-obra qualificada e temporária dos Ministros de Estado. Entretanto, na prática não passou de mais um instrumento de contratação de mão-de-obra indireta, sem as qualificações exigidas, constituindo, hoje, um sério problema para o Governo, tendo em vista que já existem processos na Justiça com a finalidade de efetivação de empregos no Serviço Público, nessa situação.

1970 – Lei Nº 5.645⁽⁵⁾: contemplou os princípios da Lei nº 3.780/60⁽⁶⁾, então revogada, mais do ponto de vista de declaração de pressupostos norteadores do novo Plano de Classificação de Cargos, seja do ponto de vista conceutivo, seja do técnico. Os conceitos de cargos, classe e carreira já avançados na Lei nº 3.780/60⁽⁷⁾ não foram explicitados nesse diploma legal. Todavia, o regulamento manteve aquelas conceptualizações, inovando, tão somente, a questão da *categoria funcional*, que antes caracterizava-se como *série de classes*. Outro fato novo, a criação do DAS (cargo de direção, chefia e assessoramento), mantendo-se os

(1) BRASIL, Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, nº 252 – suplemento, p. 1, 30 out. 1936.

(2) BRASIL, Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre Classificação de cargos do Serviço Civil do Poder executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação. Legislação Federal e Marginália, São Paulo, v.25, 2º semestre, p. 498, 1960.

(3) ARANTES, José Maria. Nota técnica. Brasília, s. ed., 1985/86.

(4) BRASIL, Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação. Legislação Federal e Marginália, São Paulo, v.31, março e maio, p. 864, 1960.

(5) BRASIL, Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias, e dá outras providências. LEX: coletânea de legislação e jurisprudência. Legislação Federal e Marginália, São Paulo, v.34, 4º trimestre, p. 1196, 1970.

(6) BRASIL, Lei nº 3.780/60 op. cit.

(7) BRASIL, Lei nº 3.780/60 op. cit.

mesmos critérios de provimento. A introdução das escalas de níveis criados para dar objetividade ao processo de avaliação de cargo e, por conseguinte, à fixação de vencimentos, salários e gratificações constituiu certo avanço nessa década. Todavia, a questão fundamental que é a da qualificação profissional ficou praticamente no nível das intenções, pois que não estabeleceu parâmetros obrigatórios mínimos, claros e objetivos⁽⁸⁾.

1987 – Decreto-Lei Nº 2.403⁽⁹⁾: prescrito por decurso de prazo. Caso tivesse sido aprovado pelo Poder Legislativo, introduziria, basicamente, o Concurso Público em duas etapas, quais sejam, ingresso e treinamento (curso, estágios e outros eventos). Admitia como regra o exercício dos cargos diretivos por servidores, embora, ainda, pelo critério de confiança.

Com relação à capacitação profissional para o serviço público, sob o aspecto institucional, haveria considerável avanço, embora sua operacionalização provavelmente chegasse a ser problemática, em face às suas deficiências em termos de sistematização e de parâmetros mínimos e objetivos.

Haveria, no entanto, a destacar o instrumento da avaliação de desempenho, estabelecido de forma objetiva e abrangente, mas provavelmente também este não iria atingir suas finalidades (estágio probatório e promoção), em face à manutenção do critério de confiança pessoal no preenchimento dos cargos de direção. Embora houvesse certo avanço nesse aspecto, tornando-os, na sua maioria, preenchidos pelo requisito de cursos de natureza gerencial, mas com o equívoco de não considerar os requisitos de personalidade e de experiência – privativos de funcionários – o que, em grande parte dos órgãos públicos, ainda não ocorre.

Uma característica da legislação sobre classificação de cargos destacava o concurso público para ingresso, o que, no entanto, não evitou outras formas de ingresso, que foram muito prejudiciais ao serviço público.

Registre-se que o concurso público, embora na forma tradicional como tem sido aplicado, representa muito mais uma forma democrática de ingresso e de moralização, não assegurando, contudo, a necessária qualificação profissional e o desempenho eficaz, condicionantes *sine qua non* para a instituição de planos de carreira, que pressupõem dentre outros critérios, o do mérito.

3 – Breve Revisão da Literatura Específica: Carreiras no Serviço Público

Antes da apresentação de um modelo teórico de Sistema de Carreira como imperativo constitucional para discussão pelos segmentos interessados da sociedade brasileira, considera-se oportuno destacar alguns aspectos significativos da literatura específica sobre o tema, que está quase que totalmente publicada em alemão, francês e inglês, sendo pouco divulgada no Brasil.

(8) ARANTES, José Maria op. cit.

(9) BRASIL. Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987. Fixa diretrizes do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União e dos Territórios Federais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, Seção I p. 22233, 22 de dez. 1987.

O desenvolvimento de obras e trabalhos, visando a aplicação do conceito de Sistema de Carreira, teve início no Brasil, basicamente a partir da década de 70, com a transformação em 1973, do Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda – CETREMFA, criado em 1967, na Escola de Administração Fazendária – ESAF, e a criação de escolas como a de Administração Postal – ESAP, Academia Nacional de Polícia – ANP. Isso, sem falar no tradicional Instituto Rio Branco, que guarda mais tempo na história.

O modelo teórico proposto neste trabalho se inspira nas escolas francesa e alemã, sobre as quais cabem algumas citações referenciais, logicamente ajustadas e adequadas à realidade da administração pública brasileira:

“Uma carreira compreende todos os cargos da mesma orientação profissional, de acordo com as finalidades do órgão respectivo, sendo organizada em segmentos superpostos, segundo o nível da escolaridade e qualificação profissional exigidas para ingresso”⁽¹⁰⁾.

“Componentes centrais do conceito de carreira: aptidão, desempenho eficaz e capacitação profissional de um lado, e, de outro, perspectivas concretas de crescimento funcional, que pressupõe a não demissão arbitrária de cargos, inclusive de direção. Paralelamente, permite a adequada e flexível administração de pessoal, descentralizada, impessoal e fluxo regular de admissões. Para concretização desses princípios, há necessidade de determinar, via legislação, parâmetros objetivos e mínimos relativos à qualificação profissional e de desempenho eficaz para as carreiras com vista ao ingresso, estágio probatório, desenvolvimento funcional, o que, além do caráter de obrigatoriedade, permite a necessária flexibilidade no tempo e espaço, respeitando-se as peculiaridades das organizações e das carreiras”⁽¹¹⁾.

“A profissionalização somente pode ocorrer através do princípio da capacitação profissional, aptidão, desempenho eficaz e a não demissão arbitrária.

Protege o funcionalismo contra interferências estranhas e prejudiciais ao serviço público.

A garantia da profissionalização do funcionário está em grande parte apoiada na independência, neutralidade e capacitação dentro do contexto da não demissão arbitrária de ocupantes de cargos, inclusive de direção.

Candidatos que não possuem a escolaridade mas têm a capacitação profissional, através da experiência de vida, inclusive funcional podem ser admitidos como a exceção à regra, desde que a decisão seja da competência de uma comissão neutra e independente, dado o caráter de excepcionalidade.

(10) BEAMTENRECHT, Prof. Dr. Ulrich Batts – Beck – Texte im dtv – München, p. 20.

(11) SCHERBARTH/HÖFFKEN – LAUFBAHNWESEN, p. 273 e 274.

Um grupo especial dentre os funcionários estáveis, os chamados "funcionários políticos", que, no desempenho de cargo de alta direção deve estar em concordância permanente com os aspectos das políticas e objetivos fundamentais do Governo, pode, por isso, a qualquer momento, embora também, não de forma arbitrária, ser colocado em disponibilidade temporária, e, por poucos meses com remuneração integral"(12).

"O Sistema de Carreira possibilita a sistematização da capacitação, integração da teoria com a prática, desenvolvimento funcional pelo mérito e igualdade de chances no acesso aos cargos públicos"(13)

O conceito de Carreira e o princípio da linha técnica e de direção paralela, ou seja em "Y", adotados no modelo proposto para o Serviço Público Federal, tornam oportuna a transcrição de algumas afirmações do Prof. Serge Salon, da Universidade de Paris(14).

"A administração necessita de funcionários que conheçam perfeitamente seu metiê, mas mesmo assim, o objetivo da formação inicial não deve limitar-se à estrita preparação às tarefas imediatas a serem executadas, pois isto levaria a uma especialização excessiva, constituindo-se um obstáculo à sua mobilidade e um fator de esclerorização da administração.

A formação inicial deve satisfazer duas exigências de difícil conciliação: a execução das tarefas para as quais são os funcionários recrutados e, em segundo lugar, a evolução das técnicas e atribuições da administração no mundo moderno, permitindo, assim, as adaptações necessárias ao longo da carreira. A primeira das preocupações deve ser os conhecimentos e as técnicas profissionais especializadas, através de cursos teóricos e estágios práticos. A segunda deve considerar o valor da cultura geral, a polivalência, os métodos, aspectos que crescem em importância na medida em que se trata de preparar funcionários de níveis mais elevados".

No contexto da literatura estudada vale registrar que os sistemas europeus, especialmente o alemão e o francês, são altamente sofisticados, com relação aos quais pode até falar-se em hipercompetência. Levam em consideração, dentre outros pressupostos, a experiência, a qualificação profissional, inclusive características de personalidade, especialmente para os cargos de direção. Existe abertura para maior velocidade no curso da carreira, para os mais competentes e eficazes, evitando-se, assim, ao mesmo tempo, o envelhecimento dos quadros de dirigentes.

Levando-se em conta a pouca ou quase nenhuma experiência no Brasil, é pragmático considerar que os planos de carreiras, a que se refere o artigo 39 da Constituição Federal (15), devem buscar inspiração em algumas escolas européias avançadas, especialmente a alemã, com a tradição que lhe é quase secular. Evi-

(12) BEAMTENRECHT, PROFESSOR DR. ULRICH BATTIS, Beck - Texte im dtv - p. 11 a 13.

(13) JUNG, Guenther, *Treinamento Fazendário na Alemanha*. Rio de Janeiro, CETREMF/AMF, 1971, p.9.

(14) SALON, Serge. Recrutement et formation. *CAHIERS FRANÇAIS*, Paris, 1972-7, sept. 1980.

(15) BRASIL. Constituição (1988). *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. art. 39 p. 39.

dentemente, mais na linha do referencial, levando-se em conta a realidade da Administração Pública no Brasil. Em especial com relação aos parâmetros mínimos em termos de qualificação profissional e desempenho eficaz, que devem ser mínimos mesmo se comparados com os daqueles países, mas teriam as características da obrigatoriedade, objetividade, aplicabilidade, clareza e possibilidade, como já referido. De ajustes no tempo e espaço, via experiência prática: superação gradual de barreiras culturais e outras que terão de ser necessariamente rompidas, se realmente existir a vontade política de efetivamente modernizar e restaurar aspectos fundamentais que interessem a toda a nação brasileira no limiar do século XXI, quando se percebe um clamor de toda a sociedade em direção à modernização, eficácia e moralização do setor público.

4 – Base Teórica de um Modelo de Sistema de Carreira para a Administração Pública Federal

4.1 – Bases para a Concepção

A reorganização da Administração Pública Federal constitui prioridade nacional, em razão do que dispõe a Constituição Federal, como também da necessidade de modernização da máquina pública, de sorte que ela possa vir a cumprir com eficiência, eficácia e efetividade suas finalidades e objetivos, junto à sociedade usuária dos serviços governamentais. Essa é uma trajetória técnico-política que deve revestir-se de um caráter dinâmico, flexível e transparente – uma exigência da própria democracia – embasada numa profunda análise e reflexão, em termos retrospectivo e prospectivo.

A par disso, torna-se necessária a escolha de um caminho determinante de mudanças comportamentais e organizacionais, que passa fundamentalmente pela melhoria dos quadros de pessoal, em especial de dirigentes do serviço público e, certamente, foi este o espírito legiferante da Constituinte, ao dispor sobre o ingresso, através de concurso público, bem como sobre os planos de carreira para os servidores da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações Públicas.

4.2 – Fundamentos do Modelo

A concepção de um modelo de Plano de Carreira, como já foi dito, parece poder inspirar-se nos sistemas de carreira adotados com bastante sucesso nos países considerados modernos, conforme já foi abordado, onde questões como a escolaridade, qualificação profissional, avaliação de desempenho (produtividade), delimitação clara e precisa das competências dos órgãos de pessoal e de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, critérios para promoção interna, inclusive para o acesso a cargos de direção, dentre outros de igual relevância, são tomados como base para a concepção da sua operacionalização.

O MÉRITO, COMPETÊNCIA PROFISSIONAL e a NÃO DEMISSÃO

ARBITRÁRIA constituem-se nos pressupostos fundamentais do SISTEMA DE CARREIRA – instrumento de controle e de gestão da máquina pública. A PRES-TAÇÃO QUALITATIVA DOS SERVIÇOS GOVERNAMENTAIS, lado à VA-LORIZAÇÃO dos recursos humanos, devem caracterizar a essência de um sistema de carreira.

A continuidade das ações da Administração Pública está intrinsecamente relacionada com o Sistema de Carreira, uma vez que os recursos humanos, no caso os servidores públicos, são os agentes e os agenciadores da máquina governamental.

Qualquer modelo de Sistema de Carreira deve fundamentar-se na necessária busca da melhoria dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade da Administração Pública, vinculada à qualificação profissional dos seus servidores.

A introdução efetiva de um Sistema de Carreira, toma lugar primeiramente dentro e através dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública. “E é dentro e através das organizações que os valores, normas, processos e estruturas devem ser institucionalizados. Institucionalização é definida como o processo pelo qual são estabelecidas as relações normativas e os padrões de atitude”⁽¹⁶⁾. O processo institucional e os padrões de atitude na Administração Pública poderão resguardar-se num Plano de Carreira bem estruturado – fator determinante da profissionalização do servidor público.

4.3 – Pressupostos Essenciais

A questão prioritária dos planos de carreira deve merecer por parte do Governo decisivo esforço, no sentido de que o resultado final, em nível do Poder Executivo, represente a síntese das contribuições – produto de experiências aplicadas e vivenciadas – dos Dirigentes de Órgãos de Pessoal do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil, dos próprios servidores, bem como, de consultores e especialistas das mais diversas experiências e orientações de pensamento, bem como de outros segmentos interessados da sociedade brasileira.

É imperativo constitucional a fixação de diretrizes para os planos de carreira da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas, resguardadas as peculiaridades institucionais.

Neste contexto, vale ressaltar que a questão dos planos de carreira deve ser tratada à luz de pressupostos essenciais, que devem sustentar o Sistema de Carreira, cujas diretrizes são gerais para toda a Administração Pública.

4.4 – Arquitetura da Carreira

A arquitetura da carreira deve emergir da demanda constitucional que preci-

(16) ESMAN, HILTON J.R., BLAISE HANS, in *Modelos institucionais – s.n.t.*

sa, por sua vez, guardar estreita correlação com as funções do Estado, que se caracterizam como EXCLUSIVAS, como por exemplo, Auditoria Fiscal, Diplomacia, Polícia Federal, Advocacia da União e CORRELATAS com o setor privado, a exemplo: o Magistério, Saúde e Agricultura.

No primeiro campo, via de regra, a qualificação profissional deve ser adquirida na própria instituição. No segundo, pressupõe a qualificação do servidor – como servidor público. Essa particularidade deve ser marcante para caracterizar seja o profissional liberal, enquanto pessoa física e/ou jurídica, seja o profissional público. A natureza jurídica do profissional não deve ser determinante do nível qualificativo do serviço prestado.

4.5 – Ingresso e Valorização do Servidor

Não restam, pois, mais dúvidas sobre a questão da necessária profissionalização e valorização do servidor público, abrindo-lhe o Estado perspectivas e horizontes de crescimento funcional, consoante finalidades e objetivos institucionais bem definidos. Isso está relacionado com as questões de ingresso – via Concurso Público – como instrumento efetivo de aferição da qualificação profissional (duas etapas, ou seja, a tradicional prova ou provas e títulos e provas, após formação teórica e prática – estágio preparatório –, precedem ao estágio probatório). A maior ou menor complexidade desse estágio preparatório dependerá da natureza das atividades/competências inerentes ao Órgão e às Carreiras.

Não se pode esquecer, também, da questão do pré-requisito de formação básica do candidato, para ingresso na carreira, conforme atributos de cada uma, a partir da habilitação exigida. Essa habilitação profissional deve ficar a cargo dos Sistemas Regulares de Ensino (1º, 2º e 3º graus).

4.6 – Desenvolvimento na Carreira

A eficiência, a eficácia e a efetividade do Estado na prestação de serviços à Sociedade depende do aperfeiçoamento e da capacitação dos recursos humanos – Os Funcionários Públicos. A qualificação profissional constitui-se em pressuposto fundamental que, somada a uma rigorosa definição de padrões de desempenho, possibilitará avanços na questão da produtividade no Serviço Público. O princípio da promoção a classes superiores ou para carreiras mais complexas sustenta-se no pressuposto da avaliação de desempenho e produtividade.

Não há como se falar em continuidade de ações governamentais (União/Estado/Município) sem se estruturar, nessas bases, os Planos de Carreira.

4.7 – Acesso aos Cargos de Direção

Os Planos de Carreira arquitetados e desenvolvidos nessas bases abrirão perspectivas, a partir de um processo seletivo, com perfil e habilidades definidas,

inclusive, através da experiência, para o acesso dos servidores aos cargos de direção.

Esta é uma questão polêmica, mas fundamental. O problema do clientelismo, somado à segregação de tantos servidores com perfil e preparo gerencial, vêm tendo convivência pacífica e acomodada na Administração Pública. Há que se admitir a necessária oportunização a tantos e a todos que atendam aos requisitos estabelecidos em lei de galgarem a escada da máquina pública – em níveis de gerência, sem prejuízo da necessária mobilidade nesses cargos, conforme previsto na lei e regulamento, para evitar a formação de “proprietários” de posições. É uma estratégia pragmática de oxigenação do Sistema.

Certamente esta medida, que significa romper com tradições e vícios fortemente arraigados na nossa cultura administrativa, virá a atender ao desejo da sociedade, das organizações públicas, bem como do servidor, no sentido de se obter a melhor seleção de pessoal possível, assegurando-se uma ação técnico-administrativa continuada, somada à preservação do “status” hierárquico e remuneratório a ser conquistado pelo funcionário público, através dos escalões do mérito. Significa, inclusive, condição *sine qua non* para a implantação de um Sistema de Carreira com todas as suas condicionantes e implicações. Assim, há, ainda, a considerar-se um aspecto fundamental no âmbito da profissionalização que é o da avaliação de desempenho, descaracterizado sensivelmente pela forma adotada na Administração Pública, quanto à questão dos cargos de direção. Um modelo mais adequado é aquele que estabelece requisitos claros e obrigatórios para o acesso a esses cargos, respeitados os critérios de rotatividade, com a implicação decorrente de uma relação mais adequada do avaliado e avaliador.

4.8 – Racionalização

Na medida em que a Administração Pública se organiza, consoante missões e funções bem definidas e delimitadas e, na mesma linha, em que se caminha sistematicamente numa efetiva estratégia de capacitação e preparação do quadro de servidores – força de trabalho ativa, ao lado de rigoroso critério para ingresso, via Concurso Público, com o estágio preparatório, como já referido, onde a teoria e a prática se integram, formando uma unidade didática, certamente o resultado será de racionalização, seja da força de trabalho, seja do nível dos serviços prestados. A médio e longo prazos ter-se-á uma adequação dos quadros de pessoal, em termos qualitativos e quantitativos: *desejo e exigência da Sociedade e do próprio Estado.*

4.9 – Manutenção dos Cargos de Livre Nomeação

O ponto alto de um modelo de carreiras refere-se aos cargos de direção, que devem constituir-se em pressuposto para a estruturação do Sistema de Carreira,

haja visto que no Brasil todas as tentativas nesse sentido foram frustradas ou aplicadas sem muito êxito. Com isso, sem se adotar uma "camisa de força", sofreriam exceções os "cargos políticos" e, de outro lado, ascenderiam nos órgãos e instituições, aos cargos de direção, os funcionários de carreira. Isso demanda que os titulares de "cargos políticos" estejam, permanentemente, engajados nas missões, funções e programas governamentais, de sorte que, integrados com a base técnico-operacional dos dirigentes dos níveis de escalões menores na organização (ocupantes de carreira), possam ser cumpridas as finalidades e os objetivos estabelecidos.

Com isso, ficam os dirigentes de primeiro escalão livres para escolherem seus assessores mais diretos, resguardando-se, no entanto, os cargos técnicos e os demais de direção para serem preenchidos, segundo os princípios dos planos de carreira.

Aqui teriam que ser considerados aspectos da cultura administrativa no Brasil, como, também, o fato de que, quanto mais elevada a hierarquia dos cargos que serão preenchidos pelos princípios da carreira, maiores as perspectivas e a motivação do funcionalismo, hem como a garantia da continuidade da ação administrativa e mais positiva a relação avaliador x avaliado.

5 – Estratégias de Implantação: Grandes Linhas

O momento de transição política é propício para a definição de diretrizes para os planos de carreira – IMPERATIVO CONSTITUCIONAL. Dar concretude a dispositivo de tamanha importância é dever do Estado, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De outro lado, a partir de uma base diagnóstica – retrato da situação real dos recursos humanos do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil – poderão ser estimados os custos prováveis: dados essenciais para a definição de um plano estratégico e tático-operacional para a implantação da lei. Isso implica uma programação de recursos orçamentários, inclusive, em razão do que dispõe o artigo 169 da Constituição Federal.

Faz-se necessário observar que, no processo de implantação dos Planos de Carreira, observe que, na primeira composição, o número de cargos não deverá exceder ao contingente existente. Em caráter excepcional poderá ser admitido acréscimo de cargos, de acordo com as necessidades identificadas pelos órgãos e desde que se limite ao reaproveitamento de funcionários de outros órgãos, com a prévia anuência do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil.

Outra questão fundamental refere-se ao ajustamento e adequação das escolas de formação e aperfeiçoamento, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP e Escola de Administração Fazendária – ESAF, dentre outras, para o atendimento às demandas, vinculando-as às suas finalidades que devem ser definidas e/ou redefinidas de forma clara e objetiva e com característica de obrigatoriedade. Isto

através de parâmetros mínimos, como já referido, ajustáveis no espaço e no tempo, mas também considerando-se as responsabilidades reais, em termos quantitativos e qualitativos do subsistema de formação e aperfeiçoamento, em que pese apenas 3% do contingente do funcionalismo tenha atribuições, cuja qualificação profissional há de ser adquirida fundamentalmente nas instituições "internas" de capacitação. Além dos funcionários, com perfil profissional e interesse em submeter-se ao processo seletivo para acesso às funções de direção.

As Escolas de Formação de Recursos Humanos para a Administração Pública devem ter seus fins e objetivos claramente definidos – inspirados na legislação instituidora do Sistema de Carreira.

Essas Escolas terão a enorme responsabilidade de formar os candidatos ao Serviço Público e de aperfeiçoar ou especializar os funcionários já em exercício. E, acima de tudo, algumas delas irão preparar os dirigentes para o Serviço Público, tarefa em que os objetivos serão conciliar a polivalência com a especialização: a formação prática; a cultura geral; e a teoria, além da obtenção de novos valores profissionais, morais, políticos e sociais, com conhecimentos cognitivos das ciências jurídica, política, econômica, administrativa e sociológica. O caminho dessa construção deverá perseguir o "SABER FAZER" e o "APRENDER FAZENDO".

A exigência da escolaridade de nível superior para determinadas carreiras implica uma sensível abreviação do estágio preparatório.

Ao mesmo tempo há que se evitar a "inflação pedagógica e de cursos", isto é, a tecnologia instrucional e a quantidade de cursos de aperfeiçoamento, que devem ser devidamente dimensionadas, em termos qualitativos, quantitativos e de adequação (17).

A finalidade básica dos cursos não regulares de aperfeiçoamento será a de completar e/ou reciclar conhecimentos e habilidades, de modo a elevar o nível de desempenho do funcionário devendo ter, assim, em princípio, com exceção dos cursos regulares previstos em regulamento, valor indireto para o desenvolvimento na carreira, via avaliação do desempenho. Por outro lado, há que se considerar que a formação inicial deve ser completada ou atualizada sem esquecer a necessidade de especialização e as características da carreira e da organização.

As estratégias de implantação de um Sistema de Carreira terão que ser diferenciadas. Há que se definir prioridades e considerar que há órgãos com planos de cargos com fortes características de carreira e recursos humanos, em nível gerencial bastante adequados. Outros existem que, além de terem apenas planos de cargos e salários, não possuem uma política de desenvolvimento de recursos humanos.

Os pressupostos da carreira nas suas diretrizes vinculam-se a princípios que deverão orientar todo esse processo.

(17) KESSLER, Marie-Christine. L'école nationale d'Administration. *CAHIERS FRANÇAIS*. Paris, 197:8-14, sept. 1980.

É necessário observar, ainda, dentre outros pressupostos, a reorganização administrativa; o desenvolvimento e implantação de processos adequados de avaliação de desempenho; a definição e perfis profissiográficos, inclusive, para funções de direção; e o redimensionamento da força de trabalho, através de métodos adequados.

Além disso, a estruturação, a implantação e o desenvolvimento de um projeto de Sistema de Carreira demandará tempo considerável para formação dos quadros permanentes de dirigentes. Como conseqüência ter-se-á de admitir, por determinado tempo, a existência de sistemas paralelos, fato que deverá ser administrado com a necessária competência.

Há que estar igualmente implantado o processo de modernização e informatização do Sistema de Pessoal Civil da União – SIPEC, possibilitando oferecer toda uma base de dados e informações gerenciais capazes de subsidiar a implantação de um programa de trabalho de Sistema de Carreira, ao lado da adequação da estrutura dos órgãos de pessoal que integram o SIPEC, bem como de uma efetiva ação de desenvolvimento de recursos humanos, em todos os níveis.

6 – GÊNESE E CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA PARA O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL.

A proposta de anteprojeto de lei publicada no D.O.U., de 16/08/89⁽¹⁸⁾, para audiência pública, pela Secretaria Executiva da Comissão Interministerial, criada pelo Decreto nº 97.885, de 28/06/89⁽¹⁹⁾, resultou do estudo, análise e discussão em quase 150 horas de trabalho efetivo da citada Comissão e da incorporação das suas recomendações pelo Grupo Técnico da SRH.

Considerando os produtos fundamentais resultantes desse processo de construção participativa e integrado, os trabalhos desenvolvidos até aquela fase compreenderam duas etapas, ou seja, o período decorrido entre março e maio de 1989, data em que ocorreu a apresentação pelo Senhor Secretário de Recursos Humanos, Dr. ELOY CORAZZA, da proposta de texto preliminar do Grupo Técnico em Seminário Técnico, que contou com a participação do Ministro de Estado da SEPLAN/PR e de autoridades daquela Pasta, culminando com informações à opinião pública numa entrevista de cerca de uma hora à imprensa escrita e televisionada.

A segunda grande etapa do processo iniciou-se com a instalação, no dia 07/07/89, da Comissão Interministerial, criada com a finalidade de elaborar, no prazo de noventa dias⁽²⁰⁾, anteprojeto de leis, instituindo Regime Jurídico Único

(18) BRASIL – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. Portaria nº 01 de 16 de agosto de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, vol. 127, nº 156, p. 13984, Seção I, 16 ago. 1989.

(19) BRASIL. Decreto nº 97.885, de 28 de junho de 1989. Comissão Interministerial para fim que indica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, vol. 127, nº 122, Seção I, p. 10563, 29 jun. 1989.

(20) Prorrogado pelo Decreto 97.184 de 27.09.89, em razão da necessária análise das recomendações decorrentes do processo de audiência pública que atingiu a mais de 8.000.

e estabelecendo diretrizes básicas para os Planos de Carreira dos Servidores Civis da Administração Pública direta, das Autarquias e das Fundações Públicas.

A Comissão Interministerial é integrada pelos seguintes membros:

- I – Secretário-Geral da SEPLAN/PR, como Presidente;
- II – Um representante da Consultoria-Geral da República indicado pelo Consultor-Geral da República;
- III – Três representantes da SEPLAN designados pelo Ministro de Estado do Planejamento,
- IV – Um representante dos seguintes Ministérios:
 - a) Ministério da Fazenda;
 - b) Ministério do Trabalho;
 - c) Ministério da Previdência e Assistência; e
 - d) Ministério da Educação

Como representantes dos órgãos que constituem a Comissão Interministerial:

- | | |
|------------------------------|-------------------------------|
| – Ricardo Santiago | – Francisco de Paula Schetuni |
| – Sebastião Affonso | – Luiz Claudino |
| – Eloy Corazza | – Paulo Sérgio Bastos Mendes |
| – Flávio Farias | – José Carvalho do N. Borges |
| – Alberto Carneiro | – Raimunda Rodrigues |
| – Gileno Fernandes Marcelino | – Núbia David Macedo |

A Comissão tem como Secretário-Executivo o Secretário de Recursos Humanos da SEPLAN/PR Dr. Eloy Corazza que conta com o assessoramento direto da Dra. Vanda Marques de Almeida.

Na reunião de instalação, o Secretário de Recursos Humanos expôs aos integrantes da Comissão a situação dos Recursos Humanos do Serviço Público Federal; SIPEC, a metodologia e estratégias de trabalhos até então adotadas, bem como as premissas das propostas dos textos preliminares do Regime Jurídico Único e dos Planos de Carreira, até aquela fase.

Especificamente, com relação ao Sistema de Carreiras, explicitou a concepção básica do texto preliminar, seus pressupostos e questões fundamentais para reflexão.

Os trabalhos da Comissão, reunida semanalmente a uma base de quinze horas/semanais, levaram ao aperfeiçoamento do texto na sua versão técnica preliminar, bem como a uma profunda reflexão sobre sua base conceitual e prática.

As gravações dos longos, aprofundados e criteriosos debates, análises e contribuições dos diversos membros da Comissão foram transcritas dia-a-dia de trabalho, possibilitando a análise técnica e o aproveitamento fidedigno e imediato, pelo Grupo Técnico, das recomendações ou decisões tomadas, além do papel fundamental de construção da memória técnica.

Concomitantemente aos trabalhos da Comissão Interministerial, sempre assessorada pelo Grupo Técnico – SRH/SEPLAN/PR, foram realizados três Seminários com a participação da Comissão Interministerial: dois na Comissão de Serviço

Público da Câmara dos Deputados, nos dias 15/05 e 03/08/89, e um na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, no dia 23 de agosto de 1989, com amplo debate público cujos resultados subsidiaram sobremaneira os Trabalhos Técnicos.

A metodologia seguida na elaboração da proposta inicial do Grupo Técnico, formado junto à Secretaria de Recursos Humanos/SEPLAN/PR, integrada por especialistas ⁽²¹⁾ na área e não envolvidos nas ações de linha exigiu esforços e estudos intensivos para uma primeira construção discutida e apresentada ao Secretário de Recursos Humanos, junto com minucioso relatório e que foi exposto ao Ministro de Estado da SEPLAN/PR no dia 30/06/89, conforme já referido.

Basicamente, o Grupo Técnico da SRH desenvolveu as seguintes etapas de trabalho, que precederam aos da Comissão Interministerial:

a) em março de 1989, reunião com o Secretário de Recursos Humanos com o objetivo de diagnosticar a situação complexa e atordoada em que se encontram os recursos humanos do SIPEC e, ainda, no mesmo mês, procedeu-se à identificação precisa de insumos e diretrizes para a condução dos trabalhos, bem como o resgate da memória viva dos trabalhos realizados até 1988 pelos consultores Professores José Maria Santos Arantes e José Vicente de Paula Mendes, na ex-SEDAP;

b) em 27/04/89 o Secretário de Recursos Humanos instalou os Grupos Técnicos para o Sistema de Carreira e Regime Jurídico Único, oportunidade em que um dos seus integrantes fez uma exposição sobre o Sistema de Carreira alemão quando destacou pontos fundamentais, bem como algumas adequações daquele modelo à realidade brasileira, em especial quanto a seus principais instrumentos, objetivos, clareza, obrigatoriedade de parâmetros mínimos ajustáveis no tempo e no espaço para a estruturação e desenvolvimento do Sistema de Carreira, bem como sobre a descentralização do sistema de administração de recursos humanos, inclusive, na formação e aperfeiçoamento profissional;

c) em princípios de maio/89, exposição, pelo Professor José Maria Arantes e Dr. Vicente de Paula Mendes quando, em momentos diferentes, apresentaram as bases conceituais dos anteprojetos de lei elaborados à época da ex-SEDAP;

d) 10 a 12/05/89 – Reunião Técnica com Dirigentes de Pessoal (186 órgãos e entidades/SIPEC), para o levantamento de recomendações, com vistas à estruturação técnica do texto preliminar, precedida de exposição técnica sobre as bases do trabalho;

e) em 17/05/89 – exposição pelo GT/SRH do Plano Teórico Referencial, em reunião com as entidades sindicais representativas dos servidores, com a participação de um representante do Ministério do Trabalho;

f) em 22/05/89 – exposição pelo General Franco, Diretor do DPC do Ministério do Exército, sobre o projeto da Carreira de Apoio à Atividade Militar e diversos aspectos da organização do pessoal militar;

(21) Maria Helena Siqueira Rodrigues (Coordenadora), Guenther Jung (Consultor) e José Guilherme de Medeiros

g) em 22/05/89 – apresentação pelo Grupo Técnico de Trabalho/SRH/SEPLAN/PR, ao Secretário de Recursos Humanos e seu *Staff* da concepção técnica do modelo de Sistema de Carreira, na forma como estava sendo proposto;

h) de 23 a 25/05/89 – elaboração de um roteiro a ser observado para produção do primeiro *insight* pelo GT/SRH;

i) de 23 a 30/06/89 – elaboração pelo GT/SRH do primeiro *insight* para ser discutido, junto com os comitês técnicos (SIPEC), após apresentação ao Secretário de Recursos Humanos;

j) de 31/05 a 02/06/89 – reuniões na FUNCEP para análise crítica, pelos Comitês Técnicos dos diversos estudos, ou seja, do primeiro *insight* do GT/SRH/SEPLAN/PR, das propostas e estudo do Prof. José Maria Arantes, do Dr. Vicente de Paula Mendes e do Plano Referencial Teórico, do Prof. Gunther Jung para acolhimento de recomendações para construção do modelo;

l) de 06 a 09/06/89 – elaboração da primeira versão de proposta preliminar de anteprojeto de lei pelo GT/SRH e representantes dos comitês, tendo como relator o diplomata Gilberto Fonseca G. de Moura, entregue ao Secretário de Recursos Humanos, no dia 09/06/89;

m) em 15/06/89 – Seminário da SEPLAN/FUNCEP, em Brasília, com diversos debatedores sobre Sistema de Carreira, tendo como moderador o Secretário de Recursos Humanos, Dr. Eloy Corazza, com a participação do Prof. Vicente de Paula Mendes e o Dr. José Roberto Arruda;

n) em 21 e 22/06/89 – discussão nas Embaixadas da RFA, com a participação da Assessora da SRH, Dra. Vanda Marques de Almeida e do Consultor Prof. Guenther Jung, e na França pelo GT/SRH, sob diversos aspectos ligados aos Sistemas de Carreira daqueles países;

o) em 21/06/89 – discussão presidida pelo Secretário de Recursos Humanos com o GT/SC e *Staff*, sobre o modelo operacional elaborado pelo Secretário Substituto, Dr. ROBERTO SERZANINCK a partir do primeiro *insight* do GT/SRH;

p) em 22/06/89 – apresentação em reunião presidida pelo Secretário de Recursos Humanos, com a participação do seu *Staff* e GT/SC, pela Dra. CHRISTINE WEIL, Diretora do Departamento Jurídico da Embaixada da RFA, sob a experiência alemã, no início do século, da implantação de seu Sistema de Carreira;

q) em 23.06.89 – Discussão do Dr. Eloy Corazza com seu *Staff* e GT/SRH sob estratégias de implantação do Sistema de Carreira, primeiros *insights* operacionais.

Como se observa, o modelo construído resultou de um processo de participação, integração e articulação que deve orientar a administração da *res pública*. Inspirou-se ainda, de forma marcante, nas escolas francesa e alemã. Na primeira, no que diz respeito à questão essencial de um Sistema de Carreira que é a do acesso aos cargos de direção e de assessoramento, significando um estágio intermediário entre o modelo tradicional brasileiro e alguns avanços naquilo que se aplica justamente onde está presente a existência de um quarto grupo de funcionários

públicos, colocados num patamar acima do técnico-superior, constituindo um quadro permanente de dirigentes altamente qualificados. No modelo alemão buscou-se principalmente a inspiração na definição clara, objetiva e obrigatória, e, ao mesmo tempo flexível, de parâmetros mínimos para a questão da qualificação profissional para o serviço público, bem como a adoção de um sistema descentralizado de administração dos recursos humanos, cujo embasamento está posto na parte que aborda os componentes teóricos do modelo.

Quanto à divulgação da proposta do anteprojeto de lei, que fixa as diretrizes para os planos de carreira dos servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, a Comissão Interministerial ⁽²⁰⁾, conclui a terceira e última etapa do processo de elaboração do anteprojeto de lei, em nível de Poder Executivo, que culmina com a sua publicação no D.O.U., com o objetivo de oportunizar aos diversos segmentos da sociedade, na qualidade de usuária dos serviços públicos prestados pelo Estado e aos servidores públicos, legítimos prestadores desses serviços, trazerem suas contribuições, dentro do princípio da publicidade determinada aos atos da Administração Pública, nos termos da Constituição Federal.

As sugestões recebidas foram cadastradas e analisadas pela Comissão Interministerial a grande parte das recomendações passaram a integrar os texto do anteprojeto de lei. Registre-se o recebimento de mais de três mil sugestões emendas dos segmentos institucionais e da sociedade.

Ainda, sobre a metodologia utilizada na elaboração das propostas do anteprojeto de lei sobre Regime Jurídico Único e Sistema de Carreira, vale destacar as diretrizes citadas pelo Secretário-Geral da SEPLAN/PR e Presidente da Comissão Interministerial, Dr. RICARDO SANTIAGO, quando da abertura da sessão de debates na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, no dia 23.08.89 – determinadas pelo Senhor Ministro de Estado do Planejamento Dr. JOÃO BATISTA DE ABREU, para a elaboração das propostas, bem como para a conclusão do processo:

- a) Todo o conhecimento adquirido ao longo do tempo deve ser aproveitado.
- b) Todos os segmentos envolvidos na questão deverão ser ouvidos.
- c) A decisão sobre a proposta final só ocorrerá depois da manifestação dos segmentos envolvidos.
- d) Uma Comissão Interministerial encarregar-se-á de coordenar todos os trabalhos de elaboração da proposta (Decretos nº 97.885/89 de 28/08/89 e 98.184, de 17.09.89) ⁽²¹⁾.
- e) O Poder Legislativo deverá ser permanentemente informado sobre o andamento do processo.
- f) Depois de tramitar tecnicamente a proposta deverá ser submetida à audiência pública para aperfeiçoamento.
- g) As sugestões que advirem da sociedade, mesmo depois de avaliadas pela Comissão Interministerial, incorporadas ou não à proposta, deverão ser enviadas ao Congresso Nacional como subsídios aos trabalhos daquela Casa Legislativa, através de processamento pelo PRODASEN.

h) Durante todas as fases do processo, há que se seguir, principalmente, o princípio da impessoalidade.

Na qualidade de representante do Sr. Ministro, o Dr. RICARDO SANTIA-GO registrou também as expectativas do Poder Executivo, em relação às questões dos anteprojetos de leis:

- formulação de uma proposta que contemple um conjunto, o mais harmo-nioso possível, dos interesses da sociedade usuária dos serviços públicos e dos servidores que os executam; e
- integração entre os Poderes da União, dando a necessária prioridade a es-ses projetos, nos termos do que dispõe o artigo 2º da Constituição Fede-ral, de modo a dar cumprimento aos prazos estipulados, na forma do artigo 24 do Ato das Disposições Transitórias daquela Carta Magna.⁽²²⁾

7 – O Significado do Modelo

O quadro comparativo a seguir revela com bastante detalhe o significado da proposta de anteprojeto de Planos de Carreira divulgado.

(22) BRASIL. Constituição (1988). op. cit. art. 24 p. 2º.

SITUAÇÃO ATUAL	MODELO PROPOSTO	SIGNIFICADO DA PROPOSTA
<p>Categorias funcionais, voltadas para as profissões, sem conotação de crescimento funcional. Ex.: Economista, Contador, Médico, Enfermeiro, etc.</p>	<p style="text-align: center;">CARREIRAS</p> <p>Organizadas e dispostas de acordo com a natureza profissional, guardando correlação com as finalidades do órgão, constituídas:</p> <p>a) pelos cargos, cujas atividades sejam típicas, exclusivas e permanentes do Estado; e</p> <p>b) pelos cargos, cujas atividades encontram correspondência no setor privado.</p>	<p>Qualificação e orientação profissional de acordo com a missão e objetivos do órgão ou entidade.</p> <p>Ex: Atividades típicas do Estado (indelegáveis): Polícia Federal; Serviço Exterior; Receita Federal, etc.</p> <p>Atividades que, embora pertencentes ao Estado, encontram correspondência no setor privado (delegáveis): Ensino; Saúde; Transportes; Agricultura; Informática; etc.</p>
<p>Concurso público de provas ou de provas e títulos ou outras formas de ingresso.</p>	<p style="text-align: center;">FORMA DE INGRESSO</p> <p>Concurso público, em duas etapas, destinado a apurar a qualificação profissional exigida para o ingresso na carreira.</p>	<p>Profissionalização do servidor público – fundamentos: qualificação profissional e desempenho.</p> <p>Impessoalidade no trato da administração pública.</p> <p>Legalidade – clareza das vantagens, dos direitos e deveres dos servidores.</p> <p>Moralidade – verdade, honestidade e justiça.</p> <p>Publicidade – transparência dos atos administrativos.</p>

SITUAÇÃO ATUAL.	MODELO PROPOSTO AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	SIGNIFICADO DA PROPOSTA
<p>A avaliação de desempenho é considerada apenas na pontuação para efeito de desempenho na progressão funcional como forma remuneratória, assim discriminada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qualid. e Quant. do Trabalho 40 pontos 2. Iniciativa e Cooperação 20 pontos 3. Assiduidade e Urbanidade 15 pontos 4. Pontualidade e Disciplina 15 pontos 5. Tempo de Serviço 30 pontos 	<p>A avaliação de desempenho será processada de forma objetiva, considerando a natureza e conteúdo ocupacional das carreiras, visando medir o desempenho do funcionário permitindo o seu desenvolvimento profissional na carreira, levando em conta os seguintes fatores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - produtividade; 2 - iniciativa; 3 - cooperação; 4 - qualidade do trabalho; 5 - responsabilidade. <p>A avaliação será aplicada: no estágio probatório, na progressão, na promoção, no acesso.</p> <p style="text-align: center;">ACESSO</p> <p>É a investidura do funcionário em função de direção, chefia, assessoramento e assistência, observados o processo seletivo, através de avaliação de desempenho e cursos regulares que o qualifiquem para o exercício transitório das referidas funções, exigidos, no mínimo, os seguintes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) perfil profissional correspondente; b) desempenho nos cargos anteriores; c) formação gerencial específica. 	<p>O funcionário ao ingressar no serviço público conhecerá o seu horizonte funcional, sendo premiado pelo mérito, com pesos diferenciados.</p>
<p>Livre nomeação ou designação para todos os cargos ou funções de Direção e Assessoramento Superiores, sem nenhuma exigência de qualificação profissional.</p>		<p>Estabilidade e efetividade, compromisso com a administração pública, apatidarismo, ação administrativa continuada e eficiência no serviço público.</p> <p>São de livre nomeação e exoneração os cargos, cujos titulares devem estar em sintonia com as políticas e programas de governo, assim classificados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Advogado Geral da União; - Secretário Geral; - Dirigente Superior de autarquias e fundações públicas; - Chefe de Gabinete de Ministro de Estado; - Assessor de Ministro de Estado, no percentual de até vinte por cento.

SITUAÇÃO ATUAL	MODELO PROPOSTO	SIGNIFICADO DA PROPOSTA
<p>Concurso interno de caráter eliminatório, sem exigência de qualificação prévia para as novas atribuições.</p>	<p>ASCENSÃO</p> <p>Concurso externo realizado em duas etapas com reserva de 2/3 das vagas para os funcionários de carreira, com vistas a aprovação da qualificação profissional.</p>	<p>Qualificação profissional obrigatória tem curso regular para o exercício das novas atividades.</p> <p>Exigência Constitucional (art. 37, II)</p>
<p>Não existe</p>	<p>QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL</p> <p>A qualificação profissional, integrada ao sistema de carreira, compreenderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> - programa de formação inicial constituído de segmentos teóricos e práticos intercalados; - programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, inclusive de natureza gerencial, para fins de promoção e acesso. <p>A promoção de uma classe para outra dependerá de aprovação em cursos regulares de qualificação profissional.</p> <p>No programa de formação inicial para as carreiras, cujas atividades são típicas do Estado, a duração mínima dos cursos será de três e seis meses para os níveis médio e superior, respectivamente.</p> <p>Para as outras carreiras, será estabelecido em regulamento através de regras gerais.</p>	<p>Valorização e profissionalização do funcionário.</p> <p>Maior eficiência do serviço prestado à sociedade.</p> <p>Flexibilidade, considerando as peculiaridades e necessidades dos órgãos, quanto à duração, adequado à realidade administrativa, etc, mas ao mesmo tempo que a proposta permite ajustes graduais no tempo e no espaço, são estabelecidos parâmetros mínimos de forma clara, obrigatória e exequível, não podendo, assim, ficar em nível de intenção este pressuposto basililar que é o da qualificação profissional.</p>

SITUAÇÃO ATUAL	MODELO PROPOSTO	SIGNIFICADO DA PROPOSTA
<p>Incluídos em Planos de Classificação de cargos e salários, de acordo com dispositivo legais.</p> <p>Empregos constantes de tabelas de especialistas e outros.</p>	<p>REQUISITOS/CONDIÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO</p> <p>I - revisão e racionalização da estrutura organizacional; II - redimensionamento da força de trabalho; III - extinção da mão-de-obra indireta.</p> <p>Destinatário (por opção)</p> <p>1. Quadro ou Tabela Permanente, exigidos: - lotação e exercício nos órgãos ou entidades; - compatibilidade das atribuições do cargo ou emprego ocupado com as dos cargos da carreira; - requisitos de escolaridade para ingresso.</p> <p>A transposição será executada, obedecidos os seguintes critérios de prioridade: a) ingresso por concurso público; b) concurso para ascensão funcional; c) processo seletivo para a clientela secundária e geral; d) estabilidade no serviço público; e) habilitação em concurso para os que não preencheram os requisitos das alíneas a, b e c.</p> <p>2. Os demais ocupantes de cargos ou empregos nos órgãos ou entidades serão inscritos de ofício em concurso público.</p> <p>3. Os não optantes ou inabilitados em concurso serão incluídos em quadro suplementar, em extinção.</p>	<p>Reorganização dos Recursos Humanos do serviço público.</p>

SITUAÇÃO ATUAL	MODELO PROPOSTO	SIGNIFICADO DA PROPOSTA
<p>A administração da política de pessoal em vigor é da competência do órgão central.</p> <p>Aos órgãos setoriais e seccionais cabe apenas a execução.</p> <p>A renovação dos quadros de pessoal é realizada sem nenhum planejamento e sem considerar as necessidades do órgão ou entidade.</p>	<p>ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA DE PESSOAL</p> <p>Ao órgão central do sistema cabe a expedição das normas e instruções, a coordenação, supervisão e orientação da implantação e manutenção dos planos de carreira.</p> <p>Aos órgãos setoriais e seccionais é delegada a competência para a administração de seus próprios planos de carreira.</p>	<p>Descentralização da administração de pessoal.</p> <p>Renovação planejada dos recursos humanos, conforme cronograma e disponibilidade orçamentária dos órgãos ou entidades.</p>

8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece estar a merecer especial relevo nas disposições de uma lei de diretrizes para a implantação de Planos de Carreira o fato de que resultam do cumprimento aos dispositivos constitucionais (artigos 37 e 39)⁽²³⁾, que tanto estudo mereceu quando da instalação da Constituinte, e, cujo consenso definiu o regime Jurídico Estatutário como único para o servidor público da Administração Direta, Autárquicas, e Fundações, somando-se à definição de Planos de Carreira como um dos caminhos para a racionalização da máquina pública e valorização do servidor.

Não resta dúvida que uma lei de tanta importância para a sociedade e para o servidor público deve expressar a síntese do pensamento dos seus diversos segmentos representativos, até mesmo pelas estratégias que foram adotadas para a sua construção, bem como pelas que serão adotadas quando de sua implantação e implementação.

Conciliar o imperativo constitucional e as aspirações do Estado e Sociedade é tarefa que os Poderes da União devem cumprir tempestivamente.

É acima de tudo, é necessário que todos quantos se engajarem nessa gigantesca tarefa de rever e redimensionar o Serviço Público no Brasil, se revistam, de alto espírito coletivo, de uma postura pragmática e estejam imbuídos da coragem necessária para a ruptura gradual de barreiras culturais e vícios tradicionais arraigados na Administração Pública, que certamente não fazem a grandeza da função pública.

A objetividade, a clareza, a exequibilidade, os resultados a médio e a longo prazos, a facilidade e a possibilidade de ajustes graduais no tempo e no espaço, assegurada a observância dos princípios básicos norteadores da organização do setor público, quais sejam a moralidade, a legalidade, a impessoabilidade, a publicidade, a qualificação profissional, o desempenho eficaz, a continuidade administrativa, além da dignificação do funcionalismo público devem se constituir em fatores de luta por tantos quantos estejam engajados nesse processo. O Brasil está no caminho da Democracia, no limiar do Século XXI e demanda uma retomada dos homens e dos sistemas públicos.

(23) BRASIL, Constituição (1988). op. cit. art. 37 e 39 p. 37 e 39.

PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI⁽¹⁾

Institui o Sistema de Carreira do Servidor Civil da União, fixa as suas diretrizes, dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º – Fica instituído o sistema de carreira na administração pública federal destinado a organizar os cargos públicos de provimento efetivo em planos de carreira, fundamentados nos princípios de qualificação profissional e de desempenho, com a finalidade de assegurar a continuidade da ação administrativa e a eficiência do serviço público.

Art. 2º – Os cargos da administração pública federal direta das autarquias, inclusive as de regime especial e das fundações públicas, serão organizados e providos em carreiras, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

CAPÍTULO II

Da Composição da Carreira

Art. 3º – As carreiras serão organizadas em classes de cargos, dispostas de acordo com a natureza profissional e complexidade de suas atribuições, guardando correlação com as finalidades do órgão ou entidade.

Parágrafo único – As carreiras poderão compreender classes cargos do mes-

(1) Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, v. 127, nº 156, p. 13995, Seção I, 16 ago. 1989.

mo grupo profissional, reunidas em segmentos distintos, de acordo com a escolaridade exigível para o ingresso, nos níveis básico, médio e superior.

Art. 4º – O Cargo público como unidade básica da estrutura organizacional é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas um funcionário.

Art. 5º – As carreiras serão estruturadas em classes e estão desdobradas em padrões, correspondentes aos respectivos níveis de vencimento.

§ 1º – Classe é a divisão básica da carreira agrupando os cargos da mesma denominação, segundo o nível de atribuições e responsabilidades.

§ 2º – Do conteúdo das classes constará a descrição das atribuições, de acordo com o grau de complexidade e responsabilidade, necessário para o desempenho, inclusive das funções de direção, chefia, assessoramento e assistência.

Art. 6º – As carreiras serão constituídas distintamente pelos cargos cujas atividades:

I – sejam típicas, exclusivas e permanentes do Estado e exijam qualificação profissional específica;

II – encontrem correspondência no setor privado, podendo essas atividades ser de natureza finalística, sistêmica ou comum a todos os órgãos ou entidades.

Parágrafo único – As carreiras de que trata o inciso II desse artigo, poderão compreender cargos orientados para uma ou mais especialidades.

Art. 7º – Integrarão os planos de carreira, as funções de direção, chefia, assessoramento e assistência, em correlação com os cargos das carreiras, correspondendo:

I – as de direção, aos cargos situados nos níveis hierárquicos superiores;

II – as de chefia aos cargos situados nos níveis intermediários e iniciais;

III – as de assessoramento, aos cargos que exijam desempenho de atividades qualificadas e complexas, nos níveis superior e intermediário; e

IV – as de assistência, aos cargos que exijam desempenho atividades simples e auxiliares, em todos os níveis.

§ 1º – As funções de que trata este artigo serão exercidas pelos ocupantes dos cargos de carreira, mediante designação por acesso observados o processo seletivo, critérios de rotatividade e sistema de avaliação específico.

§ 2º – Para o exercício dessas funções serão, ainda, exigidos no mínimo, os seguintes requisitos:

a) – perfil profissional correspondente às exigências do cargo;

b) – desempenho nos cargos anteriores de direção, chefia, assessoramento e assistência, excetuados os casos de primeira investidura;

c) – formação gerencial específica.

§ 3º – No âmbito de cada órgão ou entidade será estabelecida correlação entre a classe e o nível das funções de direção, chefia, assessoramento e assistência.

CAPÍTULO III

Do Ingresso

Art. 8º – Os cargos de provimento efetivo no serviço público federal são

acessíveis aos brasileiros e o ingresso dar-se-á no primeiro padrão da classe inicial do respectivo nível da carreira, atendidos requisitos de escolaridade e habilitação em concurso público de prova ou de provas e títulos.

§ 1º – Excepcionalmente, no nível superior, poderá ocorrer ingresso para o primeiro padrão da classe seguinte e à inicial, até o limite máximo de vinte por cento dos cargos da respectiva classe, observado o disposto neste artigo.

§ 2º – Constituem requisitos de escolaridade para o ingresso nos cargos:

- a) – de nível básico, comprovante de escolaridade até a 8ª série do 1º grau;
- b) – de nível médio, certificado de curso de 2º grau e habilitação legal, quando se tratar de atividade profissional regulamentada.
- c) – de nível superior, diploma de curso superior.

Art. 9º – O concurso público será realizado em duas etapas ambas de caráter eliminatório, compreendendo:

I – na 1ª etapa – provas ou provas e títulos;

II – na 2ª etapa – programa de formação inicial.

§ 1º – A matrícula do candidato no programa de formação inicial se dará até o limite de vagas determinado no edital de abertura do concurso público.

§ 2º – Os candidatos aprovados na primeira etapa do concurso matriculados no programa de formação inicial perceberão ajuda financeira nos limites e condições a serem fixadas em regulamento, salvo opção pelo vencimento ou salário e vantagens do cargo ou emprego efetivo, se pertencentes à administração direta, indireta ou fundacional.

Art. 10 – Concluídas as duas etapas do concurso e homologado os seus resultados, serão nomeados os candidatos habilitados, obedecido a ordem de classificação estabelecida no respectivo regulamento.

Art. 11 – O funcionário uma vez nomeado, cumprirá estágio probatório, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e na forma desta Lei.

Art. 12 – As pessoas portadoras de deficiência serão nomeadas para as vagas que lhes forem destinadas, observada a exigência de escolaridade, aptidão e qualificação profissional definidas em regulamento específico.

CAPÍTULO IV

Do Desenvolvimento, Da Avaliação de Desempenho e Da Qualificação Profissional

Seção I

Do Desenvolvimento

Art. 13 – O desenvolvimento do funcionário na carreira ocorrerá mediante progressão, promoção, acesso e ascensão, a seguir definido:

I – Progressão é a passagem do funcionário de um padrão para o seguinte,

dentro da mesma classe, obedecidos os critérios especificados para a avaliação de desempenho e o tempo de efetiva permanência na carreira.

II – Promoção é a passagem do funcionário de uma classe para imediatamente superior do respectivo grupo da carreira a que pertence obedecidos os critérios de avaliação de desempenho e qualificação profissional.

III – Acesso é a investidura do funcionário na função de direção, chefia, assessoramento e assistência, segundo os critérios estabelecidos no art. 7º desta Lei.

Art. 14 – Ascensão é a passagem do funcionário da última classe de nível básico para a primeira do nível médio e da última deste para a primeira do nível superior, na mesma carreira.

§ 1º – A ascensão depende de habilitação em concurso público na forma do artigo 9º desta Lei.

§ 2º – A terça parte das vagas existentes, fixadas no edital de concurso, será reservada para os funcionários da carreira em que promove a ascensão, os quais terão classificação distinta dos demais concorrentes.

§ 3º – As vagas referidas no parágrafo anterior que não foram providas serão automaticamente destinadas aos demais candidatos habilitados no concurso.

Art. 15 – Para efeito de desempate a ser procedida na progressão, promoção e acesso serão considerados sucessivamente os seguintes critérios:

- a) classificação em concurso público;
- b) maior tempo de serviço na classe;
- c) maior tempo de serviço na carreira;
- d) maior tempo de serviço público federal;
- e) maior tempo de serviço público em geral;
- f) o de maior prole; e
- g) o mais idoso.

Seção II

Da Avaliação de Desempenho

Art. 16 – A avaliação de desempenho no estágio probatório, progressão, na promoção e no acesso levará em conta, dentre outros, seguintes fatores:

- I – produtividade;
- II – iniciativa;
- III – cooperação;
- IV – qualidade do trabalho;
- V – responsabilidade.

Art. 17 – Na avaliação de desempenho serão adotados modelos que atenderão a natureza das atividades desempenhadas pelo funcionário e as condições em que serão exercidas, observadas as seguintes características fundamentais:

- I – objetividade e adequação dos processos e instrumentos de avaliação ao conteúdo ocupacional das carreiras;
- II – periodicidade;

III – contribuição do funcionário para consecução dos objetivos do órgão ou entidade;

IV – comportamento observável do funcionário;

V – conhecimento, pelo funcionário, do resultado da avaliação.

Art. 18 – Será instituída em cada órgão ou entidade uma comissão de caráter permanente com o fim de avaliar os funcionários de carreira.

§ 1º – A comissão será constituída de, no máximo, sete membros e presidida pelo titular de cargo de segunda linha hierárquica do órgão ou entidade e integrada pelos dirigentes dos escalões superiores, inclusive o de pessoal, que funcionará como secretário-executivo.

§ 2º – Poderão ser adotados processos de auto-avaliação do funcionário ou da avaliação com participação de integrantes de sua carreira.

Art. 19 – Observado o disposto nos artigos 16 e 17, o regulamento disciplinará os procedimentos da avaliação de desempenho, podendo adotar características adicionais com o fim de atender as necessidades específicas dos órgãos ou entidades.

Seção III Da Qualificação Profissional

Art. 20 – A qualificação profissional, como base da valorização do funcionário, compreenderá programa de formação inicial, constituído de *segmentos teóricos e práticos* e programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, inclusive de natureza gerencial, para fins de promoção e acesso.

Art. 21 – A qualificação profissional de que trata o artigo anterior será planejada, organizada e executada de forma integrada ao sistema de carreira e atenderá, quanto:

I – à formação inicial – preparação dos candidatos para exercício das atribuições dos cargos das carreiras transmitindo-lhes conhecimentos, métodos, técnicas e habilidades adequadas; e

II – programas regulares de aperfeiçoamento e especialização, complementação e atualização da formação inicial, habilitando o funcionário para o desempenho eficiente das atribuições inerentes à respectiva classe e à classe imediatamente superior, inclusive para o exercício das funções de direção, chefia, assessoramento e assistência.

§ 1º – Quando o funcionário atingir, no mínimo, cinquenta por cento dos padrões da classe a que pertence, poderá se inscrever nos casos regulares de qualificação profissional, para fins de promoção.

§ 2º – O regulamento estabelecerá:

a) as áreas básicas de conhecimento, as habilidades e técnicas necessárias, inclusive de gerência;

b) os critérios de avaliação dos programas de qualificação profissional;

c) a duração dos cursos de aperfeiçoamento e especialização para promoção e acesso.

Art. 22 – Os cursos regulares de qualificação profissional poderão ser realizados pelas escolas instituídas com este fim ou pelas unidades próprias dos órgãos do sistema de pessoal civil.

Art. 23 – Além dos cursos regulares poderão ser oferecidos outros que aprimorem o desempenho funcional.

Art. 24 – Será estabelecida em regulamento a duração mínima para programa de formação inicial que, para os níveis médio e superior carreiras de que trata o artigo 6º, inciso I, desta Lei, será de três a seis meses, respectivamente.

CAPÍTULO V

Da Organização dos Quadros de Pessoal

Art. 25 – Os quadros de pessoal dos órgãos ou entidades de que trata o art. 2º serão organizados de acordo com as diretrizes desta Lei e deverão compreender:

I – os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração;

II – os cargos de provimento efetivo integrantes das carreiras;

III – as funções de direção, chefia, assessoramento e assistência.

Parágrafo único. Os quadros de pessoal especificarão as atribuições dos cargos e funções e fixarão o seu número pelas classes de cada carreira.

Art. 26 – São os seguintes os cargos de livre nomeação e exoneração que integrarão os quadros de pessoal da administração pública federal:

I – Advogado-Geral da União;

II – Secretário-Geral;

III – Dirigente superior de autarquia e fundação pública;

IV – Chefe de Gabinete de Ministro de Estado;

V – Assessor de Ministro de Estado no percentual de até vinte por cento.

Art. 27 – Constará, ainda, como Anexo ao quadro de pessoal, relação dos cargos em extinção, constituída pelos funcionários não optantes pelo sistema de carreira ou inabilitados no concurso de efetivação, a que se refere o artigo 36 desta Lei.

CAPÍTULO VI

Da Administração do Sistema de Pessoal

Art. 28 – O Poder Executivo manterá o Sistema de Pessoal Civil, cabendo ao órgão central coordenar, supervisionar e orientar a implantação e a administração dos planos de carreiras a serem propostos pelos órgãos ou entidades de que trata o artigo 2º desta Lei.

Parágrafo único – O órgão central expedirá as normas e instruções necessárias a uniformidade do Sistema.

Art. 29 – Caberá aos órgãos de pessoal a administração de planos de carreira, e aos órgãos setoriais, cumulativamente a coordenação e orientação das unidades seccionais.

Parágrafo único – Os órgãos setoriais poderão propor a alteração das atribuições das carreiras, as especificações de suas classes, planos de desenvolvimento, a avaliação de desempenho e qualificação profissional, e outras medidas que permitam o aperfeiçoamento do Sistema Pessoal Civil.

Art. 30 – Objetivando a racionalização e a continuidade de suas atividades, cada órgão ou entidade estabelecerá cronograma anual provimento de cargos de carreira, de acordo com suas disponibilidades orçamentárias.

Art. 31 – Será admitida a transferência de funcionário de carreira ou de quadro em extinção, na forma do que dispuser o Estatuto dos Funcionários Civis da União.

CAPÍTULO VII

Da Implantação dos Planos de Carreira

Art. 32 – A implantação dos planos de carreira será precedida de:

I – revisão e racionalização da estrutura organizacional bem assim das atividades sistêmicas ou comuns;

II – redimensionamento da força de trabalho;

III – extinção da mão-de-obra indireta, existente para exercício das atividades próprias aos cargos de carreira.

Art. 33 – Os ocupantes de cargos ou empregos pertencentes a quadros ou tabelas permanentes dos atuais planos de cargos dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 2º desta Lei, poderão ingressar para transposição nos cargos de carreira dos planos de que trata esta Lei mediante opção e desde que:

I – estejam lotados ou em exercício nos órgãos ou entidades na data da publicação desta Lei;

II – haja compatibilidade das atribuições do cargo ou empresa ocupado com aquelas dos cargos da carreira; e

III – preencham os demais requisitos exigidos para ingresso na carreira.

§ 1º – A transposição dos funcionários para os cargos de carreira, far-se-á até o limite das vagas existentes, obedecida a seguinte ordem de prioridade:

a) ingresso por concurso público;

b) realização de concurso para ascensão funcional;

c) realização de processo seletivo para a clientela secundária ou geral;

d) estabilidade no serviço público federal, na forma do disposto no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

§ 2º – Os funcionários não enquadrados nas alíneas constantes do parágrafo

anterior, terão seu ingresso nos cargos de carreira subordinado à habilitação prévia em concurso.

§ 3º – No caso de empate na classificação do funcionário, serão utilizados os critérios de desempate previstos no artigo 15 dessa Lei.

Art. 34 – O ingresso ou transposição de que trata o artigo anterior, será disciplinado em regulamento próprio.

Art. 35 – Os ocupantes de cargos ou empregos não alcançados pelo disposto no artigo 33 e lotados ou em exercício na administração direta, autárquica ou fundacional, em 5 de outubro de 1988, e que permaneceram nesta condição até a data da publicação desta Lei, serão inscritos de ofício em concurso, a ser realizado no prazo máximo de um ano, uma vez habilitados, poderão ingressar nos cargos de carreira, observados os requisitos dos incisos II e III do artigo 33 desta Lei.

Art. 36 – Os funcionários não optantes pelo plano de carreira e os inabilitados no concurso a que se refere o artigo anterior, integrarão os quadros em extinção, sem prejuízo das progressões funcionais que fazem jus nos respectivos planos.

CAPÍTULO VIII Das Disposições Gerais Transitórias

Art. 37 – Os planos de carreira serão instituídos exclusivamente pelas normas estabelecidas nesta Lei, não prevalecendo para nenhum efeito as normas aplicadas aos atuais planos de cargos.

Art. 38 – Será procedida a revisão dos proventos e pensões mediante a sua atualização, de acordo com a nova classificação dos funcionários em atividade, decorrente da aplicação desta Lei.

Art. 39 – Ficam extintos os atuais cargos em comissão, funções de confiança e assemelhados não absorvidos pelos planos de carreira de que trata esta Lei.

Art. 40 – O disposto nesta Lei não se aplica aos membros de Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas da União e Ministério Público da União.

Art. 41 – O Poder Executivo expedirá o regulamento para execução desta Lei, no prazo de noventa dias.

Art. 42 – Os órgãos ou entidades apresentarão suas propostas de planos de carreira no prazo de até cento e oitenta dias, contados a partir da regulamentação desta Lei.

Art. 43 – Revogam-se a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970 e demais disposições em contrário.

Brasília, DF, de de de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

A CRISE DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO (1)

*Everardo Maciel
Assessor Especial do Ministro
de Estado do Planejamento*

O planejamento governamental em inúmeros países está sendo objeto de reestruturação, em menor ou maior escala, por força sobretudo da ampla discussão, que ora se faz, quanto ao papel do Estado nas sociedades modernas. Não é desarrazoado, portanto, dizer-se que a crise do Estado repercute diretamente no planejamento governamental, que **terá**, por isso mesmo, que adaptar-se às novas circunstâncias e buscar novos arranjos operacionais.

O objeto desta intervenção, contudo, não será o planejamento governamental enquanto instrumento vinculado à administração das políticas públicas, mas especificamente a crise e as perspectivas do planejamento no Brasil.

Essa opção não significa dispensar o contexto internacional em que se inscreve a crise do planejamento brasileiro. Menos ainda abdicar da identificação de causas e possibilidades comuns que alcançam o instituto do planejamento, visto numa perspectiva abstrata e, forçosamente, mais abrangente. O que se pretende, enfim, é tornar o tema mais próximo dos objetivos deste Seminário.

A crise do Estado Brasileiro

Analogamente ao que ocorre em outros países, a crise do planejamento brasileiro guarda vínculos estreitos com as dificuldades vividas pelo Estado. Neste

(1) Palestra proferida no Seminário: "Reorganização da Administração Pública Federal", promovido pela SEPLAN/PR FUNCEP/ENAP, realizado 31.05.89, na sede da SUDENE, em Recife, PE.

radicam problemas, impasses e questionamentos, que combinados refletem, por certo, uma das maiores crises de nossa história republicana.

Um exame, ainda que superficial, da crise do Estado brasileiro reclama, desde logo, que se estabeleçam algumas hipóteses que possibilitem melhor compreender o quadro atual e extrair algumas ilações quanto aos requisitos mínimos para suplantiar as dificuldades.

A primeira delas diz respeito à própria natureza do Estado brasileiro. Ao longo da história, conseguimos erigir um Estado como fonte constitutiva da Nação. Dele promanaram as instituições públicas, os partidos políticos, a organização da sociedade etc. A própria Federação não representou – ao contrário, por exemplo, dos que ocorreu nos Estados Unidos – a convergência dos interesses e objetivos comuns das entidades que a integram. Significou, apenas, o propósito do governo central de garantir a integridade territorial do País.

Desde o império até hoje, os projetos governamentais têm, como objetivo comum, o desenvolvimento da Nação, com base exclusivamente na ação estatal. Nesses projetos, a Nação é manifestamente caudatária do Estado, reservando-se à Sociedade um papel tão-somente ancilar. Por isso mesmo, entre a Sociedade e o Estado estabeleceu-se um fosso profundo que conspira abertamente contra o efetivo exercício da cidadania. Somos uma Nação de súditos e não de cidadãos.

O Estado converteu-se, assim, em demiurgo, fonte de todas as esperanças, pai e patrão, capaz de produzir o bem e o mal, prover o bem-estar e punir a contravenção. De resto, igualmente distribui favores fiscais, intervém diretamente na atividade produtiva, regulamenta a prática dos esportes competitivos, autoriza o funcionamento de postos de gasolina, etc, etc, etc. “Fora do Estado”, observava o General Golbery do Couto e Silva, “não há salvação”.

A segunda hipótese se relaciona com a evolução recente do processo de desenvolvimento brasileiro.

No período 1950-80, o País experimentou um extraordinário crescimento, traduzido em taxas médias de 7% a.a. Esse surto de desenvolvimento possibilitou uma ampla modernização do parque produtivo e a expansão de inúmeros setores. Nada obstante, em razão certamente do próprio ritmo de crescimento, houve um aprofundamento das desigualdades sociais e regionais, ademais da geração de bolsões de pobreza absoluta.

Na década de 80, todavia, a trajetória de crescimento sofreu uma grande inflexão. As taxas médias de crescimento anual caíram para 2,8%, o que, em boa medida, se explica pelo retraimento da poupança externa e pelos desequilíbrios nas finanças públicas.

Houve, em conseqüência, uma brutal redução nos investimentos governamentais – o que é particularmente significativo em um país onde o setor público tem uma expressiva participação na economia – e uma desproporcional aceleração inflacionária, cujos efeitos perversos incluem, destacadamente, a inibição dos investimentos privados no setor produtivo, a desorganização da economia e o confisco de renda da população mais pobre.

A crise fiscal resultou, igualmente, no aviltamento dos serviços sociais básicos e na impossibilidade de atender expectativas recalçadas no período precedente.

Tais fatos produziram uma sensação – real, sem dúvida – de empobrecimento coletivo. A utopia nacional esbarra em circunstâncias extremamente desfavoráveis. Não há como dar curso aos anseios da maioria esmagadora da população, quanto à melhoria da qualidade de vida e às perspectivas de ascensão social. Gerou-se, por conseguinte, um clima generalizado de pessimismo.

O desaguadouro natural dessas inquietações seria o Estado, mercê do proeminente papel que sempre exerceu no tecido político, econômico e social do País. De mais a mais, essa reação contra o Estado se compadece com a vaga liberalizante que prospera vigorosamente em todo mundo.

O clamor antiestatal, por outro lado, assume dimensão maior à proporção que alcança as instituições públicas, o patrimônio jurídico, a classe política etc. É essa uma razão, entre outras, que esclarece certos fenômenos eleitorais, caracterizados pelo surpreendente êxito político de candidatos que se apresentam à margem das estruturas partidárias tradicionais.

O descrédito das instituições concorre, decerto, para ampliar o preocupante processo de anomia que tem lugar na sociedade brasileira, marcado por uma sistemática recusa ao cumprimento da lei, tendo por pretexto sua ilegitimidade ou a falência da autoridade na aplicação das normas jurídicas. Essa tendência é reforçada pelas seguidas denúncias de corrupção, sem que se proceda à desejável punição dos culpados, afora as flagrantes evidências de um Estado assaltado pelo fisiologismo e pelo clientelismo.

A anomia adquire tamanha gravidade que já se constata a existência de “áreas de exclusão”, que infirmam a ordem jurídica, estabelecendo um estatuto autônomo de convivência. Certas favelas do Rio de Janeiro constituem notórios exemplos dessa situação.

Outra manifestação do processo de anomia é o crescimento desmesurado da evasão fiscal, implicando uma contínua queda da carga tributária líquida e, por via de consequência, das receitas fiscais.

Mesmo sabendo que a evasão é apenas uma das causas dessa queda, não é demais salientar que a carga tributária líquida caiu de 17% do PIB, no início da década de 70, para cerca de 8,5% nos últimos anos.

Além disso, a economia subterrânea – outra forma de escapar-se ao controle do Estado – tem assumido uma dimensão inaudita. Estudos realizados no âmbito do governo e da universidade atestam que a economia informal, hoje, representa 20 a 30% do PIB.

Dito de outra forma, a crise econômica constitui explicação plausível não apenas para a intensa reação contra o Estado, mas também para a prevalência de um processo de decomposição dos valores éticos.

Uma breve história do planejamento brasileiro

Em meio a essas inquietações e perplexidades, uma questão aflora naturalmente: o País não tem um projeto que possa apontar uma saída para a crise e fixar, com alguma margem de certeza, parâmetros que irão balisar o futuro próximo. Há uma generalizada convicção de que falta um rumo para a Nação. Um projeto de desenvolvimento, enfim, que permita à sociedade antever, em horizonte razoável, caminhos para retomada dos investimentos e afastar, de pronto, o perigo de convulsões sociais.

É oportuno lembrar o episódio, narrado por Lewis Carroll, em "Alice no País das Maravilhas⁽²⁾". A personagem principal volta-se para o gato, seu eventual conselheiro, e indaga: "que caminho devo tomar?" O gato, presto, contrapõe: "para onde você quer ir?" Alice responde: "não sei". O gato, então, fulmina: "tome qualquer caminho!"

O País, de certa forma, reproduz a hesitação de Alice. Paradoxalmente, quanto mais se requer a ação planejada é precisamente quando se abdica da utilização desse instrumento.

Planejamento significa, nessas circunstâncias, a ordenação do processo de desenvolvimento. A adoção de um procedimento técnico, contínuo e sistemático com vistas à tomada de decisões governamentais. A escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia. O esforço para enfrentar riscos e incertezas na forma mais acertada. A hierarquização dos objetivos e recursos. A compreensão da realidade enquanto ferramenta para eleição das prioridades. A opção por regras adaptativas que permitam a convivência com contradições e mudanças.

Temos uma longa tradição de planejamento, que remonta a 1890, quando o Governo, com base no Decreto nº 524, fixou um plano geral de viação.

Já em fins do século XIX, desequilíbrio internos levaram o Governo a adotar uma série de medidas consubstanciadas no Plano de Recuperação Econômico-Financeira, idealizado por Joaquim Murinho, então Ministro da Fazenda.

Contudo, somente a partir de 1939 o País passou a incorporar, de forma mais sistemática, o planejamento à prática administrativa, após algumas tentativas limitadas a aspectos bastante específicos da realidade nacional.

Costuma-se considerar como o primeiro instrumento de planejamento governamental o Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) concebido pelo DASP. Em 1943, suas metas foram revistas e atualizadas pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE), previsto originalmente para o quinquênio 1944-1948, sendo contudo extinto em 1946. Mais abrangente foi a tentativa seguinte – O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), programado para o período de 1948-1950.

Com base em sugestões e projetos formulados pela Comissão Mista Brasil-

(2) CARROLL, Lewis, *Alice no País das Maravilhas*. s.l., s. ed., 1865.

Estados Unidos, foi editado, em 1951, o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, numa perspectiva quinquenal, compreendendo investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e agricultura.

No período 1957-61, foi executado o Plano de Metas do Governo Juscelino, objetivando, basicamente, a expansão da infra-estrutura e o desenvolvimento de novos setores industriais. Seus mais notórios resultados foram a implantação da indústria automobilística nacional e a construção de Brasília.

A partir de 1961, paralelamente à elaboração e tentativa de implantação de planos econômicos, se intensificaram os esforços visando à institucionalização do sistema nacional de planejamento. O pressuposto era de que o planejamento deveria ser praticado como processo contínuo por todos os órgãos da administração pública. À luz de diretrizes emanadas de um organismo central, seriam elaborados planos setoriais, programas e projetos, articulados entre si e voltados para a consecução dos objetivos globais.

Constituiu marco significativo da história do planejamento, a instituição, em 1961, da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), agência que teria como finalidade assessorar o Presidente da República em matéria de planejamento, além de promover a coordenação dos órgãos setoriais e regionais de planejamento.

A renúncia do Presidente Jânio Quadros coincidiu com a instalação da COPLAN. Adotado o regime parlamentarista, a COPLAN teve suas atribuições alteradas. Com a criação do cargo do Ministro Extraordinário do Planejamento, em setembro de 1962, a COPLAN foi reduzida à condição de instância exclusivamente técnica.

Para o período 1963-1965, foi elaborado o Plano Trienal, que, em verdade, não prosperou, em razão das descontinuidades administrativas que imperaram no regime parlamentarista, culminando com sua própria extinção.

É importante salientar que, no bojo da reforma administrativa de 1963, foi suprimido o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, transferindo-se sua competência para a Coordenação do Planejamento Nacional, órgão colegiado diretamente subordinado ao Presidente da República.

Durante o regime militar, o planejamento governamental foi revigorado, a partir do restabelecimento do cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, com a incumbência de dirigir e coordenar o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, além de responder pela concepção e execução do Orçamento Geral da União e das entidades estatais.

A primeira iniciativa de planejamento, àquela época, foi o Programa de Ação Governamental-PAEG, que constituía, de fato, uma resposta pragmática às dificuldades enfrentadas pelo Governo. Nada obstante, traduzia, *vis-à-vis* o Plano Trienal, uma maior integração das políticas fiscal, monetária, cambial, creditícia e salarial. Na Administração Castelo Branco, foi elaborado, também, o Plano Decenal (1967-1976), que, entretanto, jamais passou de um conjunto de relatórios, estudos e recomendações.

Com efeito, o Governo Costa e Silva o substituiu, de imediato, pelo Progra-

ma Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970), o que interpretava o desejo da nova administração de fixar uma imagem autônoma. Suas prioridades eram a reforma administrativa, a adoção de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado e a execução de uma estratégia de combate à inflação centrada no controle de custos.

No Governo Médici, o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971) buscava um sentido mais abrangente do desenvolvimento, alentado pelos ventos do “milagre brasileiro”. Ainda naquela Administração, o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) dá continuidade ao Programa de Bases, mantendo a postura grandiloqüente e elegendo como grandes objetivos nacionais: incluir o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1990, a renda per capita do Brasil; e assegurar, em 1974, um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%. O I PND era uma representação inequívoca da idéia que prosperava à época, segundo a qual o Brasil deveria ser entendido como “potência emergente”.

A Administração Geisel adota o II PND como marco balisador de sua ação administrativa, tendo como pressuposto o “binômio indissolúvel do desenvolvimento e da segurança”. Representa, certamente, o mais estruturado e, talvez, o mais efetivo plano governamental de nossa história administrativa. Sua estratégia pretendia ajustar a estrutura econômica à crise do petróleo, consolidar uma sociedade industrial moderna e competitiva, promover a expansão dos programas de infra-estrutura energética, apoiar a política de ciência e tecnologia, integrar o Nordeste à economia nacional, ocupar produtivamente a Amazônia e o Centro-Oeste, conquistar mercados externos e implementar uma política social que objetivasse a articulação entre emprego e salário, a valorização dos recursos humanos, a execução de projetos urbanos para a população carente e a suplementação da renda, poupança e patrimônio.

Malgrado certos insucessos – sobretudo na política de ajustamento interno às dificuldades que permeavam a economia internacional –, há um consenso quanto aos méritos do II PND, principalmente no que concerne à implantação de grandes investimentos em indústrias de base (bens de capital e insumos básicos), possibilitando um significativo avanço no processo brasileiro de industrialização.

Após o II PND, o processo de planejamento sofreu uma drástica interrupção. Não é fora de propósito dizer-se que o III PND (1979-1984) e o I PND da Nova República tornaram-se meras peças retóricas, sem qualquer compromisso com a execução. A rigor, uma pantomina que serviu, apenas, para desabonar ainda mais o planejamento nacional.

Nesse contexto, cresceram as reações contrárias à ação estatal de cunho intervencionista e, por extensão, à ação planejada, no equivocado entendimento de que tais práticas se confundem.

A hostilidade ao planejamento foi, além disso, alimentada pelo ressurgimento de uma intensa atividade política que procurava corrigir o déficit democrático nacional. A sociedade e os políticos, em particular, passaram a criticar siste-

maticamente o estamento tecnoburocrático, vinculado ao planejamento, na presunção de que os males do regime autoritário estavam invariavelmente a ele associados. A tecnoburocracia converteu-se no leviatã que deveria ser erradicado da cena político-administrativa do País.

A descontinuidade do processo de planejamento coincidiu, igualmente, com a aceleração da crise econômica e a debilitação do Estado enquanto agente produtor de bens e serviços. Os problemas conjunturais passam a ter uma indisfarçada prioridade.

As várias crises do Planejamento

Tais circunstâncias geraram uma profunda crise no planejamento, sacrificando qualquer perspectiva de médio e longo prazos.

Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla, porque enseja uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual.

A crise de credibilidade está embasada, primeiramente, na falta de legitimidade política. O longo absentefismo eleitoral produziu um fosso profundo entre a população e o governo. O Congresso Nacional, sancionado pelo voto popular, vê com desconfiança as decisões governamentais. As instituições intermediárias, novos atores no cenário político nacional, reagem duramente contra tudo aquilo que traz a mais leve suspeita de autoritarismo – a exemplo das proposições emanadas do planejamento positivo.

Há, também, um inequívoco descrédito quanto ao poder mítico do Estado em promover a transformação social. De fato, cada vez mais torna-se patente a incapacidade de o Estado responder às demandas sociais, haja vista uma insuperada crise fiscal.

Isto posto, já não se acredita no planejamento, porque em verdade não se crê no Estado.

A crise de ansiedade decorre da incapacidade de enfrentar, com serenidade, a magnitude e a premência dos problemas de curto prazo. Não há tempo para formulação de caráter prospectivo. A regra consiste em concentrar-se no aqui e agora. As decisões devem ser de natureza exclusivamente sazonal, fazendo prevalecer a razão mfope.

Não é demais lembrar que o Plano Cruzado e seus sucedâneos caminharam a passo trôpego, exatamente porque não se previu o natural desdobramento de medidas de efeito meramente temporário, a exemplo do congelamento de preços. Isto para não falar de algo mais ambicioso, como a formulação de um projeto de desenvolvimento abrangente.

Uma crise conjuntural na produção de álcool combustível já enseja uma revisão na oferta de automóveis, pondo em risco projetos de largo alcance, encampados pelos consumidores.

Não que se deva minimizar o rigor da conjuntura – mormente em contexto de

profundas incertezas no mundo econômico —, contudo, é preciso lembrar que as soluções para os problemas atuais podem residir na construção de um plano de médio e longo prazos, que sinalize o futuro e explique o presente.

A crise tem, também, sua dimensão técnica. Os planos revelam uma freqüente incoerência entre os objetivos estabelecidos e a insuficiência dos meios mobilizados. Esse distanciamento ganha evidência palmar quando se presume capacidade resolutiva do Estado em setores onde sua ação é praticamente nula ou, no máximo, indicativa.

Contribui, para essa crise técnica, uma reiterada negligência em relação ao controle e acompanhamento dos planos. Inexiste uma avaliação sistemática dos programas. Por isso mesmo não se cogita de revisão dos planos que rapidamente se tornam obsoletos e, conseqüentemente, ineficazes.

Conquanto nos últimos anos tenham se convertido em simples quimera, à vista de uma inflação que rapidamente corrói as despesas fixadas, os orçamentos revelam uma flagrante dissintonia com os planos. Sua elaboração tem curso autônomo, guardando relação apenas com a execução em exercícios precedentes.

Há, por fim, uma crise conceptual no planejamento. Suas estruturas organizacionais não são suficientemente claras quanto às diversas categorias que o integram. Por exemplo, quais os limites, interfaces e vinculações do planejamento regional com os planejamentos setoriais ou com o planejamento econômico ou, ainda, com o planejamento social? Como inter-relacionar essas categorias com vistas à administração do desenvolvimento?

Aparentemente trata-se de mera questão nominalista. Não é verdade, todavia. À guisa de ilustrar esse ponto de vista, tomemos o caso de planejamento regional. Na história da administração pública brasileira, cuidou-se sempre de escoimar o planejamento regional do conjunto que encerra as demais categorias de planejamento, no entendimento de que deve ser conferida uma atenção especial — e infelizmente autárquica — aos problemas regionais.

O planejamento regional, com base nessa hipótese, ficou jungido exclusivamente às regiões periféricas. Estabeleceu-se, assim, um dualismo operacional, porquanto o planejamento nacional, *soi disant*, passou a voltar-se para o desenvolvimento das regiões centrais. Os programas regionais assumiram, em decorrência, caráter estritamente residual e compensatório. Essa relação conflituosa finda, lamentavelmente, penalizando as regiões mais pobres.

Não se trata de semantizar o problema. Todavia, é indispensável que se reveja o posicionamento do planejamento regional no arcabouço geral do planejamento. Todo projeto, é óbvio, tem endereço. Produz rebatimentos locais. Não há como dissociar a ação regional das demais políticas públicas. A preferência, portanto, deve ser em favor da regionalização do desenvolvimento nacional, contrariamente à opção por programas regionais de desenvolvimento, de extração autárquica. Análogo entendimento se aplica à revisão do papel exercido pelos organismos regionais de desenvolvimento.

De forma genérica, deve-se proceder à segregação e subsequente articulação

entre as categorias analíticas (planejamento econômico, planejamento social, planejamento regional, planejamento ecológico etc.) e as categorias operacionais ou setoriais.

As políticas econômica, social, regional, ecológica, etc., deverão inspirar a concepção, através de métodos iterativos, e orientar a avaliação, em uma etapa posterior, dos projetos que, por conveniência operacional, são agregados em setores (energia, comunicação, transportes, habitação, saneamento, saúde, educação, agricultura, indústria, turismo etc.).

O futuro do planejamento

Não se deve, é claro, sacralizar o instituto do planejamento. Entretanto, os sintomas cada vez mais fortes de uma crise, que atinge o Estado, a economia, a Sociedade e, até mesmo, as instituições políticas, exigem um esforço para que se esboce um projeto nacional de desenvolvimento, que consiga conciliar expectativas com escassez de recursos, urgência de soluções com visão prospectiva, realismo com flexibilidade. Projeto assentado em uma ampla reforma do Estado de cunho modernizante, que possibilite recompor aquela situação a que se referiu Alain Touraine, quando qualificou o Estado brasileiro como o mais moderno da América Latina e, por certo, do Terceiro Mundo.

Esse projeto deve cuidar, desde logo, de oferecer soluções voltadas para remoção das grandes restrições ao desenvolvimento brasileiro. Designadamente:

(a) recuperação da poupança interna, mediante incentivos ao crescimento da poupança privada e eliminação do déficit fiscal – envolvendo corte de despesas (maior eficiência da máquina governamental, combate sem tréguas à corrupção, privatização de empresas estatais e concentração das atividades públicas em funções típicas de governo) e expansão das receitas (combate à sonegação, elevação da carga tributária em setores subtaxados e eliminação de incentivos e subsídios, ressalvados aqueles indispensáveis a um programa racional de intervenção pública);

(b) recuperação da poupança externa, o que requer uma postura favorável ao ingresso de capital estrangeiro de risco e uma renegociação da dívida externa segundo critérios de mercado e respaldada pelo apoio político dos governos dos países credores, o que, a propósito, somente logrará êxito se houver a firme disposição de programar e executar um plano coerente de ajustamento interno;

(c) integração do Brasil à economia internacional, rompendo a clássica tendência brasileira de insularidade econômica, tendo em conta que, neste exato momento, se formam importantes blocos comerciais em todo mundo;

(d) correção das distorções existentes na distribuição pessoal, funcional e regional da renda, como condição fundamental à consolidação do mercado interno e à atenuação dos dramáticos conflitos distributivos que se constatam no País;

(e) revisão diferenciada do papel do Estado na economia, o que significa dizer que o setor público deve abrir espaço à participação da iniciativa privada na-

que as áreas em que sua atuação é reconhecidamente mais ágil e eficiente, ainda que atentando para a especificidade de determinadas regiões que reclamam a intervenção estatal como requisito para instalar-se um processo de desenvolvimento auto-sustentado;

(f) controle da inflação, a partir de uma consistente combinação de políticas fiscal, monetária e de rendas, a par de medidas que revertam as expectativas inflacionárias e enfrentem, com determinação, o caráter inercial do processo.

É indiscutível que essas restrições abrigam amplas inter-relações, daí porque as medidas visando a removê-las devem ser sincrônicas e integradas.

O projeto de desenvolvimento, igualmente, deveria prescrever a execução de medidas, contidas nas seguintes linhas programáticas:

- (a) retomada dos investimentos em infra-estrutura;
- (b) expansão dos serviços sociais básicos;
- (c) efficientização permanente da economia;
- (d) intensificação do uso e exploração de áreas periféricas;
- (e) preservação do patrimônio ecológico.

Esses pontos têm o propósito apenas de servir de roteiro básico e, por conseguinte, ilustrativo da abrangência e escopo de um projeto nacional de desenvolvimento que consiga superar a persistente crise que está afligindo o País. Elaborá-lo é, seguramente, matéria bem mais complexa e árdua.

Por outro lado, não há como desconhecer que surgem realidades novas, após a promulgação do novo texto constitucional. De fato, pela primeira vez, o planejamento é previsto na Constituição brasileira. O art. 21, inciso IX, inclui na competência da União a responsabilidade pela elaboração e execução de "planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Já o art. 43, ao tratar das regiões geoeconômicas, retoma a idéia dos planos regionais, como partes integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Por fim, o art. 165, § 4º, estabelece a exigência de que os "planos e programas nacionais, regionais e setoriais" sejam elaborados em consonância com o plano orçamentário plurianual.

À primeira vista, parece certo que a inserção do planejamento na Constituição elevou seu status na administração pública. Raciocínio generoso, mas certamente ingênuo. É que temos uma longa tradição de converter em letra morta a norma constitucional. De qualquer forma, é preferível assim. Ao menos, há a possibilidade de que tudo venha a ter êxito, desta feita sob o patrocínio da Constituição, o que faz ressaltar o caráter emblemático dessa novidade.

Mais importante que isso é a convicção de que há um novo balanceamento de poder nas relações entre o Executivo e o Legislativo, posto que vivemos em um regime que passou a ser denominado "presidencialismo congressional". O plano não apenas requer a aprovação do Congresso Nacional, mas sobretudo resultará de uma elaboração compartilhada entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, temos ainda uma longa estrada a trilhar para que se previnam situações análogas ao impasse recentemente verificado na aprovação da lei orça-

mentária relativa ao exercício de 1989. Até que se apague a memória de um regime que oferecia privilégios imperiais ao Executivo, haveremos de nos defrontar com inúmeras dificuldades que exigirão exercícios fecundos de engenharia política para superá-las.

Além disso, é necessário que o planejamento ceda lugar à razão dialógica, que reclama a necessidade de participação de setores organizados da sociedade na elaboração e avaliação dos planos, sem concessões, todavia, a pressões corporativistas. Felizmente, já não é mais o tempo do planejamento imperativo, intrinsecamente ligado à idéia de um Estado onisciente e onipotente.

De resto, é reforçar o entendimento de que o plano constitui não só o azimute que permite orientar a ação do Estado e da Sociedade, mas a expressão democrática da vontade nacional. Caso contrário, caminharemos todos como os cavalos a que se referia Elias Canetti: "Cavalos que não se alimentam de feno, mas do ruído do seu próprio galope".

PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO: arranjo preliminar

*Pedro Demo
Professor do Departamento de Sociologia
da Universidade de Brasília*

Intenciona este trabalho construir sugestões de atuação do Estado no planejamento, de tal modo a possibilitar o que se tem chamado de "planejamento participativo", ou a "participação", de modo geral.

A muitos ocorre a idéia de que o "fracasso" do planejamento se deve, em grande parte, ao fato de não ser participativo, ou seja: é feito por técnicos distanciados, por vezes prepotentes (tecnocratas), que impõem direcionamentos de cima para baixo. Daí se retira a conclusão de que é indispensável "consultar" as bases, ou mesmo, submeter a ação governamental ao veredicto das comunidades. Esta percepção tem levado dirigentes a procurar caminhos alternativos do planejamento, ensaiando propostas mais transparentes de atuação pública, mas igualmente típicas banalizações, que vão desde uma nova linguagem de interferência manipulativa sobre as comunidades, até ao cultivo do mero discurso.

Vamos nos mover no espaço da *política social*, e dentro dela buscar o horizonte da participação, ao lado de outros. Significa dizer que participação não é a única preocupação da política social, bem como não é viável ignorá-la, decorrente daí sempre a pergunta em torno do papel do Estado. Sempre que o Estado fala de participação é inevitável a desconfiança, com histórica razão. Ainda assim, o Estado detém papel essencial de instrumentador de processos participativos populares, na postura de serviço público (Demo, 1988a).

Esta noção talvez se torne mais delineável, se fizermos suficiente distinção entre governo e Estado. O primeiro refere-se ao partido que no momento e por tempo limitado detém o poder do Estado, ou está no poder. O segundo refere-se à instituição permanente de serviço público, sustentada e legitimada pela base via

delegação democrática, tendo como uma de suas funções mais relevantes a *equalização de oportunidades* (Bobbio, 1987).

Nestes termos, a desconfiança é extrema quando se trata de governos, que usam e abusam da participação como plataforma política, a começar pelos seus *slogans* de campanha e *gestão*: governo do povo; a comunidade no poder; o poder das bases; vamos governar juntos; tudo pelo social etc. Tornam-se ainda mais suspeitos, quando os governos criam secretarias ou órgãos destinados à "promoção" comunitária, na tentativa de intermediar os movimentos sociais, resultando quase sempre – para não dizer sempre – em decorrências controladoras e desmobilizadoras.

Todavia, referindo-se ao Estado, seu papel poderia merecer dose menor de desconfiança, quer pela condição de instituição permanente e por isso não atorçada constantemente pela luta e pela perda do poder, quer porque sua função de serviço público deveria fazer parte da rotina diária, quer porque seria possível formar técnicos e servidores conscientes da importância do processo histórico de construção da democracia, no contexto do desenvolvimento (Coutinho, 1984, Weffort, 1985. Bobbio, 1986).

Este trabalho coloca-se na perspectiva do Estado, embora pudesse ser assumido também por um governo, desde que se comprometesse com o serviço público e com a democracia, estritamente, na teoria e na prática. Seja como for, fica de partida assentado que o papel do Estado em matéria de participação é de instrumentação subsidiária, jamais de condução. O Estado não "faz" a cidadania popular – só tem sentido como resultado dela –, mas pode servir a ela.

O planejamento social depara, em algum momento, com a questão participativa, até porque seria inimaginável simplesmente ignorar a atuação sindical, associativa, partidária, cooperativa etc., sem falar em serviços públicos destinados a instrumentar a cidadania popular, como educação, cultura, justiça, segurança pública etc. Torna-se, desta maneira, fundamental saber compreender e efetivar o horizonte da participação em planejamento social.

I. Alguns Pontos de Partida

1. Deixando de lado a polêmica sobre se *desigualdade social* pode ser eliminada, ou apenas reduzida, é fato que no capitalismo dependente o máximo que podemos alcançar são possíveis efeitos de redução. Levamos ainda em conta que, dentro do espaço do Estado, dificilmente seria congruente pretender atuações de radicalidade histórica extrema. Nestas suposições, podemos definir política social como *o esforço planejado de redução das desigualdades sociais* (Faleiros, 1986).

2. Há permeação e polarização normal entre política econômica e social, do que decorre que uma não se faz sem a outra, por mais que apareçam lógicas próprias: num caso, trata-se de planejar a produção material; noutro, de planejar condições de acesso. As desigualdades sociais surgem nas condições de acesso, e por

isso a política social coloca sempre uma questão de poder. Sumariamente, dois são os principais "bens raros" na sociedade: dinheiro e poder, que perfazem duas das principais fontes da desigualdade.

Política social é distributiva e sobretudo *redistributiva*, pois não se trata somente de aceder, mas sobretudo de conquistar. Todavia, qualquer serviço público, bem como a efetivação de todo direito, precisam ser "financiados", do que decorre que não se pode imaginar política social fora do contexto produtivo. A base econômica é de si apenas instrumento, mas é instrumento indispensável (Martine & Garcia, 1987. Cuadernos de la CEPAL, 1987).

3. Somente é "*social*" a política que toca a estrutura das desigualdades sociais vigentes, reduzindo-as. Política social coerente é proposta de mudança no quadro da desigualdade social, partindo-se de que a distribuição de bens e poder significa sempre confronto entre possuidores e despossuídos. Esta postura denota desde já que o agente estratégico de redução das desigualdades só pode ser o "desigual", não a oligarquia, ou o Estado como seu braço estendido. Muitas políticas ditas sociais concentram renda e poder, porque o "desigual" entra nelas apenas como objeto (Bordenave, 1985. Dallari, 1984).

4. Entre as várias adjectivações da política social, a mais correta talvez seja aquela que se quer "*emancipatória*", ou seja, fundada na capacidade dos desiguais de manejar as condições de acesso e conquista. Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento, formulado e realizado por *sujeitos sociais* capazes de produzir e participar. Emancipação não pode provir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que coloca desde já a importância da *cidadania*.

Sumariamente, emancipação passa por dois caminhos mais centrais, que no fundo são um só:

- de um lado, capacidade de produzir/trabalhar, para superar a dependência material;
- de outro, capacidade de se organizar politicamente, para superar a dependência política.

Não há política social de profundidade que não passe pelos dois caminhos, e sobretudo saiba compô-los num todo só (Saul, 1988. Triviños, 1987).

5. *Pobreza* não é apenas carência, mas sua imposição desigual. No centro do fenômeno da pobreza está a dinâmica da repressão social, através da qual poucos querem viver às custas da maioria. Pobreza se evidencia na *carência produzida* (injusta), não na carência dada. Desta postura segue:

- a) não é cabível e possível enfrentar a pobreza sem o pobre; este é o sujeito fundamental do processo;
- b) a consciência da pobreza como injustiça, como historicamente causada em contexto de repressão social, é essencial para qualquer projeto de redução das desigualdades sociais;
- c) a produção, mesmo abundante, de bens não garante sua distribuição; esta é sempre conquista política por parte dos desiguais;

d) ao lado da *pobreza econômica*, existe a *pobreza política*: no fundo a mesma coisa, mas que se manifestam em faces diversas; a fome costuma andar junto com a massa de manobra, mas a redução de uma não acarreta necessariamente a redução da outra (Demo, 1988b).

6. Política social redistributiva e emancipatória se funda na *cidadania organizada produtiva*, ou seja: passa pelo mercado de trabalho e passa pela organização política do desigual.

Não é o Estado que "resolve" a pobreza do pobre — está é a visão tecnocrática; é o pobre que, consciente e organizado, usa o Estado para enfrentar a pobreza.

7. Nem todas as políticas sociais são do Estado. No enfrentamento das desigualdades há políticas típicas da cidadania civil, que precisam estar fora do contexto estatal, como a política sindical, partidária, associativa etc. Um dos lastros da emancipação social está na capacidade de controle do Estado de baixo para cima.

Política social não se restringe ao conceito de "políticas públicas", entendidas estas como propostas do Estado. Nem por isso diminui a importância de papel do Estado, que, como instrumentador da cidadania é indispensável. Todavia, para que o Estado se poste do lado dos desiguais, estes necessitam de condições de acesso ao controle democrático sobre o Estado. Porquanto a qualidade do Estado está precisamente no controle democrático, que o leva a comprometer-se com a "equalização de oportunidades" (Jacobi, 1989).

8. Assim colocadas as coisas, o Estado não é garantia em si de redução das desigualdades sociais. Na sua tendência histórica mais típica, faz precisamente o contrário. As ditas "políticas públicas" não são necessariamente "sociais". Muitos diriam que sua competência mais comprovada, em sociedades como as nossas, está em realizar controle e desmobilização dos desiguais.

9. A instrumentação econômica da política social é condição fundamental de seu acerto. Nenhuma solução social é relevante e profunda, se não passar pela questão produtiva, como instrumentação material, bem como se não passar pela questão política. Fora delas ou em cada uma isoladamente, não conseguimos desencadear nada que possa significar mudança importante na estrutura das desigualdades sociais (Grzybowski, 1987. Rodrigues, 1988. Sposati, 1988).

10. Participação não poderia em si ser "planejada", o que coloca para o Estado função essencial, mas subsidiária. Embora seja possível realizar "planejamento participativo" (autoplanejamento), este é tópico, e, sendo conquista emancipatória, o Estado é marcado estritamente como "serviço público", jamais como condução central. O Estado realiza atribuições da sociedade (efetivação de direitos fundamentais, por exemplo), instrumenta acessos (à casa própria, ao saneamento básico), normatiza e supervisiona (relações de trabalho), e assim por diante.

11. Todo planejamento é "diretivo", pois parte pelo menos de duas convicções: de um lado, não se deixa a história correr ao léu; de outro, ninguém vai fazer o que bem entende. A proposta de planejamento participativo seria farsante

desde o início, se não reconhecesse a pretensão de “conduzir a história, que está por trás de todo planejamento. Assim, trata-se de formas alternativas de direcionamento, sobretudo daquelas dotadas de consciência histórica e coletivamente assumidas. Planejamento participativo não é “não-planejamento”, mas proposta outra, calcada na recusa de entrar nele como objeto (Abranches et alii, 1987. Lima, 1982. Macedo, 1985. Jaguaribe et alii, 1985).

II. Participação é Conquista

1. Podemos tentar definir participação como *processo de conquista e construção organizada da emancipação social*. Pelo menos quatro conceitos parecem aqui fundamentais: o de *processo*, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; o de *conquista* e *construção*, significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; o de *organização*, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; o de *emancipação social*, estabelecendo a centralidade do sujeito social, no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais. Disto decorre:

- a) não há participação imposta, concedida ou doada;
- b) não há participação prévia – primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada;
- c) não há participação suficiente – porque é processo histórico infundável;
- d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada.

2. Nestes termos, participação implica *processo emancipatório*, do que se segue: a redução das desigualdades sociais é em primeiro lugar projeto dos próprios desiguais. Este ponto de partida é insubstituível. Política social participativa supõe *consciência crítica* da pobreza por parte do pobre: sabe que é pobre e que pobreza tem causas sociais históricas, para além de ser fenômeno estrutural; é pois possível enfrentar a pobreza; para tanto, é estratégia essencial organizar-se de modo competente, além de produzir/trabalhar (Siebeneichler, 1989. Lafer, 1988).

3. O cerne emancipatório releva o *conteúdo educativo* dos processos participativos, em sentido original: educação participativa é sobretudo a do educando, não a do educador. Este não deixa a cena, mas passa a ocupar seu devido lugar: nos bastidores, como *instrumentação motivadora*.

Conteúdo educativo realmente tomado a sério jamais se isola da questão econômica, porquanto emancipação apenas política é vazia (Carvalho, 1983. Guillem & Bourdet, 1976).

Todavia, isto permite colocar adequadamente o papel de outras instâncias no processo de conquista e construção da cidadania popular, como do Estado, dos intelectuais e mesmo de elites. É sempre possível colaborar de modo decisivo e subsidiário, porém não conduzir, porque já não seria educação, mas adestramento.

4. *Participação sem auto-sustentação é farsa.* Quem não se auto-sustenta, promove dependências parasitárias, que são todo o contrário do compromisso emancipatório. Toda associação, por exemplo, precisa preocupar-se com sua manutenção própria, fugindo de viver de favores alheios, sobretudo do Estado. Embora tenha direito a recursos públicos – porque estes provêm da população que trabalha/produz –, seu acesso deve significar oportunidade de emancipação, nunca de recriação das condições de massa de manobra.

Recoloca-se a importância da *cidadania organizada e produtiva*. Sem desmerecer outras formas associativas, são mais densas e neste sentido mais estratégicas, aquelas que se organizam em torno do processo produtivo (associações de microempresários, por exemplo).

5. É possível precisar, neste quadro, a questão da *pobreza política*, centrada sobre as dificuldades, os óbices e as precariedades do fenômeno emancipatório. São faces da pobreza política:

- a) condição histórica de “massa de manobra”, de “objeto de manipulação”, de “matéria de exploração”;
- b) repressão do acesso aos direitos fundamentais, como o direito à sobrevivência mínima, à educação, à saúde etc.;
- c) repressão do acesso aos serviços públicos: para o pobre, serviços pobres, ou nenhum;
- d) denegação do acesso a instrumentos fundamentais de realização da cidadania, tais como: informação, comunicação, justiça, identidade cultural etc.;
- e) reprodução da inconsciência política, que transparece em fenômenos como: visão da *res publica* como algo do governo; preservação da impunidade para os “iguais”; o analfabetismo, sobretudo o “analfabetismo político”, etc.;
- f) recriação de políticas sociais tecnocráticas e prepotentes, além de assistencialistas, que são no fundo estratégias de reprodução das desigualdades sociais;
- g) coibição do surgimento do *Estado de direito*, com vistas a evitar seu controle democrático (Silva, 1988).

6. O contrário de pobreza política pode ser denominado de *qualidade política*, definida como característica própria da cidadania organizada e produtiva de movimentos sociais, sobretudo de formações associativas. De modo tentativo, podemos aduzir pelo menos quatro critérios de avaliação:

- a) questão da *representatividade* das lideranças, fundada em processos de eleição livre e democrática, de preferência com chapas concorrentes, de tal sorte a evitar a vitaliceidade, a usurpação, a vanguarda fechada, e a fomentar o surgimento de lideranças alternativas e criativas;
- b) questão da *legitimidade* da organização, codificada nos estatutos (“Constituição”), onde se exaram as *regras democráticas de jogo*: direitos e deveres, como se fazem e se destituem os dirigentes, como se reunir, delibe-

rar, decidir, como prestar contas; a elaboração dessas regras de jogo deveria ser resultado coletivo organizado e bem discutido, não cópia ou imitação;

- c) questão da *participação da base*, a “alma do negócio”, é certamente o desafio mais profundo; o centro nada tem, que não tenha sido delegado pela base; função do centro é servir a base (autoridade ministerial, de serviço); de modo geral, a energia dos movimentos sociais está menos na mobilização das bases, do que na manipulação ou no “heroísmo” das cúpulas, uma das origens da extrema efemeridade de muitas associações; dificilmente existe assembleia geral representativa stricto sensu (50% mais um);
- d) questão da *auto-sustentação*, condensada no compromisso de gerar condições próprias de manutenção do movimento, usando o Estado, mas jamais tomando-se subserviente a ele (Demo, 1987).

Neste contexto, aparece uma das formas mais drásticas de pobreza política: a *desmobilização das bases populares*. Grande parte do que chamamos política social do Estado tem esta função estratégica para os “iguais”: cultivar, manter, preservar a desmobilização popular, com vistas a evitar a distribuição de bens e poder, ou com vistas a apenas distribuir bens (migalhas), para não distribuir poder. Não há propriamente conformismo, letargia, mas desmobilização. É um dos projetos políticos mais competentes por parte da oligarquia a preservação no Nordeste, por exemplo, em meio à maior pobreza material, da maior reserva conservadora social (Kowarick, 1988. Del Roio, 1986. Fundação João Pinheiro, 1986. Demo, 1988c).

Como consequência, o assistencialismo em política social apresenta-se como estratégia eficiente de reprodução da miséria.

7. Faz parte desta perspectiva o desafio histórico de *construção da democracia*, que não pode ser outorga de qualquer tipo, nem mesmo constitucional. Democracia se gesta, cultiva e preserva no quadro de uma sociedade civil multiplicadamente organizada (além de produtiva), na qual o fenômeno associativo, sob todas suas formas válidas, é essencial, com vistas a tornar democracia algo cotidiano e plantado na própria identidade cultural (Sader, 1988. Sader, 1987).

Entretanto, democracia se nutre de uma contradição dialética típica e constituinte, que é o *controle democrático*. Parte de duas premissas substanciais: de um lado, necessita de um povo politicamente organizado, capaz de expressar, de influir e de decidir o tipo de sociedade e de desenvolvimento que aspira, bem como de manter o cerco de controle e avaliação sobre seus mandantes; de outro, necessita de governantes e de servidores públicos que se entendam como “*serviço público*” e considerem o controle democrático como regra essencial de jogo. A contradição democrática se resume no desafio: uma democracia que se queira democrática.

É proverbial, por exemplo, que partidos declaradamente democráticos na oposição, abandonem esta convicção uma vez instalados no poder. Tendem facil-

mente a "usar" políticas sociais para diminuir e mesmo coarctar toda forma de controle democrático a partir das bases. Também é proverbial que funcionários públicos, em particular detentores de fatias expressivas de poder, "usem" o Estado em proveito próprio, instalando a corrupção e a inutilidade como marcas típicas estatais (Bobbio & Bovero, 1987).

Como consequência, é mister reconhecer que a qualidade do Estado e do governo está menos neles, do que no controle democrático. Neste sentido, participação comunitária é componente essencial da política social, não para substituir funções públicas ou socorrer políticas precárias e/ou perversas, mas como pressão organizada por parte das bases populares, através da qual governo e Estado são "levados" a cumprir com suas obrigações sociais (Reymão et alii, 1986. Ammann, 1980).

III. Horizontes da Política Social Participativa

1. O primeiro passo é reconhecer que no horizonte participativo muitas políticas sociais devem estar fora do Estado, porque um dos seus signos é construir controle democrático sobre o Estado. Fazem parte desta condição as estratégias da sociedade civil para enfrentar as estruturas da desigualdade social, em particular: sindicatos, cooperativas, partidos, associações de toda ordem, movimentos comunitários, formação de representações organizadas, e assim por diante.

Com isto, o Estado não é declarado inútil. Muito pelo contrário, desenha-se seu lugar próprio, af insubstituível, de delegação instrumental de serviço público.

2. São componentes do horizonte participativo, de modo sumário:

- a) políticas *educacionais*, sobretudo a universalização do 1º grau, compreendido como instrumentação inicial para o exercício da cidadania, à medida que equaliza alguns meios de desdobramento da consciência crítica, via saber formal sistematizado: em consequência, considera-se este nível de educação como direito humano fundamental, e deveria ser expandido para os primeiros anos de vida (0-6) (Buffa et alii, 1987);
- b) políticas *culturais*, principalmente aquelas que se dirigem ao trato das identidades *culturais*, tomadas como condição essencial para a construção de projeto próprio de desenvolvimento, sem provincianismo: faz parte da concepção emancipatória que o desenvolvimento seja conquista a partir dos interessados, não pacote externo, aparecendo identidade cultural como condição básica do desabrochar do "sujeito social" (Chauí, 1987);
- c) políticas de *comunicação*, mormente de comunicação de massa, pelas quais passa a informação e a socialização, instrumentos essenciais para o exercício da cidadania crítica, contra o risco do monopólio da "consciência social" e da exploração simbólica por parte da indústria cultural (Freitag, 1987);
- d) políticas de *defesa da cidadania*, sob a forma de defesa do consumidor,

- ou de defesa da qualidade do meio ambiente, ou dos direitos humanos fundamentais e assim por diante; nisto é estratégico o uso competente do Estado, sem subserviência, porque não é produto estatal, mas conquista cívica (Hirschman, 1983);
- e) políticas de *conquista de direitos*, sobretudo por parte dos grupos mais marginalizados (mais desiguais), como minorias (negros, idosos, deficientes etc.), ou de segmentos secularmente reprimidos (mulher, criança), ou de novas formas de pobreza extremamente excludente (posseiros, favelados), ou de formas drásticas de criminalização social (menores abandonados e/ou infratores, presos) (Marques, 1986; 1987);
- f) políticas de *organização da sociedade civil*, seja sob o prisma comunitário (organização de interesses localizados), seja sob o prisma societal (organização de interesses dispersos no espaço social), com vistas a formar trama associativa resistente às intervenções autoritárias; cabem aí sobretudo comunidades de base, associações de bairro e favelas, condomínios, associações de microempresários, organização de pais em torno da escola, associações dos mutuários e dos usuários, e assim por diante (Machado, 1987. Lima, 1983);
- g) políticas *partidárias*, como órgãos de defesa dos direitos políticos, nos quais se consagra o direito à ideologia pluralista, à opinião, à construção de alternativas sociais, mas sobretudo o direito de acesso e de alternância no poder;
- h) políticas *sindicais*, como iniciativa civil de defesa do direito do trabalho e ao trabalho, tomado este como expressão essencial da vida em sociedade, parte integrante de todo processo emancipatório, e não apenas como ganha-pão, submetido a "leis" de mercado;
- i) políticas de *justiça*, através das quais o Estado deve garantir instrumentação adequada para o exercício dos direitos e deveres, em estado de direito; a questão da "equalização de oportunidades" torna-se, aqui, um dos direitos sociais mais fundamentais, contra a impunidade, que é a forma mais drástica e absurda de desigualdade social;
- j) políticas de *segurança pública*, através das quais o poder público deve garantir o direito de todos de ir e vir, de morar em paz, de se divertir, bem como de proteger seus bens e de não estar exposto à violência física externa;
- l) políticas de *serviço público*, através das quais o Estado mantém máquina pública de serviço ao cidadão, na quantidade e na qualidade devidas, como maneira explícita de equalização de oportunidades; serviço público de qualidade é direito geral, não privilégio dos donos da economia e do poder;
- m) políticas de *descentralização federativa*, através das quais, em última instância, União e Estados cumprem a função de viabilizar os Municípios, pois é nestes que o cidadão mora, trabalha/produz e pratica sua marca de

ator social; desenvolvimento e democracia somente se coadunam com municípios emancipados (em termos econômicos e políticos), que são a garantia mais efetiva de um mínimo de dignidade social, por força do controle democrático.

3. Nesta lista tentativa aparecem conteúdos cuja realização foi atribuída ao Estado via Constituição ou história concreta, como obrigação pública de universalizar a educação de 1º grau, ou, agora, de cuidar da seguridade social, ou de instrumentar a justiça e a segurança pública. Outros conteúdos advêm da sociedade civil como tal, como a organização associativa, encontrando no Estado condições essenciais de instrumentação técnica e administrativa, mas jamais a condução como tal, nem sua realização específica.

4. É evidente a dificuldade maior de trato técnico e científico do tema, porque qualidade política escapa aos métodos clássicos de captação e avaliação. Entretanto, democracia depende dela intrinsecamente, embora nela nunca se esgote. Por isso, precisa fazer parte do planejamento, ainda que não seja “produto” do planejamento (Covre, 1983. Caldeira, 1984. Raichelis, 1988).

IV. Papel do Estado e do Planejamento

1. O Estado, nas sociedades modernas, possui papel inevitável e necessário, pelo menos no sentido de manter e oferecer *serviços públicos básicos*, de acesso geral. O contrário de Estado impune, prepotente, burocratizado, centralizado não é “Estado-nenhum”, mas “Estado de serviço”, instância pública delegada e mantida a partir das bases trabalhadoras e produtivas. Papel subsidiário não significa retirada, apagamento, mas ocupação do lugar devido, em particular no que concerne às políticas sociais participativas (Paiva, 1988).

A marca “pública” não é exclusiva do Estado, embora devesse ser a instância mais apta, na perspectiva da *res publica*. “Público” significa essencialmente duas características: acesso para *todos*, e acesso *incondicional*. Isto pode ocorrer fora do Estado, e nos casos em que o Estado e apropriação privada de certas oligarquias, o público acaba sendo possível apenas fora do Estado. A expectativa mais forte sobre o Estado como *res publica* está no papel de *equalização de oportunidades*: no contexto de uma sociedade muito desigual, o Estado poderia ser instrumento de redução de tais desigualdades, à medida que, sob intenso controle democrático, trate a todos sem discriminação e sobretudo saiba empurrar processos redistributivos de bens e poder (Demo, 1989).

2. Dentro deste quadro, a sociedade atribui ao Estado tarefas *executivas*, de modo geral transcritas na Constituição, e que perfazem o atendimento de necessidades básicas universais. Aí, não cabe ao Estado empurrar de volta para a sociedade a execução de tais tarefas – como construir e manter escolas, fazer justiça por esquemas paralelos etc. –, mas cumprir adequadamente tal mandato.

Na verdade, o Estado, também aqui, não é a origem de tais direitos, mas o

instrumento executivo, a serviço da sociedade. Isto significa, ademais, que a qualidade de tais serviços públicos depende muito mais do controle democrático, do que dos órgãos públicos como tais. Estes não têm em si qualidade própria, mas aquela democraticamente transmitida pelas bases organizadas.

Por exemplo, nossa escola pública precária e decadente é menos a “cara” do Estado, do que da própria sociedade, que ainda não elaborou cidadania suficiente para o devido controle democrático. Estado sem controle democrático já é corrupto. Não há serviço público de qualidade em contexto de impunidade social e prepotência histórica.

3. Por outra, o papel do Estado é sobretudo marcado pela *instrumentação subsidiária*, principalmente frente aos movimentos sociais. Primeira função será *não pretender conduzir*, porque seria só *estorvar*. A pressão democrática de baixo para cima faz parte da regra de jogo da democracia. Conviver é preciso.

Transparece aqui a assim dita *contradição democrática*, marcada pela expectativa complexa de um “poder que deseje ser controlado”. Disto vive a democracia e nisto tem sua glória e seu túmulo. O Estado não se controla a si mesmo. São os desiguais, desde que organizados, que garantem efetivo controle democrático e tornam, assim, a expectativa menos fantástica.

4. O Estado que sabe não estorvar e convive com o controle democrático, sabe fazer muitas outras funções subsidiárias essenciais, tais como:

- a) manter a instrumentação física e financeira para o funcionamento de órgãos públicos ligados à realização de direitos (justiça, segurança pública, educação, etc.);
- b) garantir acesso a informação estratégica para o exercício dos direitos e para o uso adequado dos serviços públicos;
- c) normatizar, de modo delegado, sobre as matérias pertinentes, dentro do contexto do compromisso com a equalização de oportunidades;
- d) supervisionar o funcionamento e a aplicação das regras de jogo da democracia (respeito aos direitos trabalhistas, cerceamento à evasão de impostos, acesso desimpedido à justiça comum etc.);
- e) dotar-se de competência técnica adequada para o trato de todas as questões relevantes econômicas e sociais, aí incluída a função de planejamento;
- f) preservar a dimensão adequada da quantidade e da qualidade dos serviços públicos, em particular daqueles dirigidos às periferias urbanas e áreas rurais marginalizadas.

5. Não há democracia – e também economia – sem Estado, mas o Estado somente “equaliza oportunidades” sob pressão democrática. Deixado a sua lógica histórica preponderante, concentra vantagens e concorre ao acirramento das desigualdades sociais. No controle democrático não está apenas a crítica ao Estado impune e prepotente, mas igualmente a defesa necessária de seus serviços públicos, desde que equalizados.

6. Alguns exemplos, a título de ilustração:

- a) associações de bairro "infalivelmente" se acerbam de órgãos públicos, pedindo apoio; um Estado democrático não "come" a associação através de tutelas, ajudas, esmolas, mas colabora no processo emancipatório delas; quer dizer, insiste, ao lado da qualidade política, na auto-sustentação, que poderia ser vislumbrada na atitude de oferecer ao Estado serviços publicamente financiáveis e úteis;
- b) sindicatos não podem jamais ser órgãos estatais, nem ser mantidos pelos cofres públicos, porque perderiam imediatamente sua marca social de conquista emancipatória laboral;
- c) não é o Estado que "faz" a defesa do consumidor, embora deva instrumentá-la, até porque, em muitos casos, o Estado é parte da opressão sobre o consumidor; sem um mínimo de cidadania do consumidor, não há, por outra, "controle de preços"; é mito pensar que o Estado, de si, controle preços;
- d) sem a organização dos usuários, serviços de saúde, de educação, de infraestrutura urbana tendem a ser deficientes ou a não existir – não há uma boa escola pública sem pressão organizada dos interessados.

7. Em termos de planejamento, faz parte de uma sociedade que se quer democrática não apelar para formas autocráticas de planejamento, definidas muitas vezes como "tecnocráticas". Todavia, o Estado tem função explícita de planejamento, desde que colocado nos devidos termos:

- a) a função técnica de planejamento é relevante, no sentido de conferir às políticas alguma organicidade em termos de eficiência e eficácia; como proposta técnica, fundamenta sobretudo condições históricas e reais para a execução de políticas, não as próprias políticas, cuja origem é partidária;
- b) um governo, desde que legitimado pelas urnas, ocupa o poder do Estado para executar sua proposta política, discutida e aprovada no processo eleitoral: usa o planejamento para fundamentar tecnicamente as condições desta execução;
- c) como nunca existe proposta íntegra e fechada, porque já nisto declararia lastro de sua incompetência, o planejamento pode ocupar espaços criativos, dependendo da qualidade técnica e política dos seus integrantes;
- d) todavia, um governo dotado de ideologia política madura e bem plantado, entra para executar sua proposta, sem deixar de discutí-la: as estruturas de planejamento, que não são do governo, mas do Estado, devem orientar-se basicamente pelo compromisso de serviço público, não pela preocupação de legitimação ideológica;
- e) há, pois, lugar para o planejamento técnico (e nisto está sua relevância política), que não precisa pedir licença para ninguém e muito menos envergonhar-se de sua função, desde que, descolando-se do controle democrático, não recaia nas estratégias de controle e desmobilização social, instrumentando o acirramento das desigualdades sociais; só faz bem, se

souber auscultar a sociedade, observar a *tendência* dos movimentos sociais, *inspirar-se nos anseios dos desiguais etc*;

- f) *mas, como instância técnica, tem apenas que ser competente e submeter-se ao compromisso de serviço público; a título de "planejamento participativo" não vale deixar de fazer ou descuidar-se de fazer planejamento, liberando o Estado desta obrigação.*

8. Faz parte, pois, do planejamento público social *organizar adequadamente os serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidar de sua instrumentação econômico-financeira, avaliar os processos de acirramento/redução das desigualdades sociais, intermediar acessos estratégicos em particular por parte dos mais desiguais, zelar pelo compromisso de equalização de oportunidades, e assim por diante.*

9. Quanto ao dito *planejamento participativo*, em primeiro lugar, é mister compreender que não é alternativa para o macroplanejamento, pois o autoplanejamento somente é *viável* em condições comunitárias. *Aí, é algo de maior relevância, porque perfaz um dos cerne da proposta emancipatória, compondo-se em pelo menos três momentos substanciais:*

- a) *autodiagnóstico, ou tomada de consciência crítica em torno da origem social das desigualdades, sobretudo a percepção de que pobreza é imposição injusta e que pode ser enfrentada;*
- b) *autoproposta de enfrentamento dos problemas, dentro do contexto de um projeto próprio de desenvolvimento, que reclama também autosustentação;*
- c) *organização política competente, como um dos meios mais fundamentais da emancipação social (Demo, 1985).*

Tais características não são aplicáveis, por exemplo, ao planejamento em nível federal, estadual e talvez também municipal, pelo que é farsa *fantasiar* nossas propostas técnicas de planejamento como participativas. Podem, porém, admitir *preocupação participativa*, o que já seria anteparo relevante para evitarmos políticas sociais de enfrentamento da pobreza nas quais o pobre é apenas objeto de cuidados ou mera massa de manobra (Demo, 1988a. Vianna, 1986).

Ademais, é mister colocar o contexto constitucional que manda submeter planos e gastos do Estado aos legítimos representantes do povo (Congresso, Assembléias, Câmaras), que têm a missão delegada de canalizar a participação popular, pelo menos em termos formais. Esta é a *via participativa* mais apropriada para planos de governo, que não podem ser "maquiados" de participativos a partir de um acervo limitado e muitas vezes tendencioso de consultas.

10. Ao fazer um plano, é sábio cercar-se de consultas, fazer reuniões com componentes da sociedade organizada, colher críticas e sugestões, mas isto não torna o plano participativo, pois não se gerou em ambiente de autoplanejamento. Por vezes é manobra do governo "pintar" um plano participativo, com vistas a obter aceitação mais fácil ou a dividir possíveis fracassos.

Não cabe, por outra, lançar sobre o planejamento em si suspeita prévia de abuso da função, como se fosse necessário pedir licença para planejar. A insistên-

cia sobre isto revela sobretudo que o governo não tem idéias, nem plano. Outra coisa é descambar nos percalços da tecnocracia, que inventa pacotes de cima para baixo (Carvalho, 1978. Bordenave & Carvalho, 1979).

11. Ainda, o planejamento público é avaliado pelos legítimos representantes do povo, que têm mandato para legitimar ou rejeitar/corrigir as propostas do poder executivo. Planejar a revelia deles é um dos signos mais marcantes da tecnocracia e do autoritarismo.

De novo e sempre, não pode existir planejamento impune, porque fugiria nisto ao serviço público.

Planejamento tecnicamente competente é função relevante do Estado, precisamente em nome de seu compromisso de serviço público quantitativo e qualitativo.

Entretanto, nenhum planejamento, por mais que fosse crítico, criativo, científico, sistêmico, informatizado, atualizado, substitui o controle democrático, exatamente porque está a serviço, é instrumento, é viabilização. Nesta condição, detém papel essencial, mas sempre subsidiário. Começa por não se meter a "fazer" (controlar) o processo de construção da cidadania de base (Baptista, 1978).

V. Papel da Sociedade

1. A sociedade é o garante do Estado, não o contrário.

2. A compreensão do Estado, contudo, é invertida, por razões históricas: primeiro houve Estado, que, desde logo, se erigiu em parâmetro de constituição da sociedade. Não houve antes a localidade emancipada, econômica e politicamente, que, em seguida, constrói centro de mera coordenação delegada, no modelo federativo.

3. A partir daí, o modelo centralizado é apenas decorrência: não são os municípios que permitem e delimitam a existência de Brasília; é Brasília que define a "emancipação" municipal. Donde a baixíssima utilidade de Brasília para os municípios, que se sentem depredados pelo centro. Toda forma de "centralismo" é corrupta intrinsecamente, porque significa usurpação das bases, com vistas a estabelecer impunidade histórica. Aí chega-se facilmente ao disparate de uma sociedade que serve ao Estado, não ao contrário.

4. Dentro deste quadro genérico, é típico de nossa realidade que a sociedade espere ser conduzida pelo Estado, mesmo no processo de conquista de seus direitos. Isto hipostasia a função do Estado, que acumula a prepotência condutiva, sob a forma de tutela, assistencialismo, impunidade, privilégio, exceção etc.

Difícilmente a sociedade elabora a convicção de que, por exemplo, a escola pública é dela, *stricto sensu*, embora mantida pelo Estado, no momento manejado por um partido que ocupa o governo. Ao contrário, a sociedade acha que escola é coisa do governo, algo estranho e distante. Lá deixam-se os filhos, sem mais. O que sucede na escola não toca os pais. Nas reuniões quase não vai ninguém. Mui-

tas associações de pais se circunscrevem a fazer concertos na escola, porque o Estado não funciona. É comum que a sociedade deprede a escola, sem atinar que está depredando o patrimônio da própria sociedade.

5. Esta situação descreve um traço da pobreza política, plasmada na subserviência diante do aparato estatal. Não se vê igualmente que o Estado não tem recursos próprios, nem autoridade própria. O que tem, retira da sociedade. É estritamente mantido pela sociedade, além de legitimado por ela. Muita gente imagina que o Estado detém conta infinita, não se sabe onde, da qual saca recursos à vontade. O Estado seria distribuidor inesgotável, quando na verdade apenas devolve o que retirou.

6. Diante disso, a população se achega aos serviços públicos e imagina recebê-los por favor. Torna-se normal que os serviços públicos sejam deficientes, sobretudo aqueles para a periferia. Para o pobre, um serviço pobre, para que permaneça pobre. Surge a política social compensatória, das migalhas, que pretende tratar com emergência as estruturas mais encardidas da desigualdade social.

7. Papel da sociedade, neste contexto, é a *construção histórica de sua cidadania organizada e produtiva*. Na esteira desta conquista histórica, emerge um tipo de Estado circunscrito pelo controle democrático, pois não pode haver Estado "melhor" que a sociedade que está por trás.

Não há dicotomia entre Estado e sociedade, até porque o cidadão esta ora num, ora noutra, de acordo com seu papel momentâneo, e de modo geral está sempre nos dois. Mas cada lado tem sua lógica, o que descreve tipo de confronto dialético, pois o Estado, mesmo sendo criatura da sociedade, facilmente volta-se contra ela, a medida que serve de instrumento de concentração de bens e poder nas mãos da minoria, às custas da maioria.

A face mais importante deste confronto, na unidade de contrários, é o *controle democrático*, através do qual a criatura deve servir ao criador. Não é papel da sociedade desobrigar o Estado de suas funções históricas e constitucionais. Ao contrário, primeira função da sociedade é organizar-se adequadamente, para poder exercer pressão democrática no sentido de obrigar o Estado a cumprir com suas funções. O Estado busca na sociedade o "comparsa", para sua legitimação ou para arcar com os mesmos fracassos. É comum procurar entender "participação comunitária" como *muleta* de um Estado capenga, em vez do controle democrático. Buscam-se na comunidade periférica chances de políticas sociais "mais baratas", uso de mão-de-obra barata, gratuita, voluntária, aproveitando "recursos próprios" que substituem investimentos públicos obrigatórios, experiências residualistas e compensatórias, descritas como "alternativas", e assim por diante (Albuquerque, 1977).

8. No processo de construção da cidadania organizada e produtiva o Estado é instrumento essencial, embora subsidiário. A instrumentação mais significativa é a *equalização de oportunidades*, o que o torna lugar estratégico de enfrentamento das desigualdades sociais, desde que haja controle democrático. Assim, a equalização de oportunidades não decorre do Estado em si, mas do controle democrático.

co. O Estado é lugar estratégico para isto, mas não é a origem disto.

Esta postura pode delinear melhor o que seria "público". O conteúdo mais denso do público é *acesso incondicional para todos*, não em primeira linha o lugar de sua gestão. O Estado, de si, apresenta-se como lugar mais apropriado, se for *res publica*. Entretanto, o acesso incondicional não é propriamente marca do Estado, mas do controle democrático sobre ele.

Falando de educação, a título de exemplo, a *escola pública* não precisa ser exclusivamente estatal, embora deva ser sua característica típica. Pode existir escola pública administrada por entidade de direito privado, da qual no fundo o Estado compra serviços, permitindo talvez modo mais criativo de gestão e até mesmo custos menores, ao mesmo tempo que não recai na "educação privada" capitalista.

9. Disto podemos retirar algumas conseqüências:

- a) O Estado não pode substituir a cidadania organizada civil, porque seria usurpação;
- b) o Estado não pode empurrar para a sociedade obrigações que lhe foram atribuídas por ela;
- c) a sociedade não pode dar trégua ao Estado, sob o risco de lhe escapar ao controle;
- d) o Estado prefere o cúmplice, o pária, o domesticado, ao cidadão crítico, até porque faz parte da lógica do poder;
- e) a sociedade deve criar formas de manter a transparência do funcionamento do Estado, sobretudo de suas contas, bem como deve insistir na prestação de contas;
- f) está na sociedade a capacidade de limitar/suprimir a impunidade do Estado.

10. Em caso extremo, quando o Estado é inepto e perdidamente corrupto, a sociedade não tem outra alternativa, a não ser substituir obrigações do Estado (por exemplo, faz sua escola, sua creche, urbaniza ruas etc.), mas o mérito comunitário não deve impedir de ver a usurpação gritante de que é vítima.

11. Faz parte da malandragem pública envolver em políticas ditas participativas a exploração da sociedade, desde sua simples boa vontade, até a expropriação da mão-de-obra barata ou gratuita. Ninguém no Estado aceitaria trabalhar de graça, mas as comunidades são freqüentemente mobilizadas para tanto, além de terem de se contentar com serviços de categoria inferior.

O Estado pode comprar serviços à comunidade (para manter, equipar, limpar, gerir escolas, por exemplo), dentro dos padrões aceitáveis das relações sociais de trabalho e produção.

12. A esperteza do Estado alastra-se por muitas veredas, tais como:

- a) apresenta-se aos movimentos sociais como articulador de suas necessidades, intermediário indispensável, quando não tutela, para, no fundo, evitar que alcancem a condição de controle democrático;

- b) propõe a presença da comunidade à frente de programas, para os convalidar e, sempre que possível, dividir fracassos;
- c) inventa instâncias pretensamente paritárias de decisão, quando na prática nunca cede a decisão, nunca há paridade de forças (por mais que exista a formal), e é difícil gerar, numa sociedade ainda pouco organizada, representantes legítimos dela (acabam sendo indicados);
- d) cria instâncias de desenvolvimento comunitário, tipicamente paternalistas, que liquidam desde logo as chances emancipatórias dos movimentos sociais; na verdade, o Estado os teme, e por isso os desmobiliza através da distribuição de migalhas;
- e) fantasia as condições reais do enfrentamento da pobreza, como se, apenas com excitação política e algumas migalhas materiais, fosse possível criar um novo país; todavia, esta fantasia pode perdurar um governo todo e produzir agradável legitimação;
- f) usa a adjetivação "comunitária" como expediente motivador, mas geralmente sob o engodo da oferta pobre para o pobre, em parte pelo menos financiada pelo próprio pobre (escola comunitária, creche comunitária, mutirões);
- g) surrupia facilmente o interesse emancipatório por parte de associações, à medida que injeta nelas a subserviência cômoda de sobreviver apenas com "auxílios" públicos; camufladamente tornam-se sucursais de órgão público, dotado de típica cidadania domesticada;
- h) procura exercer influência e, quando possível, controle sobre lideranças criativas e críticas, usando para tanto auxílios, mordomias, empregos, de tal sorte a apagar a lógica da sociedade frente à lógica do Estado; cultiva vitalicidades úteis, pelegos, testas-de-ferro, que reproduzem precisamente a motivação desmobilizante;
- i) muitas vezes, descaradamente, trocam-se favores: auxílios por votos; leite por adesão; casas por cabos eleitorais; emprego por manobra (Carvalho & Haguette, 1984).

VI. Planejamento Possível e Necessário

1. Planejamento não *faz* participação. Mas pode não estorvar, e logo, apoiar. Como seria?

2. É importante efetivar a *realização dos direitos fundamentais atribuídos ao Estado pela sociedade*. Existem campos de atuação muito significativos, a cargo do setor público, e que, por vezes sequer têm tradição de planejamento, como o caso da justiça e da segurança pública. Até pouco tempo, não faziam parte das preocupações da política social.

São campos fundamentais de atuação:

a) **EDUCAÇÃO**. A decadência da escola pública, sobretudo a de 1º grau,

deveria preocupar demais o planejamento social, porque é um dos únicos lugares universalizantes de acesso popular; se pelo menos ensinasse a ler, escrever e contar, com alguma competência, já teria impacto relevante no processo de iniciação da cidadania popular, em termos de instrumentação formal; se o atingimento quantitativo da população cresceu muito (por volta dos 90% da população escolarizável chegam à escola um dia), a qualidade continua desastrosa, pois somente cerca de metade dos alunos completa um dia a 8ª série; ademais é fundamental a universalização do pré-escolar (0-6), colocando para o planejamento social o desafio de garantir o direito à educação às crianças, de 0 a 14 anos, e se possível, de 0 a 18 anos, como estratégia decisiva de promover condições formais e políticas do desenvolvimento, sem falar ainda nos outros níveis educacionais (2º grau, universidade, pós-graduação etc) (Saviani, 1987. Giroux, 1987).

- b) **JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA.** É preocupante em todos os sentidos a dificuldade que a população tem de aceder à justiça comum e de desfrutar de um mínimo de segurança, o que descreve face dura de nossa pobreza política. Instalação precária, equipamento obsoleto, recursos humanos despreparados, concentração urbana, são ângulos do problema da segurança, que até ao momento nunca mereceram atenção devida por parte do planejamento social; por vezes ignoramos os traços mais fundamentais da realidade, como as condições de recrutamento, formação e exercício profissional da polícia, ou a demanda carcerária no país e a situação dos presídios, delegacias e penitenciárias, ou o mapeamento dos tribunais de justiça com respectivas dimensões e capacidade de atendimento, e assim por diante; o "juizado de pequenas causas" – idéia pertinente, parece – nunca recebeu plano fundamentado de implantação, permanecendo mais ou menos a mercê das pressões; todavia, cresce o sentimento geral de que nossa sociedade se torna cada dia mais injusta e insegura, carcomida pela violência urbana e rural e alimentada por esquemas paralelos, já fora de controle (Coelho, 1987. Paoli et alii, 1982).
- c) **ASSISTÊNCIAS DEVIDAS.** A assistência social talvez devesse ser assumida como política social específica (ao lado da sócio-econômica e participativa), mas, como direito social, poderia aparecer aqui. Alguns grupos populacionais têm direito a assistências sociais devidas por direito de cidadania, tendo em vista sua vulnerabilidade, situação emergencial ou impropriedade para o trabalho/produção: crianças (em particular o menor abandonado), idosos, deficientes, flagelados etc.; uma das faces mais negras da desigualdade social está na produção sistemática da criminalização social, através do abandono desses grupos à miséria extrema; sobretudo, no caso dos menores, deficientes e idosos, a obrigação do Estado é taxativa; assistência não resolve os problemas (não é defeito, mas característica), todavia é direito humano não morrer de fome ou não ser levado ao crime para sobreviver; o que mais assusta, é que este agressivo dispa-

rate já se incorporou ao cotidiano normal (Schneider, 1982. Calsing et alii, 1986. Dal-Rosso & Resende, 1986. Chahad & Cervini, 1988).

d) **MEIO AMBIENTE.** O direito à qualidade do meio ambiente é hoje patrimônio planetário, em primeiro lugar por razões de sobrevivência da espécie e de preservação de recursos estratégicos; ao colocar esta obrigação nas mãos do Estado, a sociedade precisa mantê-lo sob pressão democrática, para que não se torne facilmente cúmplice do problema, sobretudo mancomunado com o grande capital; a importância desse direito, entre outras, está em que é avassalador: pode atingir mais o pobre do que o rico, mas no fundo atinge a todos sem exceção; poluir o meio ambiente já é exterminar-se; o planejamento deveria assumir abertamente a questão, em todas as suas faces, aparelhando-se tecnicamente, potenciando as condições de controle por parte da sociedade, diagnosticando riscos e lançando perspectivas de atuação estrutural, que sempre apontam para a relevância insubstituível da cidadania organizada.

d) **DESCENTRALIZAÇÃO.** Uma das formas de "planejamento participativo" é a instrumentação adequada da construção federativa do Poder Público, no sentido de investir na viabilização municipal e local. A Constituição acena com certa insistência para isso, embora possa facilmente ser interpretada como "descarte" de obrigações da União e dos Estados, para os Municípios, abandonando-os à própria sorte. Com efeito, não pode haver "desobrigação", mas a redefinição do lugar competente da União e dos Estados, que, de instâncias centralizadoras e prepotentes, devem passar a instâncias de instrumentação adequada da viabilização municipal. Esta perspectiva é essencial em termos de direitos básicos, porque "coisas" tão fundamentais como educação, saúde preventiva, assistência devidas não podem estar longe do controle direto da população interessada. Isto leva a redefinir o papel dos Estados e da União, como instâncias de coordenação, supervisão, normatização, não de execução e condução. Uma das funções relevantes é transmitir aos Municípios, além de recursos financeiros convenientes, competência técnica correspondente, sem invadi-los com órgãos centralizados, que talvez "desconcentrem" ações, mas impedem a descentralização efetiva. Descentralizar quer dizer devolver ao lugar federativo adequado o que o centro usurpou.

3. É importante planejar a *instrumentação dos acessos à realização de direitos*. O Estado não os faz, nem mesmo os realiza, mas deve instrumentá-los, viabilizá-los, garantir condições de acesso. Tal postura depende muito da qualidade política dos órgãos públicos, de seus técnicos e funcionários, e retoma o compromisso fundamental de serviço público. Faz parte do serviço público não somente o acesso à satisfação de necessidades básicas materiais, mas também o acesso a instrumentos importantes para o exercício da cidadania de base.

São alguns momentos pertinentes:

a) **DEFESA DO CONSUMIDOR.** Embora a Constituição – equivocadamente

- defina a defesa do consumidor como atribuição estatal – na verdade o que compete ao Estado é colocar a disposição das *vítimas* a informação necessária e estratégica, bem como a viabilização pública para serem **urgidos** os atentados aos direitos (tribunais, por exemplo), além da respectiva **normatização**; deve saber avaliar as dimensões centrais da prática de **agressão** ao consumidor (no comércio, na indústria, nos serviços públicos), sem esquecer que por vezes o Estado também é réu: quem faz a defesa, é o consumidor organizado, mas este tem direito de usar **instrumentação pública** na efetivação de seus direitos; ademais, o desenvolvimento desta capacidade civil é **estratégico** para toda política de combate à inflação e de controle de preços (Pietrocolla, 1987. Hirschman, 1983).
- b) **DIREITO DE MINORIAS**. Negros, índios, deficientes, grupos de risco etc., devem poder encontrar no Estado apoios **estratégicos** para o exercício de sua cidadania, sem **tutela**; as políticas existentes voltadas para minorias são ainda dispersas e emergenciais, e dificilmente assumem a perspectiva social, no contexto dos confrontos **desiguais**; muitas vezes coloca-se neste **quadro** também a questão da mulher, cujo tratamento evoluiu muito ultimamente, tendo já um Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça; o atrelamento a este Ministério é algo discutível, porque facilmente **reverte-se** em tutela ou intromissão, mas é relevante o processo de conquista em andamento: **delegacias** da mulher, campanhas de informação sobre os direitos da mulher, em particular da mulher trabalhadora, **reviravolta** com respeito à empregada doméstica, luta pela emancipação **via** mercado de trabalho, estabelecimento de **deveres iguais** na família e frente aos filhos, e assim por diante (Azad, 1986. Pena, 1981).
- c) **DIREITOS LABORAIS**. Desde o seguro-desemprego, a carteira assinada, o salário-mínimo, até aos fundos sociais originados do trabalhador, afiluda a previdência, o Estado de certa maneira recebe a atribuição de gestor público; **geralmente mau gestor**; é preocupante que a **denegação** dos direitos laborais seja **frequente** (trabalho sem carteira assinada; trabalho informal sem qualquer cobertura legal; discriminação contra a mulher); seria importante discutir no planejamento se a gestão de fundos sociais do trabalhador não ficaria melhor sob a forma de autogestão por parte do trabalhador, desde que organizado, permanecendo sob gestão pública apenas o que se refere ao trabalhador ainda desorganizado – talvez fosse o caminho correto de resgate da previdência, por exemplo; ao mesmo tempo, o Estado deve afastar-se definitivamente da ingerência nos sindicatos, embora deva apoiar instrumentalmente seu funcionamento, garantindo acesso à informação, suporte técnico, e sobretudo atuação adequada de justiça do trabalho (Antunes, 1985).
- d) **DIREITOS DA MICROPRODUÇÃO**. Um dos programas sociais mais estratégicos é não permitir que quem produz deixe de produzir, ou que

quem trabalha perca a chance de trabalhar, tendo em vista o valor emancipatório do trabalho/produção; os microprodutores fazem parte da população marcada pela estrita sobrevivência, de modo geral, ocupando espaços típicos do dito mercado informal pobre; embora não corresponda ao futuro da economia moderna, ainda é marca típica do nosso presente; toda decadência produtiva repercute fortemente nas políticas sociais, pelo menos em dois sentidos: haverá menos recursos excedentes e haverá mais desempregados; os microprodutores têm direito à diferença, o que levou à elaboração do estatuto da microempresa, bem como à proliferação de associações e sua confederação no plano nacional; o Estado não deve acobertar vantagens escusas, corporativistas, nem colaborar no massacre por parte da grande produção, mas agir como instrumentador dos direitos do microprodutor, à medida que este não busque "favores", mas chance equalizada (Motta & Scott, 1983. ASSOESTE, 1985).

4. É importante pensar em horizontes novos que condicionam fortemente o processo de formação histórica da cidadania popular, como a pressão dos meios de comunicação, a centralização da informação estratégica, sobretudo científica e tecnológica, o avanço agressivo da indústria cultural.

É espantoso que nos falte política social da comunicação, quando se sabe que esta é o maior agente de socialização, em particular da criança. O monopólio da "consciência nacional" é extremo risco, que deturpa frontalmente todo processo de emancipação social, reproduzindo, sob a capa da modernidade dos instrumentos, a sempre mesma massa de manobra.

A Constituição tentou evoluir na possibilidade de construir alguma forma de controle da comunicação por parte da sociedade, mas foi barrada pelo poder econômico e político. Temos aí uma das impunidades mais gritantes, da qual o Estado tem feito parte sistemática. O que poderia ser potencialidade infinita de motivação participativa, via cultivo de identidades culturais comunitárias, de discussão da realidade nacional e internacional, de questionamento dos caminhos do desenvolvimento, de aglutinação de forças organizadas, de socialização do conhecimento etc, facilmente torna-se processo competente e sistemático de imbecilização popular.

São algumas áreas estratégicas:

a) **COMUNICAÇÃO SOCIAL.** Existe convicção mais ou menos segura acerca do impacto profundo dos meios modernos de comunicação sobre o processo de socialização, em particular sobre as crianças; de modo geral é hábito lastimar que tamanha potencialidade ou agressividade não seja tomada a sério; também é hábito afirmar que certas faces do direito à educação somente poderiam ser satisfeitas via tais meios, como o acesso ao supletivo, a alfabetização de adultos, a educação continuada etc.; entretanto, nunca foi possível elaborar política sistemática de comunicação social voltada aos interesses sociais da maioria, para além das expressões marginais dos horários que o Poder Público requisita ou por razões de seguran-

ça nacional; canais de rádio e televisão são "concessão pública", mas funcionam na prática como propriedade estritamente comercial; não há sequer domínio da informação sobre a ocupação dos espaços da comunicação social; este "quarto poder" é talvez o mais impune de todos, porque impõe impunemente a opinião pública e invade impunemente as consciências (Vários-CIESPAI., s.d.).

- b) **ACESSO À INFORMAÇÃO.** Informação é instrumento essencial para o exercício da cidadania, desde sua marca de direito básico, que passa pela educação, até sua marca de instrumento de poder; muitos direitos permanecem pelo caminho, porque os interessados não dominam a informação, ou são coibidos de aceder a ela. Uma face desta problemática está no acesso à informação sobre os fluxos orçamentários públicos, que vem muitas vezes camuflados sob a capa confidencial ou secreta – como entram e saem recursos no Estado ainda é para a grande maioria da população uma "caixa-preta"; mas ainda mais decisivo é o acesso à informação de teor científico e tecnológico, pelo cunho estratégico que detém, o que recomendaria política específica de "socialização do saber", não para "vulgarizar" (nivelar por baixo), mas para permitir que a população também tenha condições de compreender e usar conhecimento gerado pela ciência; não pode haver cidadania crítica no quadro de uma população tipicamente desinformada, no fundo "imbecilizada" (Oliveira & Duarte, 1986. Daveira, 1985).
- c) **CULTURA.** Sem prejuízo da cultura de elite, mas tomando-a como componente natural da expressão social geral, é fundamental o acesso popular às manifestações culturais, seja sob o signo da formação educativa, seja sob o signo da motivação participativa (identidade cultural), seja sob o signo informativo (conhecimento de sua multiplicidade), seja sob o signo da preservação de patrimônios; a importância da cultura está sobretudo no valor que detém para a formação do "sujeito social" (Canclini, 1983. Oliven, 1982).
- d) **ESPORTE E LAZER.** Embora a pressão da miséria material leve facilmente a secundarizar políticas voltadas ao esporte e lazer, é mister reconhecer que faz parte do mundo moderno esta indústria, de um lado, e de outro, sua relevância social como direito (cultural e educativa); são fundamentais "áreas públicas de lazer", "patrimônios históricos e culturais do esporte" (esporte nacional, regional, comunitário), sem falar no valor intrínseco da "educação física"; entra neste campo também o "esporte de elite" (muitas vezes desvirtuado pela concorrência política mundial), mas o interesse maior está no acesso popular (Oliveira, 1987; 1985).

5. É importante *planejar faces sociais dos serviços públicos*. O acesso a serviços públicos passa sempre pelo crivo da desigualdade social, embora insinue, na própria definição "pública", a qualidade do acesso irrestrito de todos. Em primeiro lugar, é mister ver que nada é na sociedade gratuito, porque qualquer servi-

ço precisa ser mantido de alguma forma. Quando falamos em gratuidade, trata-se de não pagar uma segunda vez. Assim, educação de 1º grau gratuita significa que não se paga outra vez, pois a primeira já sucedeu nos impostos e tributos recolhidos da população que trabalha/produz.

Em segundo lugar, a sociedade admite direitos não gratuitos na segunda instância, como, por exemplo, acesso à infra-estrutura sanitária (esgoto, água encanada e tratada), ou à infra-estrutura habitacional (luz, telefone etc.). Todos têm acesso, mas é mister pagar, o que já restringe, evidentemente, a oportunidade para todos.

Em terceiro lugar, é fundamental observar que é tendência típica dos serviços públicos, em sociedades particularmente desiguais, reservar para o pobre serviços pobres. De modo geral, serviço público já parece com marca negativa, como algo congenitamente deficiente. Esta pecha se agrava sobremaneira nas periferias.

Em termos de política social, é preocupação muito relevante a redução dos impactos concentradores quanto ao acesso aos serviços públicos. Os exemplos são cogentes: a universidade pública gratuita, pelo efeito social inverso, acaba nas mãos da população mais rica, enquanto que a população mais pobre, ao sobreviver ao 1º grau, estuda em instituições privadas, pagas e de qualidade geralmente inferior; instituições de crédito muitas vezes se justificam pela importância do acesso por parte de segmentos marginalizados, mas é claro que, sendo a pessoa mais pobre, terá tanto mais dificuldade de aceder; o cidadão que habita o centro urbano tem acesso a hospital público, enquanto que, para a periferia, fala-se em posto de saúde, marcado por mão-de-obra adaptada, equipamento inferior e funcionamento irregular.

Esta problemática extensa e marcante passa também pela questão dos fundos sociais. O país detém fundos sociais expressivos, o que insinua ser seu problema mais grave, não a falta, mas a malversação de recursos. Muitas mentiras cercam esta ambiência. Em primeiro lugar, os fundos não são do Estado, simplesmente porque foram recolhidos, através de tributos, de quem trabalha/produz. Em segundo lugar, os reais "donos" não participam em nada na gestão deles. Exemplo típico é o programa de formação de mão-de-obra, que usa facilidades fiscais e é conduzido pelo Ministério do Trabalho e os empresários, basicamente. O trabalhador, que na verdade é o interessado primeiro, tem apenas um representante no Conselho (representante indicado!) e não faz parte de sua organização administrativa nas empresas, embora seja a ele dedicado.

Uma das faces mais anti-sociais de programas públicos está em que, dos recursos destinados às populações marginalizadas, apenas pequena parte chega a elas (talvez por volta dos 20% em média). O mesmo acontece com os recursos previdenciários, desde a mentira vendida sob a capa de "benefícios", até a má gestão, proverbial nesta parte. Esta previdência dita "pública", de nível confessadamente baixo, está reservada para o pobre, enquanto a população laborai mais favorecida inventa saídas de acesso privilegiado, geralmente com uso duvidoso de

recursos públicos, no caso de empresas e órgãos públicos, ou com expedientes de desconto no imposto de renda.

6. Por fim, é relevante que o planejamento social voltado à participação tenha condições de *acompanhar* o processo de formação da cidadania civil organizada, pelo menos a título de informação estratégica e de caracterização dos sujeitos sociais. O risco desta empreitada está sempre na tendência do Estado (sobretudo do governo) de usar tais informações em sentido controlador e desmobilizador. Como o abuso não tolhe o uso, permanece a relevância deste desafio, que deveria voltar-se a conhecer adequadamente a mobilização *sindical, partidária, associativa em geral, cooperativa*, etc.

Quase sempre é assim que os técnicos de planejamento social não se interessam por tais realidades, a não ser sob a ótica de "entrcaves" à tecnocracia, que, diante delas, já não pode fazer o que bem entende. Todavia, para além do valor estratégico informativo, é importante ainda desenvolver condições adequadas de *avaliação* de tais movimentos, em sentido formal e político, como maneira de instrumentar mais eficazmente o caminho da democracia.

Não se há de apoiar o popular pelo popular, nem o associativo a qualquer preço, mas as práticas participativas construídas no contexto da cidadania produtiva, visivelmente voltada a processos históricos emancipatórios. Grande parte dos programas ditos participativos, comunitários, não fazem mais que reproduzir a dependência diante do Poder Público. Boas idéias voltadas, por exemplo, ao apoio à pequena produção, que teriam impacto emancipatório convincente, podem gorar, seja porque o técnico não domina a questão produtiva, seja porque interfere no processo participativo como tutela estatal.

Toda política social deve ser emancipatória, mesmo a assistencial, sempre que possível.

VII. Conclusão

O Estado é inevitável e necessário. Também no campo participativo, mas sempre como instrumentação subsidiária. A mentes prepotentes isto parecerá tentativa de coibir a presença do Estado. A mentes democráticas, no entanto, parece claro que o Estado não está cerceado, diminuído, vilipendiado, mas *defendido* em seu devido lugar, ou seja, como serviço público.

De modo mais típico do que surpreendente, governos têm se aproveitado do discurso sobre planejamento e participação para camuflar novas táticas de legitimação política. Afinal, poder inteligente é aquele que se traveste de participação, para esconder a usurpação. Mesmo assim, há lugar para o planejamento no campo participativo, sobretudo como estratégia instrumentadora pública, algo a este nível indispensável.

O desafio maior está em colaborar na construção de uma democracia tão coe-

rente, que o mandante continue, no poder, defendendo o controle democrático. Mas não se trata apenas do mandante. O papel do técnico também é essencial, desde que detenha satisfatória qualidade formal e política, desvencilhando-se dos vícios arcaicos e contraditórios da tecnocracia pretensamente neutra, e entendendo-se como técnica competente a serviço da cidadania popular, no contexto do serviço público.

O técnico não "faz" a participação popular. Mas pode colaborar decisivamente em sua instrumentação eficaz.

Neste sentido, é possível montar proposta sistemática de planejamento social participativo, como tentamos acima, imprimindo em muitas áreas de atuação pública, hoje dispersas e disparatadas, sentido de compromisso com o processo histórico de realização de direitos fundamentais, e, assim, de colaboração importante na construção da democracia.

A idéia de "estado de direito" deve ser agregada à idéia de "estado de serviço". Faz parte deste compromisso o reconhecimento crítico de que a qualidade do Estado está menos nele, do que no controle democrático. A qualidade política de um povo está sobretudo no controle democrático que é capaz de exercer.

Resumidamente, podemos marcar para o planejamento público (por parte do Estado) pelo menos duas funções essenciais:

- a) efetivar *direitos*, por mandato constitucional, como acesso universal à educação de 1º grau, acesso à seguridade social, à justiça etc.;
- b) *instrumentar* a realização de *direitos civis*, como o direito ao trabalho, do consumidor, de minorias etc.

Ainda, é sempre central não esquecer que o real garante não é o Estado, mas o controle democrático, em ambos os casos. Assim, *equalizar oportunidades* não é virtude estatal, mas decorrência democrática ou conquista histórica, no contexto da cidadania produtiva organizada.

VIII. Bibliografia

1. ABRANCHES, S.H. et alii. *Política social e combate à pobreza*. Zahar, Rio de Janeiro, 1987.
2. ALGUQUERQUE, J.A.G. *Movimento estudantil e consciência social na América Latina*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
3. AMMANN, S.B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. Cortez, S. Paulo, 1980.
4. ANTUNES, R.L.C. *O que é sindicalismo*. Brasiliense, S. Paulo, 1985.
5. ASSOESTE, *As indústrias comunitárias de Toledo: sua história e implantação*. Toledo. Prefeitura; Faculdade de Ciências Humanas, 1985.
6. AZAD, N. *Empowering women workers - The W.W.F. experiment in Indian cities*. UNICEF, New Delhi, 1986.

7. BAPTISTA, M.V. *Desenvolvimento de comunidade: estudo da integração do planejamento do desenvolvimento de comunidade no planejamento do desenvolvimento global*. Cortez, S. Paulo, 1978.
8. BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.
9. *O futuro da democracia: uma defesa das regras de jogo*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.
10. BOBBIO, N. & BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Brasiliense, S. Paulo, 1987.
11. BORDENAVE, J.E.D. *O que é participação*. Brasiliense, S. Paulo, 1985.
12. BORDENAVE, J.D. & CARVALHO, H.M. *Comunicação e Planejamento*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
13. BUFFA, E. et alii. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* Cortez, S. Paulo, 1987.
14. CALDEIRA, T.P.R. *A política dos outros: - o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. Brasiliense, S. Paulo, 1984.
15. CALSING, E.F. et alii. *O menor e a pobreza*. IPEA/UNICEF/SUDENE, Brasília, 1986.
16. CANCLINI, N.G. *As culturas populares no capitalismo*. Brasiliense, S. Paulo, 1983.
17. CARVALHO, H.M. *Introdução à teoria do planejamento*. Brasiliense, S. Paulo, 1978.
18. CARVALHO, N.V. *Autogestão: o governo pela autonomia*. Brasiliense, 1983.
19. CARVALHO, I.M.M. & HAGUETTE, T.M.F. (Org.). *Trabalho e condições de vida no Nordeste brasileiro*. Huicitec, S. Paulo, 1984.
20. CHAHAD, J.P.Z. & CERVINI, R. (Org.). *Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico*. UNICEF/IPE-USP, S. Paulo, 1988.
21. CHAUI, M. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular brasileira*. Brasiliense, S. Paulo, 1987.
22. COELHO, E.C. *A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Espaço e Tempo, Rio de Janeiro, 1987.
23. COUTINHO, C.N. *A democracia como valor universal e outros ensaios*. Salamandra, Rio de Janeiro, 1984.
24. COVRE, M.L.M. *A fala dos homens: Análise do pensamento tecnocrático*. Brasiliense, S. Paulo, 1983.
25. CUADERNOS DE LA CEPAL. *El desarrollo de America Latina y El Caribe: escollos, requisitos y opciones*. CEPAL, Santiago, 1987.
26. DALLARI, D.A. *O que é participação política*. Brasiliense, S. Paulo, 1984.
27. DAL-ROSSO, S. & RESENDE, M.L.S. *As condições de emprego do menor trabalhador*. Thesaurus, Brasília, 1987.

28. DAVEIRA, A.S.N. *A fala do povo: a reprodução do conhecimento no saber popular*. Vozes, Petrópolis, 1985.
29. DEL ROIO, J.L. *Movimentos populares no Brasil*. Global, S. Paulo, 1986.
30. DEMO, P. *Participação e conquistar: noções de política social participativa*. Cortez, S. Paulo, 1988a.
31. _____. *Pobreza política*. Cortez, S. Paulo, 1988b.
32. _____. Avaliação qualitativa V: purismos e populismos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, nº 162, mai./ago. 1988c, p. 316-343.
33. _____. *Participação comunitária e Constituição: avanços e ambigüidades*. IPLAN/CEC, Brasília, maio 1989, 21 pp., mim.
34. _____. *Avaliação qualitativa*. Cortez, S. Paulo, 1987.
35. _____. *Planejamento participativo: visão e revisão*. Forum Educacional, FGV, abr./jun. 1985, p. 3-22.
36. FALEIROS, V.P. *O que é política social*. Brasiliense, S. Paulo, 1986.
37. FREITAG, B. *Política educacional e indústria cultural*. Cortez, S. Paulo, 1987.
38. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Associações populares e agências governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos*. Belo Horizonte, 1986, 2 vol., mim.
39. GIROUX, H. *Escola crítica e política cultural*. Cortez, S. Paulo, 1987.
40. GRZYBOWSKI, C. *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Vozes, Petrópolis, 1987.
41. GUILLERM, A. & BOURDET, Y. *Autogestão: uma mudança radical*. Zahar, Rio de Janeiro, 1976.
42. HIRSCHMAN, A.O. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. Brasiliense, S. Paulo, 1983.
43. JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. Cortez, S. Paulo, 1989.
44. JAGUARIBE, H. et alii. *Brasil, 2.000: para um novo pacto social*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.
45. KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
46. LAFER, C. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. Companhia das Letras, S. Paulo, 1988.
47. LIMA, S.A.B. *Participação social no cotidiano*. Cortez, S. Paulo, 1983.
48. LIMA, T.M. *A política social no dia-a-dia*. Cortez, S. Paulo, 1982.
49. MACEDO, C.C. *A reprodução da desigualdade*. Vertice, S. Paulo, 1985.
50. MACHADO, E.P. (Coorde.). *Poder e participação política no campo*. CERIFA/CAR/CEDAP/CENTRU, Salvador, 1987.
51. MARQUES, J.B.A. *Direito e democracia: o papel do Ministério Público*. Cortez, S. Paulo, 1986.
52. _____. *Democracia, violência e direitos humanos*. Cortez, S. Paulo, 1987.
53. MARTINE, G. & GARCIA, R. C. Os impactos sociais da modernização agrícola. Caetés, S. Paulo, 1987.

54. MOTTA, R. & SCOTT, P. *Sobrevivência e fontes de renda: Estratégias das famílias de baixa renda no Recife*. Massangana, Recife, 1983.
55. OLIVERIA, V.M. *Educação física humanista*. Ao Livro Técnico, Rio de Janeiro, 1985.
56. ——. *Educação física*. Ao Livro Técnico, Rio de Janeiro, 1987.
57. OLIVERIA, B.A. & DUARTE, N. *Socialização do saber escolar*. Cortez, S. Paulo, 1986.
58. OLIVEN, R.G. *Violência e cultura no Brasil*. Vozes, Petrópolis, 1982.
59. PAIVA, L.D.C. (Org.). *Transição democrática e política social no Brasil*. Cadernos do CEAM/NEPPS, UnB, Brasília, 1988.
60. PAOLI, M.C. et alii. *A violência brasileira*. Brasiliense, S. Paulo, 1982.
61. PENA, M.V.J. *Mulheres e trabalhadoras: presença feminina na constituição do sistema fabril*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.
62. PIETROCOLLA, L.G. *Sociedade de consumo*. Global, S. Paulo, 1987.
63. RAICHELIS, R. *Legitimidade popular e poder público*. Cortez, S. Paulo, 1988.
64. REYMÃO, M.E.G. et alii (Org.). *Organização popular e mudança*. Loyola, S. Paulo, 1986.
65. RODRIGUES, P.H.A. *Extensão dos serviços públicos às comunidades de baixa renda do Município do Rio de Janeiro*. UNICEF/IBAM, Rio de Janeiro, 1988.
66. SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
67. SADER, E. (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. Cortez, S. Paulo, 1987.
68. SAUL, A.M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. Cortez, S. Paulo, 1988.
69. SAVIANI, D. *Escola e democracia*. Cortez, S. Paulo, 1987.
70. SCHNEIDER, L. *Marginalidade e delinqüência juvenil*. Cortez, S. Paulo, 1982.
71. SIEBENEICHLER, F.B. *Juergen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1989.
72. SILVA, P.N.N. *Autoritarismo e impunidade: um perfil do democratismo brasileiro*. Alfa-Omega, S. Paulo, 1988.
73. SPOSATI, A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. Cortez, S. Paulo, 1988.
74. TRIVIÑOS, A.N.S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Atlas, S. Paulo, 1987.
75. VARIOS/CIESPAL. *Comunicación popular educativa*. CIESPAL, Lima, s.d.
76. VIANNA, I.O.A. *Planejamento participativo na escola*. EPU, S. Paulo, 1986.
77. WEFFORT, F.C. *Por que Democracia?* Brasiliense, S. Paulo, 1985.

PERFIL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO, NO BRASIL

Floriano Freitas Filho
Professor do Curso de Mestrado em Administração
Universidade de Brasília

Em meados de 1988, o Brasil todo assistiu, na TV, depoimento de prefeito de típica cidade interiorana brasileira de pequeno porte, sobre o porquê empregara toda sua família nos mais diversos postos da Prefeitura. Afirmou convicta e serenamente ao seu entrevistador: – “por que não empregar meus parentes? não vou empregar os dos meus adversários!”

Uma das frases mais conhecidas do repertório político nacional enfatiza pensamento análogo: – “aos amigos tudo, aos adversários a lei”, corolário da célebre “lei, ora lei!”

Não apenas juristas reconhecem que nosso Direito Positivo é farto e abrangente. Há preceitos para tudo, que se aplicados, obedecidos ou cumpridos fariam de nossa Democracia uma das mais perfeitas e invejáveis do mundo, já que não se pode conceber Democracia sem Direito.

No entanto, institucionalizamos algo de notável: o “jeitinho brasileiro”, hermenêutica própria daqueles que procuram cumprir norma de direito minimizando seus aspectos formais ao essencial e nos limites extremos do possível, a fim de maximizar interesses particulares. Essa prática não é de hoje. De há muito está enraizada em nossa cultura. Caracteriza traço dos mais pitorescos do nosso modo de ser, detectável em qualquer parte do País.

Jóia desse modo de ser, revela-nos PALACIN(1): – “Dentro da divisão dos reinos portugueses, às minas estava-lhes proibido a fabricação do aguardente. Não era tanto uma medida mercantilista de proteção dos vinhos da Metrópole, como às vezes costuma interpretar-se, senão uma forma de evitar a distração de braços das

(1) PALACIN, Luiz. O século de ouro em Goiás. 3 ed. Brasília, INL, 1979, p.37

minas para o cultivo da cana. Esta proibição nunca foi muito respeitada. Quando o governador D. Luis de Mascarenhas chegou a Goiás (1739) encontrou engenhos e engenhocas espalhados por todo o país. Procurou não tomar conhecimento de sua existência. Mas ali estava o procurador das entradas – os engenhos diminuam os direitos cobrados nos registros – para recordar-lhe sua obrigação uma e outra vez. Acossado, o governador achou um meio de conservar os engenhos, apesar da proibição, e satisfazer, ao mesmo tempo, os direitos do contratador: pediu aos engenhos que pagassem aos fiscais das entradas os direitos de sua própria aguardente, como se fosse importada.”

Seria possível traçar o perfil do administrador público brasileiro? Haveria traços característicos de um padrão de comportamento comum em todo o território nacional?

GIOVANNI VICO, em sua obra *“Princípios de uma ciência nova sobre a natureza comum das nações, através da qual também se revelam novos princípios da lei natural dos povos”* já enunciara, há mais de duzentos e sessenta anos (1725), que “...o mundo social é certamente obra do homem; e daí segue-se que se pode e deve encontrar os princípios desse mundo nas modificações da própria inteligência humana”. E prossegue: – “os governos se adaptam necessariamente à natureza dos governados; são resultado mesmo dessa natureza”. Em outras palavras, *“a humanidade cria a si própria”*.

Ao tentar-se traçar o perfil do administrador público – ou do governante – não se pode esquecer que se está indagando sobre realidade que se diferencia no tempo e no espaço, e, por vezes, com grande rapidez. Afinal, administra-se organizações, e as organizações são *organismos vivos*, que têm história, cada uma a sua.

A sociedade é a síntese final das organizações que a compõem. O Estado, expressão formal da sociedade, é, pois, realidade historicamente constituída que se modifica com a evolução cultural de cada um de seus cidadãos. Nesse sentido, a organização Estado, por si só e pelas organizações que o compõem, é uma realidade cultural.

Traçar o perfil do administrador público brasileiro é, pois, adentrar o campo da cultura. É por em evidência a ação criadora do homem, subordinando a natureza a seus fins, partindo da própria natureza.

Não se trata de indagar-se, aqui, sobre o conceito de cultura – no sentido antropológico ou n'outro qualquer. Seja ele qual for – e o são muitos – o fato é que a “cultura é como uma lente através da qual o homem vê o mundo”⁽²⁾. Diferentes homens, diferentes culturas, diferentes lentes, diferentes visões das coisas. Assim o é, também, na administração pública, principalmente no Brasil, cuja característica histórico-cultural é a heterogeneidade.

Não obstante, assim como detectamos o “jeitinho brasileiro” como um dos

(2) Pensamento de Ruth Benedict citado por LARAIA, Roque de Barros, in: CULTURA: um conceito antropológico. Rio de Janeiro, Zahar, 1986.

traços comuns do modo de ser do brasileiro e, pois, do administrador público brasileiro em todo o território nacional, há outros traços comuns que igualmente caracterizam um comportamento nacional. Tais traços histórico-culturais derivam, geralmente, de peculiaridades de nossa colonização, das dimensões continentais de nosso território, da aculturação rápida das várias correntes migratórias que compõem o brasileiro de hoje, da miscigenação quase sem entraves de diversas culturas que se mesclaram em nosso território por quinhentos anos, de nossa evolução econômico-financeira dependente e de periferia em relação ao resto do mundo, e de nosso desenvolvimento desigual inter e intra regiões, inter e intra pessoas.

Alguns desses traços são bem característicos: um nacionalismo típico de ilhéus, já que somos cercados por água de norte a sul, no lado leste, e por florestas, pântanos, cerrados e outros vazios culturais, no lado oeste; uma tendência à burocratização administrativa herdada do centralismo português que, ao impor a forma como condição de confiabilidade, se degenera no tráfico de influência, no empreguismo, no compadrio, no nepotismo, no servilismo, na servidão a grupos e no primado do interesse individual sobre o social: um administrar contra e apesar de formalismos inconseqüentes (que o digam os dirigentes de quaisquer níveis, ao elaborarem, por obrigação, seus orçamentos anuais — peças cerebrinas de acomodatamentos numéricos); um administrar pessoas impostas, num ritual de fatos consumados que culminam num acomodamento estéril ou improdutivo, altamente oneroso à Nação; um eterno administrar com escassez de recursos financeiros, inviabilizando qualquer planejamento estratégico; um horror a mudanças pela forte tendência à inércia das situações criadas e por vezes institucionalizadas; em suma, um alheamento e mesmo descaso das técnicas da Administração eficiente, eficaz e efetiva. Tal quadro se evidencia no distanciamento cada vez maior entre o discurso e a ação de nossos homens públicos, políticos ou dirigentes.

A expressão "cultura", na Ciência da Administração, reveste-se, hoje, daqueles modismos acadêmicos típicos de nosso País. Diz tudo o que se pensa querer que se diga, sendo elegante, mas poucos compreendem seu significado e real abrangência.

Cultura é história; são valores. Assim como hoje se pensa o "culturalismo jurídico" é possível pensar-se o "culturalismo administrativo". Impossível é compreender a Administração sem referibilidade a um sistema de valores em virtude do qual se estabeleçam relações de administradores para administrados, de governantes para governados, com exigibilidade bi ou multi-lateral de fazer ou não fazer alguma coisa.

Para MIGUEL REALE "culturalismo é uma concepção do Direito que se integra no historicismo contemporâneo e aplica, no estudo do Estado e do Direito, os princípios da Axiologia, ou seja da teoria dos valores em função dos graus de evolução social".⁽³⁾

(3) REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. 4 ed. São Paulo, Saraiva, 1974, p.8.

Esse mesmo conceito aplica-se a "culturalismo administrativo", substituindo-se a palavra Direito por Administração e compreendendo-se Estado como expressão formal da sociedade, vista esta como síntese final das organizações que a compõem.

Isso posto, traçar o perfil do administrador público brasileiro é desafio bem maior que o simples traçar de algumas características comuns a nossos governantes ou dirigentes públicos, cada um influenciado por seu respectivo ambiente. É, sobretudo, traçar seu perfil cultural. Dificilmente o pesquisador que se dispusesse a tal tarefa chegaria a um denominador comum. Teria de buscar tipologia que se assentaria na própria tipologia da cultura brasileira. Imenso desafio.

A cultura administrativa⁽⁴⁾, inerente ao administrador, diferencia-se no tempo e no espaço. Decorre de processo histórico: longo processo dialético de implicação e polaridade entre fenômenos administráveis e valores. Um mesmo fenômeno, hoje, será diferentemente administrado nos vários Brasis que compõem a síntese final que denominamos Brasil. O fenômeno pode ser o mesmo, mas diversas (e quão diversas) são as culturas daqueles que irão decidir sobre ele, a qualquer nível institucional, público ou privado.

Cada administrador com seus valores. Ora, diferentes valores, diferentes interpretações dos fenômenos; logo, diferentes decisões. Diferentes decisões, diferentes cursos de ação. Seria ingenuidade acadêmica ou perigosa falácia admitir-se uma cultura nacional homogênea, quanto mais a que se associe à Administração Pública.

A cultura administrativa, no setor público, tenderia a homogeneidade se o Direito Positivo fosse aplicado com rigor? se houvesse controle rígido dos resultados da ação administrativa, em todos os níveis, por parte dos diferentes órgãos de fiscalização e controle?

A questão não é tão simples.

Valores não se adquirem no dia-a-dia. Cultura não se institucionaliza nem se exorta por lei. Há um longo processo histórico de sedimentação de posturas administrativas calcadas em experiências próprias ou em exemplos de erros e acertos de outros, no conhecimento difundido sobre sanções premiais e penais a bons e a maus administradores, na capacidade de observação das reais necessidades públicas, na sensibilidade às mudanças para melhor, na agudeza de espírito público para detectar o que deva ser esse melhor e quais os valores sociais que se sobrepõem aos meramente individuais.

De pouco adiantarão as melhores e mais avançadas constituições federal, estaduais e municipais para dotar o País de administradores públicos excepcionais capazes de alterar a "personalidade" das organizações. Muito pelo contrário, é bem provável que, de imediato, amplie-se o folclore do "jeitinho brasileiro".

Mas não se pode relegar a segundo plano a importância da sistematização de alguns dos novos valores da sociedade brasileira, expressos nesses estatutos le-

(4) Não se confunda com "cultura organizacional": modo de vida ou sistema.

gais. Afinal, constituem eles verdadeiros faróis orientadores de ações administrativas, balizando o desejável – o que **deve ser**. De resto, confie-se na história, na inexorabilidade da conspiração dos fatos ou na natural tendência do ser humano de lutar pelo melhor, pelo socialmente melhor.

Isso posto, é bastante difícil traçar **um perfil** do atual administrador público brasileiro, ainda que o apenas desejável. Talvez seja possível fazê-lo, desde que se tenha consciência de **quão limitada** seria sua aplicabilidade, pois somente por acaso seria ele identificável em nossa sociedade. Não se pode prescindir, porém, de um padrão ideal que se preste a comparações das quais derivaria qualquer tentativa de tipificação.

De uma maneira geral, o perfil ideal do administrador público brasileiro coincide com o de qualquer administrador. A literatura especializada e farta a respeito e não foge ao que já se situa como lugar comum. Dependendo do nível que o administrador ocupe na organização – de primeira linha (supervisor), intermediário ou de alta administração – será maior ou menor a exigência de alguns predicados comuns.

A fim de que se tomem evidentes as naturais diferenças necessariamente detectáveis num esforço de tipificação, tais predicados são agrupáveis, e por vezes se repetem, em três grandes categorias, as quais melhor se conformam ao conceito de cultura – em última análise, o fator diferenciador por excelência: 1. **sensibilidade humana**; 2. **sensibilidade profissional** e 3. **sensibilidade pública**.

A **sensibilidade humana** decorre do indivíduo como pessoa; ele como resultante do meio social em que viveu e vive, se educou, socialmente se formou. Traduz sua capacidade de inter-relacionar-se com outras pessoas, compreendendo suas necessidades, suas exigências, seus valores, suas motivações. Dela decorrem capacidades intrínsecas a cada administrador: de **liderança**, de **comunicação**, de **coordenação** de interesses dos que nele confiam e dele dependem, de **negociação** e de **mediação**. Afinal, o administrador é, sobretudo, um condutor de homens, interagindo-os com bens materiais e imateriais, no propósito de conduzir a organização à realização de seus fins, consetâneos com os fins da sociedade em que está inserida.

A **sensibilidade profissional** decorre do indivíduo como profissional da administração. Em outras palavras, de sua competência técnica na arte/ciência da Administração, quer seja ela assentada na sua particular experiência de vida, quer seja ela adquirida por sua educação formal (universitária ou não). O ideal é que decorra de ambas.

Pela competência técnica, tal sensibilidade se aguçaria por força da compreensão da imensa responsabilidade que pesa sobre cada um de seus atos, o que se traduz por duas outras compreensões fundamentais: a da necessidade de prestar contas à sociedade que lhe financia e que lhe delega todos os poderes de que dispõe; e das dificuldades que envolvem os processos de análise diagnóstica e equationamento de problemas administrativos, tanto no conceituar situações ideais factíveis, quanto no priorizar alternativas dentro do legitimamente possível.

Dessas compreensões derivaria a maior probabilidade de se tomar decisões justas, eficientes, eficazes e efetivas, maximizando os interesses do extrato social afetado por tais decisões e minimizando privilégios ou interesses particulares.

Seria o saber associado ao saber fazer, ao **querer fazer** e ao poder fazer. Mas **fazer o que?** Mudar: mudar para melhor, um melhor balizado por valores que fundamentam a razão de ser do extrato social em que o administrador está inserido.

Nessa ordem de idéias, destacam-se alguns predicados gerais do administrador: 1. senso de responsabilidade social; 2. coordenador de interesses os mais diversos; 3. avaliador de situações e de resultados; 4. supervisor; 5. negociador; 6. multi-especialista ou 7. generalista.

A **sensibilidade pública** decorre do indivíduo como cidadão; de sua educação e vivência cívica, ou seja de sua cultura como "*homo politicus*", amálgama do "*homo economicus*" com o "*homo juridicus*" e com quantos mais "*homos*" as ciências sociais pretenderem ou puderem tipificar. É essa sensibilidade que, sobretudo, o diferenciara como **administrador público**. Dela depende sua capacidade de conduzir ao equilíbrio objetivos concorrentes e estabelecer prioridades. Dela depende, outrossim, sua eficiência e eficácia como planejador, executor, negociador, mediador, político e diplomata, dê-se a esses termos os significados que se quiser. O importante é que esses predicados permitam que o administrador conduza a organização, o mais **efetivamente**⁽⁵⁾ à realização de seus desideratos próprios, sem fugir aos fins da sociedade em que ela se insere. Tanto maior e mais ampla essa sensibilidade, tanto maior e mais ampla sua dimensão como administrador, como homem público.

Planejador, generalista, investigador, multi-especialista, mediador, político, diplomata, responsável, líder, condutor, dirigente eficaz, eficiente e efetivo, além de trabalhador — pouco importa! Tudo isso e algo mais que se possa idealizar devem mesclar-se na interação contínua e dinâmica dessas três sensibilidades, que mútua e crescentemente se implicam: a humana, a profissional e a pública.

Essa interação é, em suma, processo que se confunde com o próprio processo cultural do indivíduo, da pessoa, do profissional, do cidadão, das organizações, do povo, da região, de toda uma nação.

Quanto mais crescente, consistente e completa essa interação cultural, mais próximo estará o administrador público do **estadista**, tão desejado e sonhado por todos os brasileiros de hoje; quanto menos... a TV que nos continue mostrando os tipos estranhos que este País vem gerando em seus quadros diretivos, em todos os níveis organizacionais.

Em artigo publicado na **Revista do Serviço Público** (ano 43, vol. 114, nº 5, jan./fev. 87, p.29) — **Dilema: administrar com ou contra preços** — delineamos um perfil de administrador público: "alguém distanciado da estreiteza do tecnobu-

(5) Utiliza-se efetivamente em decorrência do conceito de efetividade: atributo da administração que melhor se aproxima, na realização de seus objetivos de produção e desempenho, dos objetos de sua clientela (ou usuários).

rocrata, da limitação do especialista professoral ou do apenas prático; **alguém eclético, perspicaz, com vivência tanto do mundo da burocracia pública (defensora da sociedade), quanto do mundo da iniciativa privada (impulsora da sociedade), seja qual for sua formação profissional**” ...“sem medo de errar, com o firme propósito de acertar, negociando e conduzindo suas decisões”...na escassez de recursos... “com preços de mercado, com as reivindicações salariais, com os sindicatos livres, com as greves – com tudo, enfim, que expresse, naturalmente, o que a sociedade quer, indicando o que é prioritário e o que é possível de se fazer”.

Da mesma forma, é possível traçar o perfil do anti-administrador público: mesquinho, personalista, com total ausência de sensibilidade pública, a não ser no estritamente necessário para a manutenção ou progressão de seu status; bajulador daqueles que lhe convêm; exímio manipulador da mentira política; paciente e inconsequente no administrar com o tempo, sem assumir posições ou tomar partidos; oportunista negociador em causa própria; enraizado no poder a qualquer custo: burocrata por conveniência, perito na alquimia da malversação dos recursos públicos:... e, via de consequência, vaidoso, na sua auto-idolatria.

Síntese final da cultura administrativa dos que a direcionaram e, hoje, a direcionam, cada organização com sua cultura. Novas culturas, possíveis mudanças. Não há estagnação: tudo muda, para melhor ou para pior, dependendo de **novos** administradores.

RESENHA

LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília, FUNCEP, 1988 – 235p.

O referencial utilizado pelo autor no desenvolvimento do seu trabalho, foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. Dividido em duas partes, a primeira apresenta a Estratégia de Desenvolvimento adotada em 1974 pela administração Geisel, com o objetivo explícito de atualizar as potencialidades da Nação presidiendo seu último salto para o ingresso definitivo no reduzido elenco de economias desenvolvidas.

A segunda parte apresenta as principais medidas político-econômicas acionadas entre 1974 e 1976 diretamente inspiradas nas diretrizes centrais da Estratégia.

A proposta inicial é de que a Estratégia consolidaria em 1980 o Brasil como 7^o ou 8^o mercado no mundo Ocidental com uma população superior a 125 milhões de habitantes e um PIB per capita superior a US\$ 1.000.

O núcleo central da nova estratégia seria integrado por duas diretrizes mutuamente articuladas. A primeira indicando a montagem de um novo Padrão de Industrialização, no qual o comando da dinâmica da economia localizar-se-ia na indústria de base, provocando redefinições da infra-estrutura de suporte e do processo de integração nacional.

A segunda diretiva estaria voltava ao fortalecimento do capital nacional, apontando para um capitalismo social, impondo a indução progressiva de práticas e pautas de comportamento empresarial que socializariam os benefícios da industrialização.

O II PND aponta que para a viabilização do núcleo central sendo necessário cautela quanto ao setor externo. Este não deveria impor limites demasiado estre-

tos à implementação das diretrizes centrais. Deveria então, haver um aprofundamento nas relações externas da economia observados os processos de exportação, importação e a atração de capitais de risco e de empréstimo. Propõe também, uma nova política de industrialização que funcionaria como um ajustamento da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio da evolução industrial.

Uma política de energia passa a ser peça decisiva da estratégia nacional. A proposta de crescimento do País exige uma acelerada expansão da oferta de energia.

O II PND enquanto instrumento de definição de políticas e ações voltadas ao desenvolvimento do país, propõe ainda o redesenho da malha de transporte provocando alterações substanciais da política de transporte e de seus conseqüentes projetos. Delimita com precisão, as articulações do Estado com a economia moderna de mercado e indica como campo do Estado, a responsabilidade pela Estratégia, Segurança, Justiça, Energia, Transportes, Comunicação, Educação, Saúde e Previdência Social.

O II PND é segundo o autor, "um exemplo do exercício de autoridade", onde o Estado cumpre seu papel de traçar as opções básicas, eleger prioridades e traçar diretrizes conseqüentes, informando a população com "franqueza e realismo" suas propostas de ação.

Ainda segundo o autor, o acompanhamento do II PND permite "ordenar a história do descolamento do Estado de suas bases de sustentação na economia e na sociedade identificando algumas das específicas articulações político-econômicas que têm presidido o desenvolvimento recente da economia brasileira". São estes os propósitos e os limites analíticos deste trabalho.



FUNCEP

FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CEDAM

Projeto Atualização Gerencial

ATUALIZAR CONHECIMENTOS E PREPARAR-SE MELHOR PARA O FUTURO

ESTE PROGRAMA VEM SENDO DESENVOLVIDO ATRAVÉS DA EDIÇÃO DE ARTIGOS, EM FORMA DE FASCÍCULOS, ORGANIZADOS EM SÉRIE, QUE ABORDAM ASPECTOS DE NATUREZA TÉCNICA, POLÍTICA E COMPORTAMENTAL RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

1ª Série

- DIMENSÕES DO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO ANALÍTICA
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRADORES — PERSPECTIVA HISTÓRICA E EVENTOS RECENTES
- ALTERNATIVAS ORGANIZACIONAIS PARA GERENCIAMENTO DE PROJETOS
- FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2ª Série

- DESCENTRALIZAÇÃO: UM MODELO CONCEITUAL
- CLIMA E CULTURA ORGANIZACIONAIS — TAREFAS DO DIRIGENTE NA ÁREA PÚBLICA
- PESQUISA: UMA FUNÇÃO DE GERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- GERÊNCIA, COMUNICAÇÃO E MUDANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
- O PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

INFORMAÇÕES

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS GERENCIAIS

TELEFONE: (061) 245-5909 — RAMAL 142

FUNCEP/CEDAM

SETOR DE ÁREAS ISOLADAS SUL, CAIXA POSTAL 12-2555

CEP 70.610, BRASÍLIA — DF



PROGRAMA
DE ENSINO
A DISTÂNCIA

