

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

ANO 45 • VOL. 118 • Nº 1 • JAN/JUL 1994

ISSN 0034/9240

GOVERNABILIDADE

GOVERNABILIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

Ladislau Dowbor

GOVERNABILIDADE E CONTRATO SOCIAL EM QUESTÃO

Sheila Maria Reis Ribeiro

PERMANÊNCIA E MUDANÇA NO SETOR PÚBLICO

Marco Aurélio Nogueira

REDESENHO DO ESTADO

Ramildo Canhim

O NOVO PACTO FEDERATIVO

Aspásia Camargo

HISTÓRICO DA RSP

Tania Margarete Mezzomo Keinert
José Carlos Vaz

GERÊNCIA PÚBLICA

Bernardo Kliksberg

ÉTICA E PROFISSIONALIZAÇÃO

Dr. Roberto Dória

GOVERNABILIDADE E OS PODERES CONSTITUÍDOS

M. Helena C. Santos
M. das Graças Riva
Érica Massimo Machado

revista do
serviço público

Revista do Serviço Público	Brasília	ano 45	vol. 118	nº 1	198 p.	1994
----------------------------	----------	--------	----------	------	--------	------

Redação e Revisão:

Renato Ferraz

Coordenação Editorial:

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

Normalização Bibliográfica:

Mara Cristina Salles Belarmino

Diagramação e Capa:

Ronald Kapaz

Edição Eletrônica:

José Antonio de Araújo

Milton Furlan

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

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

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1981

Tiragem: 2.500 exemplares

Correspondência e assinaturas:

ENAP/Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

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

Assinatura: 24 URV's

Números avulsos: 8 URV's

Desta edição, 500 exemplares estão reservados à cortesia institucional.

Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública . -
vol. 1, n° 1 (nov. 1937) - vol. 118, n° 1 (jan/jul. 1994). Brasília : ENAP, 1937 - .

quadrimstral

ISSN: 0034 / 9240

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

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

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

■ APRESENTAÇÃO 5

E N S A I O S

■ HISTÓRICO DA RSP	Tania M. Mezzomo Keinert José Carlos Vaz	9
■ PERMANÊNCIA E MUDANÇA NO SETOR PÚBLICO	Marco Aurélio Nogueira	43
■ PATERNALISMO DE ESTADO	Sheila M. Reis Ribeiro	55
■ REDESENHO DO ESTADO	Romildo Canhim	75
■ O NOVO PACTO FEDERATIVO	Aspásia Camargo	87
■ GOVERNABILIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO	Ladislau Dowbor	95
■ UMA GERÊNCIA PÚBLICA PARA OS NOVOS TEMPOS	Bernardo Kliksberg	119
■ ÉTICA E PROFISSIONALIZAÇÃO	Og Roberto Dória	143
■ GOVERNABILIDADE E OS PODERES CONSTITUÍDOS	M. Helena C. Santos M. das Graças Rua Érica Máximo Machado	155

ESTUDOS & PESQUISAS

■ ARTICULAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO	ENAP	185
■ ESCOLAS DE GOVERNO E PROFISSIO- NALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO	ENAP	187
■ O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ESTADO DE MINAS GERAIS	Fundação João Pinheiro	189
■ EDUCAÇÃO INFORMATIZADA	Fundação João Pinheiro	191

R E S E N H A S

■ ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO	DEP / ENAP	193
■ SERVIÇOS LOCAIS DE SAÚDE	Pedro Jacobi	195
■ REINVENTANDO O GOVERNO	Ladislau Dowbor	197

APRESENTAÇÃO

Conselho Editorial

Depois de quase cinco anos de interrupção em sua publicação, ocorrida em 1989, a *Revista do Serviço Público* volta a circular. Fundada em 1937, a revista por dois períodos, de 1974 a 1981 e de 1989 a 1994, não foi editada.

Luis Simões Lopes, recentemente falecido, e que foi um dos fundadores do Departamento Administrativo do Serviço Público - (DASP), escreveu, em 1943, que a criação da *Revista do Serviço Público* foi vista na época como "temerária", dada a natureza de sua finalidade, que era a ampla divulgação "de princípios e métodos de administração ainda inéditos em nosso país e a das deliberações do antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, que havia surgido como agente da reforma administrativa, então no início".

Em pleno Estado Novo, quando as atividades de informação encetadas pelo governo eram tidas como atividades de propaganda oficial, e não faltam exemplos disso, Luiz Simões Lopes certamente tinha em mente críticas

dessa natureza quando fazia questão de salientar que: "ao surgir, com o objetivo deliberado de trazer para o campo nacional os frutos da experiência alheia no domínio da administração, e de proceder ao registro dos trabalhos do Conselho, a *Revista do Serviço Público* não pretendeu agir como um instrumento de *propaganda*, e, sim, de *divulgação* [grifos do autor]. A idéia central que comandou seu aparecimento foi a inelutável convicção, ainda hoje firmemente sustentada, de que ao poder público cumpre, como uma de suas finalidades por ao alcance dos diferentes grupos as conquistas da ciência, da técnica ou da cultura em qualquer de seus ramos. Essa é uma prestação de serviços, autêntica e irrecusável, tão necessária quanto as que mais o são e que difere, substancialmente, de todos e qualquer conceito de propaganda. Em qualquer época o peso de sua obrigatoriedade é o mesmo. Mas, nos primórdios do movimento de renovação administrativa, a necessidade de que o Estado desempenhasse essa importante finalidade adquiriria, em face das circunstâncias locais, ênfase especial"¹.

¹ - LOPES, Luis Simões. Documentação administrativa. *Revista do Serviço Público*, RJ, V.3 n.3 p. 5-7, set./1943. Reproduzido em JAMESON, Samuel Haig. (org.) *Administração de arquivos e documentação*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 5-8.

Para avaliar em que medida esses propósitos foram atingidos, nada mais oportuno do que o artigo com que se reinicia a publicação da RSP. Tania Margarete Mezzomo Keinert e José Carlos Vaz, ao centrarem seu estudo no papel que a revista teve na evolução do pensamento administrativo brasileiro, contribuem para que se possa analisar objetivamente não só a importância da RSP nesse período passado, mas também para compreender as motivações que levam à retomada de sua publicação.

No momento em que se promove a revisão da Constituição de 1988 e se aprofundam os debates sobre a própria questão da governabilidade, vários artigos publicados neste número trazem uma contribuição importante para a análise de temas pertinentes às mudanças por que deve passar o Estado brasileiro.

Marco Aurélio Nogueira, salienta as dificuldades que, ao longo de nossa história, têm surgido no processo de superação daquilo que é arcaico. Particularizando essa questão no âmbito da burocracia, ele analisa o processo de hipertrofia do Estado, o patrimonialismo e a permanente conciliação que temos perpetrado com o passado. Para ele, as mudanças no setor público dependerão da síntese de condições objetivas, da

vontade política e do conhecimento técnico.

O paternalismo de Estado é outra das características presentes nas análises do processo de formação da burocracia brasileira. Sheila Maria Reis Ribeiro a propósito das críticas feitas ao paradigma dominante do Estado interventor-protetor e das pressões por mudanças nas instituições públicas, apresenta uma pesquisa sobre os discursos relativos a esse tipo de Estado e aos temas que comporiam uma reforma dessas instituições.

Romildo Canhim reitera a necessidade de reforma do aparelho do Estado e qual o papel que cabe à Secretaria da Administração Federal para se alcançar esse objetivo. Também enumera as ações que estão sendo desenvolvidas por esse órgão no contexto das medidas que visam a reestruturação do Estado.

Seguindo a mesma linha que preceitua reformas essenciais na organização do Estado, Aspásia Camargo argumenta a favor de um novo pacto federativo, salientando os pontos mais importantes que devem ser objeto da revisão constitucional.

Assim como Aspásia Camargo evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos descentralizados de adminis-

tração, Ladislau Dowbor, a partir de uma perspectiva comparada, demonstra que a descentralização é imprescindível à consecução do objetivo de criação de um Estado apto a enfrentar os desafios do futuro e resolver os problemas do presente. Detém-se, também, na discussão do significado e do alcance que deve ter uma política de privatização.

A preocupação com os desafios do futuro constitui a espinha dorsal do trabalho de Bernardo Kliksberg. A crise dos métodos administrativos adotados no setor público, ou seja, em suas palavras, a crise do "paradigma gerencial tradicional", não se restringe aos países em desenvolvimento. O autor menciona várias sugestões de aperfeiçoamento dos modelos organizacionais.

Og Roberto Dória destaca a necessidade da retomada da credibilidade da administração pública brasileira pela profissionalização dos seus quadros e pelo estabelecimento de relações éticas entre cidadãos e servidores. Lembra que no contexto nacional e pelas características do momento, a governabilidade é a chave para que o processo de reforma do Estado seja efetivado.

Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua e Érica Máximo Machado apresentam resultados preliminares de estu-

do que vêm encetando a respeito das relações entre os poderes públicos ao longo dos três últimos anos. Examinando as questões da política salarial e da política tributária e fiscal, resalta as formas como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário vêm interagindo e seus efeitos sobre a governabilidade.

Na seção informativa, encontram-se notícias sobre projetos de pesquisas no campo da administração e políticas públicas que estão sendo realizadas pela Fundação João Pinheiro e pela própria ENAP.

O conteúdo deste número da RSP permite que se note a linha de continuidade que a une aos propósitos que lhe foram originalmente atribuídos e que adquirem ainda maior relevância em face da necessidade, tão sentida há mais de meio século quanto hoje, de serem realizadas mudanças profundas na organização do Estado brasileiro.

A ENAP, ao promover a retomada da publicação da RSP, não está, anacronicamente, procurando reproduzir um modelo que estaria exaurido. A nova RSP não renega seu passado, pois suas lições - seus acertos e seus erros - são a força que a impulsiona a ocupar um espaço novo, como veículo de difusão e debates de idéias sobre administração pública.

HISTÓRICO DA RSP

A Revista do Serviço Público no Pensamento
Administrativo Brasileiro (1937-1989)

Tania Margarete Mezzomo Keinert
José Carlos Vaz

Contexto de referência

Este estudo insere-se em um trabalho de pesquisa mais amplo, destinado a reconstituir o campo de conhecimento em administração pública no Brasil. O trabalho procura responder a algumas indagações: O que é administração pública no Brasil? É possível falar-se em disciplina? Quais seus paradigmas? Qual sua evolução ao longo do tempo? O que e como se escreveu a respeito? Quais suas tendências (1) ?

O objeto empírico desta pesquisa constitui-se na produção brasileira em administração pública - e eventuais obras estrangeiras importantes - expressa em periódicos, anais de congressos, obras e programas dos cursos de administração pública.

Na primeira fase da pesquisa foram analisados os artigos publicados na Revista de Administração Pública (RAP) desde sua fundação, em 1967, até nossos dias. Através deste estudo

A linha editorial da RSP assume diversas mudanças ao longo do tempo. Mas, em sua trajetória, observa-se duas tendências: ser uma revista oficial, por um lado, e também ser científica. No papel de precursora (é anterior ao próprio DASP), a RSP catalisou em torno de si pessoas interessadas em pensar (e repensar) a administração pública brasileira. Mesmo no período da ruptura (65 a 79). Nesse período, o tema reforma administrativa voltou a ser discutido - mas impregnado pelo discurso militar, essencialmente político, e destinado a legitimar a nova ordem.

foi possível constatar, preliminarmente, a emergência de um campo de conhecimento autônomo em administração pública (2).

Nesta fase da pesquisa procedemos a análise da Revista do Serviço Público (RSP), periódico que, somente pela sua longevidade (1937-1989) - a maior do gênero, no Brasil -, já garante sua importância. Não obstante, sua

participação na estruturação da administração pública e na formulação dos primórdios do pensamento administrativo brasileiro é fundamental (3).

Neste artigo nos propomos a fazer uma reconstituição histórica da trajetória da RSP, destacando as características por ela assumidas em cada período e o papel cumprido na evolução do campo de conhecimento em administração. A análise terá como base a classificação efetuada - locus e focus - cujos dados serão analisados preliminarmente (4).

A análise efetuada inspirou-se em trabalhos efetuados nos Estados Unidos por GOLEMBIEWSKI (1973/1977) e HENRY (1975); na América Latina por WARLICH (1978) e KLIKSBURG (1982/1992); e no Brasil por MEZZOMO KEINERT & LAPORTA (1994).

Baseando-se na metodologia proposta por GOLEMBIEWSKI, os 3898 artigos constituintes da Revista do Serviço Público no período 1937-1989 foram classificados segundo seu locus e focus (5).

O focus é a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões; o que individualiza as posições e dá meios para mapear o território. O focus é um

certo *o quê* sobre o campo (specialized what). Um focus usual na administração pública, cita o autor, tem sido o estudo de certos *princípios da administração*, mas novamente, o focus da disciplina vem sendo alterado com a mudança de seus paradigmas.

Foram identificados cinco enfoques básicos, ou seja, cinco grupos que valiam-se do mesmo instrumental teórico de análise: Ciência Política, Ciência Jurídica, Ciência Administrativa, Ciência Econômica, Epistemologia. Um último grupo, sem enfoque definido, foi intitulado Outros (ver Tabelas 1 e 2) (6).

O locus, por sua vez, define os fenômenos empíricos que constituem o objeto da análise, o que delimita o território que deve ser explorado. É o local institucional do campo (*institutional where*). O autor cita como exemplo de locus recorrente para a administração pública o estudo da burocracia governamental, embora ressalve que o locus da disciplina esteja ampliando-se em função da mudança de seus paradigmas, possivelmente no sentido de abranger todos os assuntos relacionados com o interesse coletivo.

Da classificação por locus originaram-se 39 itens, posteriormente agrupados para melhor compreensão. Surgiram assim,

quatro grupos: Estruturação Administrativa do Estado, Organização Econômica, Políticas Setoriais e Ensino e Pesquisa (ver Tabelas 5 e 6).

A Revista do Serviço Público

A RSP foi lançada em novembro de 1937 pelo CFSPC (Conselho Federal do Serviço Público Civil) precursor do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que passou a editá-la a partir de sua criação, em 1938. No último período (1981-1989) a FUNCEP (Fundação Centro de Formação do Servidor Público) foi o órgão responsável pela sua publicação.

Sua linha editorial assume diversas mudanças ao longo do tempo, o que implica em constantes alterações nas seções internas, em aumento ou redução do número de textos publicados e em mudanças no perfil de seus colaboradores.

Na trajetória da Revista é possível observar duas tendências básicas que, apesar de conflitantes, buscam complementar-se: a de ser uma revista oficial, portanto incumbida de divulgar a filosofia do governo em exercício (e também eventos, programas, leis, projetos de leis, pareceres, acórdãos de tribunais etc.); e a de ser uma revista científica,

publicando artigos de caráter acadêmico, plural e crítico. Desde seu lançamento seus editores procuraram atender a essa dupla vocação da Revista, com oscilações ao longo do tempo, ora no sentido de tornar-se uma revista mais técnica e de divulgação interna; ora em sentido contrário.

Não obstante, o caráter acadêmico ganha espaço ao longo do tempo, diferenciando-se de sua fase inicial, mais pragmática.

Com o objetivo de facilitar a análise dos dados obtidos através da classificação realizada efetuou-se um corte histórico. Nesta periodização aliou-se o contexto institucional a critérios característicos da Revista, tais como público-alvo, linha editorial, locus e focus. Identificaram-se, assim, quatro períodos, que serão comentados a seguir (7).

O período de estruturação (1937-45)

Assentam-se, neste período, as bases do Estado Administrativo no Brasil, característica marcante da Revolução de 30 (NASCIMENTO, 1967). Vive-se o desafio de criar um Estado intervencionista - capacitado a induzir o crescimento econômico - estruturá-lo jurídica e operacionalmente, e administrá-lo.

Para cumprir esta tarefa busca-se a profissionalização do funcionalismo público implantando um sistema de ingresso competitivo e critérios de promoção por merecimento. Data de 1936 a aprovação do primeiro plano de classificação de cargos e introdução do sistema de mérito. Um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos foi instituído em 1938, para dar execução à reforma - o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.

O DASP substituiu o CFSPC - Conselho Federal do Serviço Público Civil - criado pela Lei 284 de 1936, que era um órgão colegiado, disciplinador da administração de pessoal. Estruturou-se regionalmente, através dos departamentos estaduais, o que lhe garantiu ascendência sobre os interventores - figura que substituiu os governadores - e prefeitos. Como consta num editorial da Revista de 1938, o "primado político do executivo" seria exercido através "da instituição, junto à presidência da República, de um departamento mediante o qual o primeiro magistrado da Nação possa exercer, efetivamente, e em toda a sua plenitude, o comando do conjunto de órgãos que *constitui* o serviço público da União".

A preocupação com a organização administrativa era domi-

nante, chegando-se a afirmar, no mesmo editorial, que "se governar é administrar - ... - é evidente que o sucesso de qualquer programa governamental se acha largamente condicionado à eficácia da ação administrativa". Esta crença foi o que fez com que o programa de reforma de Vargas fosse baseado nas teorias administrativas predominantes na época nos Estados Unidos - notadamente os princípios de administração de Willoughby e Fayol e a doutrina da administração científica, de Taylor - com vista a garantir sua eficiência.

Como salienta Warlich (1984), " ... o estilo da reforma foi ao mesmo tempo prescritivo (no que se harmonizava com a teoria administrativa corrente) e coercitivo (no que se harmonizava com o caráter político do regime Vargas)".

Neste cenário, a RSP, em sua primeira fase, destina-se ao funcionalismo, empenhada que estava em constituir um corpo de funcionários que dominassem "as modernas técnicas de administração" e que fossem capazes de mudar o Estado através delas.

O enfoque administrativo é predominante no período, com 54,7% da produção total da Revista. A Ciência Administrativa começa a surgir, enquanto campo de conhecimento no Brasil, ainda bastante mesclada com o enfoque

jurídico, que produziu 17,9% dos artigos do período. O campo em formação abriga desde advogados escrevendo com enfoque administrativo até artigos com enfoque jurídico discutindo princípios de administração (8).

Um novo paradigma delinea-se, neste período, passando, gradativamente, de uma abordagem jurídica para um enfoque baseado na emergente Ciência da Administração. Como destaca WARLICH (1984): "Um dos mais importantes resultados desse período foi despertar o interesse pelo estudo das Ciências Administrativas, até então consideradas no Brasil como setor de conhecimento contido no Direito Administrativo".

A presença marcante de artigos com caráter descritivo, sem enfoque definido, classificados como Outros, também indica um delineamento ainda precário da Ciência Administrativa. Eles representam 18,6% da produção do período (ver Tabela 3), o que demonstra a necessidade da Revista ser um fornecedor de subsídios, dados e informações que contribuíssem com a atividade formativa que se iniciava e retornassem, eventualmente, em forma de artigos e comentários mais elaborados.

Com relação ao locus, o grupo Estruturação do Estado produz 77,2% da produção total do

período (ver Tabela 7), coerente com a ideologia em voga. Internamente ao grupo, é grande o peso de Recursos Humanos (29,3% da produção do período), possivelmente reflexo da atividade pioneira do DASP no treinamento do funcionalismo. Organização Administrativa também é relevante (23,6%), dada a preocupação com a estruturação do Estado. A função orçamentária também se destaca (7,9%), já que era entendida, no período, como elemento-chave na consecução de um melhor desempenho das operações governamentais.

Ainda é preciso destacar a presença marcante do locus Saúde e Previdência, que produz 45,8% de sua produção total na Revista, neste período (ver Tabela 6). Cabe lembrar que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o da Educação e Saúde Pública foram criados nesta época.

O período de consolidação (1946-64)

Vive-se, a nível mundial, o período áureo do planejamento, que tem sua expressão máxima nas políticas de tipo keynesiano e na ideologia desenvolvimentista. A nível de Brasil, o período é marcado por uma reestruturação institucional, com o fim do Estado-Novo. Este cenário expres-

sa-se, pelo menos, de duas maneiras distintas: uma, nos projetos de cooperação internacional - a chamada Administração para o Desenvolvimento - e, outra, no esboço das primeiras propostas de descentralização.

A idéia desenvolvimentista fundamentou-se, por um lado, no desejo dos países ricos criarem nos países pobres pré-condições para investimentos; e, de outro, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformarem suas burocracias de tipo colonial em instrumentos de mudança social (CAIDEN & CERVANTES, 1982).

Um dos acordos mais importantes, nesta área, foi o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas (PBA-1), firmado em 1959, e que se destinava a "prover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas". No âmbito deste programa foram enviados professores e técnicos do DASP para a realização de cursos de mestrado e doutorado nos EUA, o que resultou na criação de cursos de administração a nível de graduação (UFRGS e UFBA) e no aperfeiçoamento dos vigentes (EBAP e EAESP, ambas da FGV). Estes convênios, somados aos anteriores, como o que deu origem à FGV (1943/44), tomaram a influência americana decisiva, direcionando, ideológica e

metodologicamente, o ensino de administração pública e as proposições de reforma administrativa no Brasil.

A idéia de descentralizar, por sua vez, ganha espaço nos estudos do DASP que propõem, pela primeira vez, uma descentralização gerencial em todos os níveis (WARLICH, 1984). Cabe mencionar que isto reflete uma mudança profunda, uma vez que o DASP havia sido criado com claros propósitos centralizadores - entendidos positivamente na época de sua criação.

A administração começa a adquirir contornos de campo de conhecimento: ocorre um aumento na produção de textos de caráter teórico-conceitual e uma presença marcante de traduções, importações destinadas a auxiliar sua estruturação. O país já dispõe de um corpo de técnicos e estudiosos capazes de gerar uma sofisticação na produção de conhecimento em administração.

A Revista, como conseqüência, volta-se, neste período, aos estudiosos e profissionais de administração. É emblemático deste processo um editorial de 1961, intitulado "Menos Volume, Mais Qualidade", onde a Revista propõe-se a "... ser verdadeiro instrumento de orientação para a classe de *professores, estudantes de administração e administradores profissionais que está*

emergindo no Brasil" (o grifo não consta no original). Esse mesmo editorial, comunica que: "Colaborações em nível de cartilha e de compêndio, meras compilações de compilações, repetições de assuntos já esgotados em livros, não representam interesse para um órgão desta índole e, por conseguinte, não serão aceitas."

Nesse momento, a Revista fecha suas portas à publicação de artigos de caráter mais pragmático produzidos pelo funcionalismo público e as abre para escritos da elite intelectual emergente na área de administração. Inspirada em revistas como a *Public Administration*, da Inglaterra, e a *Public Administration Review*, dos Estados Unidos, a Revista do Serviço Público coloca-se como um espaço catalisador do campo de conhecimento em administração (9).

O focus Ciência Administrativa experimenta, assim, um pequeno crescimento (3,8%), passando de detentor de 54,7% para 56,8% da produção do período (ver Tabelas 3 e 4). O enfoque delinca-se com maior clareza, ganhando também profundidade.

Outra mudança pode ser verificada nos artigos sem enfoque definido, classificados como Outros, que reduz em 13% (Tabela 4) sua participação, passando de detentor de 18,6%

da produção para 16,2% (Tabela 3). Esta mudança pode ser resultado, por um lado, da tentativa de tornar a Revista mais acadêmica - como influência da própria linha editorial - e, por outro, pela existência de condições objetivas para fazê-lo.

Em relação ao locus, o grupo Ensino e Pesquisa foi o que apresentou crescimento mais significativo no período (75,5%) (ver Tabela 8) passando de detentor de 9,7 para 17% da produção (ver Tabela 7). Este crescimento é representado especialmente pelo incremento de 168,8% no locus Análises Teórico-Conceituais, que passa de detentor de 3,9% para 10,6% da produção do período; e do locus administração: Ensino e Pesquisa que cresce 67,8%. Estes dados atestam a sofisticação da produção no sentido de constituir-se enquanto disciplina. Revelam, também, o peso que a estruturação das escolas de administração no país representou na produção do período.

O grupo Políticas Setoriais também cresce bastante (66,6%) passando de 8,1% para 13,5%. Internamente, apresentam um crescimento expressivo os loci Educação (310,8%), Meio Ambiente (362,9%), Políticas Sociais (145,95%), Planejamento Urbano (131,4%), Segurança (276,1%) e Transporte (247,2%). Estes dados refletem a emergência de um Estado que já tem

capacidade para intervir setorialmente. A administração pública começa a afastar-se da administração de empresas - de uma visão técnico-operacional interna, a reflexão desloca-se para a formulação de políticas públicas (ver Tabelas 7 e 8). É interessante notar, também, um fortalecimento dos governos locais, passando a existir na Revista, inclusive, uma seção de administração municipal.

O crescimento dos dois grupos anteriores reflete-se na relativa perda de importância da produção com locus em Estruturação do Estado, que passa de detentor de 77,2% para 63,8% da produção, representando uma queda de 17,4%. Internamente ao grupo, o locus Organização Administrativa perde força, passando de detentor de 23,6% da produção no período anterior para 14,4% (-38,7%). Quem ganha, internamente ao grupo, é o locus Organização Política (46,2%) e Planejamento Governamental (79,8%), dois loci que anteriormente eram pouco expressivos (ver Tabelas 7 e 8).

Também interessante é destacar um crescimento do locus Documentação, que passa de detentor de 0,9% para 2,9% dos artigos (+226%), chegando a haver, na Revista, uma seção com este título, o que expressa a existência de uma preocupação em organizar e

sistematizar a produção nascente (ver Tabelas 7 e 8).

O período de ruptura (1965-79)

Este período caracteriza-se por uma ruptura político-institucional à medida que os militares, tomando o poder à força, suprimem os direitos civis e instauram no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional. Ocorre um crescimento da máquina governamental com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, de centralização e de controle (10).

O tema reforma administrativa volta a ser discutido agora impregnado pelo discurso militar - essencialmente político - e destinado a legitimar a nova ordem. O Decreto-Lei 200, de 1967, foi o estatuto básico da reforma administrativa deste período. Através deste decreto, realfirmou-se a importância do planejamento como princípio dominante, garantiu-se a expansão das empresas estatais e centralizou-se o controle na Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Deve-se mencionar o grande poder dado à esta última, uma vez que, além de atuar como agência central em relação ao sistema de planejamento contabilidade e auditoria como um todo, exercia o

controle central sobre todas as empresas estatais, fundações públicas e autarquias (anteriormente sob o controle setorial do respectivo ministério; agora sob controle setorial e central).

O DASP, neste período, divide a liderança da reforma com a SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - unidade da SEPLAN) tendo sua atuação restrita à área de recursos humanos.

Na Revista do Serviço Público ocorre também uma ruptura - ela diferencia-se bastante dos dois períodos anteriores - devido ao caráter oficial que assume. Artigos de ministros, do executivo, judiciário e membros do alto escalão do governo são comuns. Além disto, este é um período atípico para a Revista, já que não possui linha editorial clara, seu público-alvo torna-se heterogêneo e ocorre, inclusive, um período de interrupção (11). Também há um controle mais rígido na postura expressa nos artigos e na própria linha da Revista. No ano de 1974, por exemplo, circula um volume onde as páginas do editorial estão em branco, apenas com a justificativa de que o mesmo fôra retirado devido à sua inadequação aos propósitos da Revista.

Quanto ao focus, Ciência Política continua crescendo, aumentando

53,4% neste período (passa de detentor de 1,8% para 2,8% dos artigos); ao passo que o enfoque Ciência Administrativa perde espaço, decrescendo 3,5%, mantendo-se, porém hegemônico (54,8% da produção). Saliente-se o movimento crescente de participação da Ciência Política como instrumental de análise desde o início da Revista (ver Tabelas 3 e 4).

O enfoque jurídico volta a crescer (36,4%), passando de responsável por 17,8% para 24,3% da produção, o que pode ser reflexo da nova necessidade de instrumentos legais de gestão do Estado interventor.

Em relação ao locus, o grupo Estruturação do Estado volta a crescer (21,1%) retomando seu patamar anterior (77,2% da produção). Apesar disto, sua composição interna se modifica: ganham espaço loci como Organização Política, Reforma Administrativa e Planejamento, estes dois últimos numa perspectiva próxima ao primeiro. Em sintonia com este movimento de maior preocupação com as questões políticas, o locus Organização Administrativa, perde (ver Tabelas 7 e 8).

O locus Estatais tem, neste período, sua maior produção na Revista, assim como foi, também, o de sua maior expansão na economia brasileira.

A produção do locus Planejamento Urbano é nula, neste período, dado o processo centralizador que ocasionou grandes perdas à autonomia e importância das administrações locais.

O locus Experiência Internacional também perde espaço, dado que as análises voltam-se para a realidade nacional. O país já possui reflexão acumulada e estudiosos em administração capazes de desenvolver um pensamento administrativo mais independente.

Todos os demais grupos de locus, Economia, Políticas Setoriais e Ensino e Pesquisa, perdem relevância em função do novo crescimento do grupo Estruturação Administrativa do Estado, ou seja, novamente o Estado volta-se para si próprio e para seu poder de intervenção.

Os anos de redemocratização (1980-89)

O país vive, neste período, uma crise fiscal e financeira reflexo da crise internacional e do esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador. A crise é também social, à medida que o crescimento econômico deixou para trás um rastro de pobreza e marginalização.

No plano político, o país caracteriza-se por uma transição para um sistema democrático, passando por períodos de grandes manifestações sindicais e sociais.

Um novo conceito de desenvolvimento começa a emergir, transformando-se, gradativamente, em matéria de ensino e pesquisa em administração pública (12). O cenário da produção teórica em administração pública é o de uma sociedade com crescente nível de contestação e organização, onde as pressões são exercidas mais clara e abertamente. Ocorre uma multiplicação e diversificação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade no sentido de ampliação de seu controle sobre o setor público. Os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existe uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder. Neste contexto, torna-se óbvia a reconceituação do que seja desenvolvimento (FISCHER, 1984). Este novo conceito traz consigo, entre outras características, o enfraquecimento da idéia do estado interventor, propondo-se, inclusive, um primeiro Programa de Desestatização (1981).

Administrativamente, destaca-se como iniciativa importante, no início do período, o Programa Nacional de Desburocratização

(Decreto 83740/julho/79), que visava, como algumas proposições anteriores, a simplificação e a racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais ágeis e dinâmicos. Acrescentava, porém, uma dimensão inovadora: visava não tanto a eficiência interna do sistema quanto manifestava uma preocupação com o usuário - o cliente. Como destacou Warlich (1984) "nesse sentido, carregava um impulso social e político que não existiu no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento".

Em 1986, o DASP é extinto e suas funções absorvidas pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). MARCELINO (1987), destaca o esvaziamento que o DASP vinha sofrendo nos últimos anos, tomando-se "efetivamente um grande cartório de movimentação de papéis", perdendo assim, a importância que teve nas décadas de 30 a 50. Não obstante, cabe ao DASP o mérito de haver introduzido a formação do servidor público em caráter de treinamento no Brasil e de ser o impulsionador da estruturação do campo de conhecimento em administração pública (13).

Cabe salientar, ainda, que já a partir de 1980, com a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP),

as atividades de aprimoramento da gerência do setor público passaram a ser por ela exercidas. A publicação da Revista do Serviço Público, a partir de 1981, também é assumida pela FUNCEP, retirando o DASP do exercício de duas de suas atividades tradicionais.

Entre as iniciativas deste período, deve-se mencionar, ainda, o Programa de Modernização Administrativa do Governo Sarney (1985-1989) voltado especialmente para o funcionalismo, destinado a criar uma burocracia profissional, estável, e com continuidade de ação. Neste sentido, foi criada, em 1986, como órgão da FUNCEP, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) destinada à formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior (14).

A Revista, que não circulava desde 1974, é retomada neste período (1981). Como salienta o editorial do primeiro número após a interrupção "A Revista do Serviço Público ressurge (grifo no original) inspirada pela consciência da crescente necessidade de manter a função pública em contato regular com análises objetivas, em linguagem acessível, dos grandes temas *político-administrativos* (não grifado no original) de nossa época. Trata-se, numa palavra, de contribuir para que o funcio-

nalismo se beneficie de toda uma atividade intelectual, e notadamente universitária, voltada para a compreensão em profundidade da ação de governo e dos problemas por ela enfrentados".

A Revista, desta forma, volta-se para o público interno e, ainda que mantenha a publicação de artigos acadêmicos e de técnicos do governo federal - especialmente sobre reforma administrativa -, não se assemelha a uma revista científica, tornando-se uma revista de divulgação de atos governamentais e de informação ao funcionalismo público federal. Somente nas últimas edições, de 1989, a proposição de uma revista mais acadêmica é retomada.

Como conseqüência, a Revista, no período, apresenta características diversificadas, o que faz com que a produção sem enfoque definido (OUTROS) volte a aumentar (126,7%), passando de representante de 13,2% para 30% da produção (ver Tabelas 3 e 4). Este grupo tem, neste período, sua maior participação na Revista; o que pode indicar, como salientou METCALFE (1992), que a administração pública está ampliando seu locus, abrangendo todas as questões relativas ao interesse coletivo.

Em relação ao focus, o enfoque Ciência Administrativa experimenta uma redução em sua produção (32,2%), atingindo seu

menor patamar na história da Revista (37,2%). Não obstante, este enfoque é ainda o dominante. Os artigos com focus Ciência Política, por sua vez, experimentam um grande crescimento (188,9%), o que, aliás, tem sido constante durante a existência da Revista (ver Tabelas 3 e 4). Deve-se destacar, nesta evolução, não somente o aumento da importância do focus Ciência Política isoladamente, como também a sua influência sobre os artigos com focus Ciência Administrativa, que passa a apropriar-se de parte do instrumental de análise do primeiro.

Movimento semelhante é observado no locus. O grupo Estruturação do Estado reduz sua participação em 44,6%, passando de detentor de 77,2% para 42,8% da produção. Comparativamente aos grupos Economia e Políticas Setoriais, perde importância relativa (ver Tabelas 7 e 8).

Internamente ao grupo, grande importância assumem os loci Reforma Administrativa (que cresce 121,5%) e Organização Política (crescimento de 106,5%), passando a representar 75% da produção do grupo. O comportamento destes loci contrasta com a queda na produção com locus em Organização Administrativa, que decresce 70,8%. Como salienta o editorial antes citado, a preocupação agora é *político-administrativa*.

O grupo Economia experimenta um crescimento expressivo (607,8%) dada a conjuntura econômica de crise e a necessidade de reconceitualizar o modelo de desenvolvimento. Alguns locus destacam-se internamente, como é o caso de Comércio Exterior e Tecnologia, possivelmente delineando a abertura econômica, que ocorre logo a seguir (ver Tabelas 7 e 8).

A Revista volta-se também para a análise de Políticas Setoriais, que incrementa sua produção em 324,2% em relação ao período anterior. As questões tornam-se, efetivamente, menos relativas à estruturação do Estado, e, mais às razões de sua existência.

Conclusões

A Revista do Serviço Público pode ser caracterizada como uma publicação que recebeu, durante sua existência, duas influências básicas: uma endógena, do órgão do estado à qual estava vinculada; e outra exógena, relativa ao estado da arte da ciência administrativa. Estas duas influências, é claro, estavam ligadas a uma mais ampla, conjuntural, que as influenciava e direcionava.

Neste sentido, pode-se salientar alguns aspectos. Politicamente, ocorreu um movimento de democratização do país, com

altos e baixos. Este movimento foi acompanhado por outro, cíclico, de centralização-descentralização, embora não relacionado univocamente com o primeiro. O Estado brasileiro efetivamente evolui de uma abordagem técnico-burocrática para uma tentativa de implantação de políticas públicas, que desemboca, finalmente, na preocupação com o cliente-usuário, o cidadão.

A Revista acompanha gradualmente este movimento, dado que as mudanças sociais e governamentais não se manifestam mecânica e imediatamente na publicação. Cabe salientar a relativa autonomia e profissionalização dos quadros encarregados de editá-la, o que se revela nesta gradualidade. No obstante, a RSP, por seu próprio caráter de publicação governamental, foi sempre identificada com o que nele ocorria, especialmente o relativo aos processos de reforma administrativa. Ela foi, por assim dizer, um espelho onde estas proposições se refletiam, ora com caráter técnico-informativo, ora mais crítico.

O público a que a Revista destinava-se também foi fruto destas oscilações. A publicação iniciou com objetivos de divulgação interna; propondo-se a seguir um direcionamento mais científico; tornando-se depois relativamente heterogênea; e, por fim, retomando a postura

acadêmica. Esta trajetória reflete, além das oscilações internas ao governo, o movimento ascendente no sentido da criação de uma Ciência da Administração. Desta forma, a Revista apresenta, em sua evolução, uma crescente sofisticação de sua produção. Os artigos, antes monográficos e sem referências bibliográficas, revelam agora maior complexidade e profundidade.

Analisando-se os enfoques dos artigos, o focus Ciência Administrativa revela-se absolutamente hegemônico em todos os períodos. Percebe-se, claramente, a formação e o crescimento do campo de conhecimento em administração - originado dos primeiros estudos na área pública. Crescimento constante experimenta o focus Ciência Política em todo o período de existência da Revista; ampliando o instrumental teórico das análises organizacionais. As contribuições de cunho jurídico, por sua vez, são também bastante expressivas, especialmente nos primeiros períodos, onde boa parte de seus colaboradores possuíam formação jurídica.

Em relação ao locus, o grupo Estruturação Administrativa do Estado é também majoritário, em todos os períodos. Isto explica-se, uma vez que todos os esforços de estruturação e reestruturação do Estado - dilema sempre em transformação - estão nele contidos.

Destaque deve ser dado, neste grupo, ao locus Recursos Humanos, onde se refletem os investimentos feitos nesta área, tanto a nível de formação e treinamento - inicialmente realizados pelo DASP e posteriormente pelas Escolas de Administração - quanto de reflexo. Ainda na área de recursos humanos a implementação de planos de cargos e salários, de concursos para admissão, do sistema de promoção por mérito - pioneiramente introduzidos pelo DASP - refletem-se na produção da Revista. Cabe mencionar, ainda, a redução constante da produção com locus em Experiências Internacionais no decorrer dos períodos, o que demonstra que a referência externa tornava-se menos importante para a Revista. O grupo de loci Políticas Setoriais também apresenta um crescimento significativo: cresce em todos os períodos da Revista - com o exceção do Período de Ruptura (1965-79) -, significando que a produção em administração pública, efetivamente, voltava-se para fora do aparelho estatal. Outro grupo também cresce em todos os períodos: Ensino e Pesquisa, o que atesta claramente a evolução e o crescimento do campo de conhecimento em administração pública.

Concluindo, deve-se destacar o papel fundamental na gênese do pensamento administrativo brasileiro desempenhado pela Revista

do Serviço Público. No papel de precursora - note-se que ela é anterior ao próprio DASP - catalisou em torno de si, nos diversos períodos de sua longa existência - pessoas interessadas em pensar (e repensar) a administração pública brasileira. Idéias como a de uma reflexão sistemática e científica sobre a administração pública; de profissionalização e dignificação da função pública; de eqüidade e igualdade no acesso aos cargos públicos; de estruturas organizacionais adequadas; de preocupações com o usuário-cidadão; dentre outras; escorrem de suas páginas cheias de história. A tarefa porém, não foi concluída, e continua a desafiar aqueles que acreditam na administração pública.

Tabela 1
Distribuição dos foci por período em número de textos publicados

Focus	Período				
	37-45	46-64	65-79	80-89	Total
Ciência Política	16	38	9	20	83
Ciência Jurídica	218	375	79	45	717
Ciência Administrativa	666	1195	178	93	2132
Ciência Econômica	87	127	11	16	241
Epistemologia	5	30	5	1	41
Outros	226	340	43	75	684
Total	1218	2105	325	250	3898

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 2
Distribuição dos foci por período em percentuais

Focus	Período				
	37-45	46-64	65-79	80-89	Total
Ciência Política	19.3	45.8	10.8	24.1	100.0
Ciência Jurídica	30.4	52.3	11.0	6.3	100.0
Ciência Administrativa	31.2	56.1	8.3	4.4	100.0
Ciência Econômica	36.1	52.7	4.6	6.6	100.0
Epistemologia	12.2	73.2	12.2	2.4	100.0
Outros	33.0	49.7	6.3	11.0	100.0
Total	31.2	54.0	8.3	6.4	3898

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 3

Participação dos foci na produção dos períodos em percentuais

Focus	Período				
	37-45	46-64	65-79	80-89	Total
Ciência Política	1.3	1.8	2.8	8.0	2.1
Ciência Jurídica	17.9	17.8	24.3	18.0	18.4
Ciência Administrativa	54.7	56.8	54.8	37.2	54.7
Ciência Econômica	7.1	6.0	3.4	6.4	6.2
Epistemologia	0.4	1.4	1.5	0.4	1.1
Outros	18.6	16.2	13.2	30.0	17.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 4

Evolução da participação dos foci na produção dos períodos em percentuais de variação

Focus	Período		
	46-64	65-79	80-89
Ciência Política	37.4	53.4	188.9
Ciência Jurídica	-0.5	36.4	-25.9
Ciência Administrativa	3.8	-3.5	-32.1
Ciência Econômica	-15.5	-43.9	89.1
Epistemologia	247.2	7.9	-74.0
Outros	-13.0	-18.1	126.7

Tabela 5
Distribuição dos Loci por período em número de textos

Locus	Período				Total
	37-45	46-64	65-79	80-89	
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	940	1342	251	107	2640
Organização Administrativa	287	304	40	9	640
Recursos Humanos	357	460	94	10	921
Finanças Públicas	96	158	17	7	278
Ref./Modernização Administrativa	72	90	27	46	235
Organização Política	38	96	17	27	178
Planejamento Governamental	28	87	17	6	138
Organizações	0	8	1	0	9
Sistema de Informação	6	5	18	0	29
Documentação	11	62	13	1	87
Estatais	5	3	4	0	12
Exper. Internacional	40	69	3	1	113
ECONOMIA	61	120	9	49	239
Organização Econômica	20	45	4	8	77
Turismo	1	2	0	0	3
Comércio Exterior	2	9	1	22	34
Empresas Privadas	1	0	0	0	1
Agropecuária	11	18	0	2	31
Política Industrial	10	5	0	0	15
Política Energética	0	13	0	1	14
Sistema Financeiro	7	16	3	3	29
Tecnologia / Política Tecnológica	9	12	1	13	35
POLÍTICAS SETORIAIS	99	285	19	62	465
Saúde/Previdência	54	59	3	2	118
Habitação	0	13	1	2	16
Educação	10	71	11	4	96
Meio Ambiente	1	8	0	29	38
Planejamento Urbano	11	44	0	9	64
Políticas Sociais	8	34	2	12	56
Política Cultural	5	1	1	0	7

Tabela 5 - cont.

Políticas Públicas	2	4	0	0	6
Segurança Pública	4	26	1	1	32
Transportes	4	24	0	3	31
Reforma Agrária	0	1	0	0	1
ENSINO E PESQUISA	118	358	46	32	554
Análise Teórico-Conceitual	48	223	33	15	319
Pesquisa	3	8	0	0	11
Dados Estatísticos	6	1	0	0	7
Legislação	51	96	7	12	166
Opinião Pública	0	1	1	0	2
Administração: Ensino/Pesquisa	10	29	5	5	49
TOTAL	1218	2105	325	250	3898

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 6
Distribuição dos loci por período em percentuais

Locus	Período				
	37-45	46-64	65-79	80-89	Total
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	35.6	50.8	9.5	4.1	100.0
Organização Administrativa	44.8	47.5	6.3	1.4	100.0
Recursos Humanos	38.8	49.9	10.2	1.1	100.0
Finanças Públicas	34.5	56.8	6.1	2.5	100.0
Ref./Modernização Administrativa	30.6	38.3	11.5	19.6	100.0
Organização Política	21.3	53.9	9.6	15.2	100.0
Planejamento Governamental	20.3	63.0	12.3	4.3	100.0
Organizações	0.0	88.9	11.1	0.0	100.0
Sistema de Informação	20.7	17.2	62.1	0.0	100.0
Documentação	12.6	71.3	14.9	1.1	100.0
Estatais	41.7	25.0	33.3	0.0	100.0
Exper. Internacional	35.4	61.1	2.7	0.9	100.0
ECONOMIA	25.5	50.2	3.8	20.5	100.0
Organização Econômica	26.0	58.4	5.2	10.4	100.0
Turismo	33.3	66.7	0.0	0.0	100.0
Comércio Exterior	5.9	26.5	2.9	64.7	100.0
Empresas Privadas	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Agropecuária	35.5	58.1	0.0	6.5	100.0
Política Industrial	66.7	33.3	0.0	0.0	100.0
Política Energética	0.0	92.9	0.0	7.1	100.0
Sistema Financeiro	24.1	55.2	10.3	10.3	100.0
Tecnologia / Política Tecnológica	25.7	34.3	2.9	37.1	100.0
POLÍTICAS SETORIAIS	21.3	61.3	4.1	13.3	100.0
Saúde/Previdência	45.8	50.0	2.5	1.7	100.0
Habitação	0.0	81.3	6.3	12.5	100.0
Educação	10.4	74.0	11.5	4.2	100.0
Meio Ambiente	2.6	21.1	0.0	76.3	100.0
Planejamento Urbano	17.2	68.8	0.0	14.1	100.0
Políticas Sociais	14.3	60.7	3.6	21.4	100.0
Política Cultural	71.4	14.3	14.3	0.0	100.0

Tabela 6 - cont.					
Políticas Públicas	33.3	66.7	0.0	0.0	100.0
Segurança Pública	12.5	81.3	3.1	3.1	100.0
Transportes	12.9	77.4	0.0	9.7	100.0
Reforma Agrária	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
ENSINO E PESQUISA	21.3	64.6	8.3	5.8	100.0
Análise Teórico-Conceitual	15.0	69.9	10.3	4.7	100.0
Pesquisa	27.3	72.7	0.0	0.0	100.0
Dados Estatísticos	85.7	14.3	0.0	0.0	100.0
Legislação	30.7	57.8	4.2	7.2	100.0
Opinião Pública	0.0	50.0	50.0	0.0	100.0
Administração: Ensino/Pesquisa	20.4	59.2	10.2	10.2	100.0
TOTAL	31.2	54.0	8.3	6.4	100.0

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 7
Distribuição dos loci por período em percentuais

Locus	Período				
	37-45	46-64	65-79	80-89	Total
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	77.2	63.8	77.2	42.8	67.7
Organização Administrativa	23.6	14.4	12.3	3.6	16.4
Recursos Humanos	29.3	21.9	28.9	4.0	23.6
Finanças Públicas	7.9	7.5	5.2	2.8	7.1
Ref./Modernização Administrativa	5.9	4.3	8.3	18.4	6.0
Organização Política	3.1	4.6	5.2	10.8	4.6
Planejamento Governamental	2.3	4.1	5.2	2.4	3.5
Organizações	0.0	0.4	0.3	0.0	0.2
Sistema de Informação	0.5	0.2	5.5	0.0	0.7
Documentação	0.9	2.9	4.0	0.4	2.2
Estatais	0.4	0.1	1.2	0.0	0.3
Exper. Internacional	3.3	3.3	0.9	0.4	2.9
ECONOMIA	5.0	5.7	2.8	19.6	6.1
Organização Econômica	1.6	2.1	1.2	3.2	2.0
Turismo	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
Comércio Exterior	0.2	0.4	0.3	8.8	0.9
Empresas Privadas	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Agropecuária	0.9	0.9	0.0	0.8	0.8
Política Industrial	0.8	0.2	0.0	0.0	0.4
Política Energética	0.0	0.6	0.0	0.4	0.4
Sistema Financeiro	0.6	0.8	0.9	1.2	0.7
Tecnologia / Política Tecnológica	0.7	0.6	0.3	5.2	0.9
POLÍTICAS SETORIAIS*	8.1	13.5	5.8	24.8	11.9
Saúde/Previdência	4.4	2.8	0.9	0.8	3.0
Habitação	0.0	0.6	0.3	0.8	0.4
Educação	0.8	3.4	3.4	1.6	2.5
Meio Ambiente	0.1	0.4	0.0	11.6	1.0
Planejamento Urbano	0.9	2.1	0.0	3.6	1.6
Políticas Sociais	0.7	1.6	0.6	4.8	1.4
Política Cultural	0.4	0.0	0.3	0.0	0.2

Tabela 7 - cont.					
Políticas Públicas	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2
Segurança Pública	0.3	1.2	0.3	0.4	0.8
Transportes	0.3	1.1	0.0	1.2	0.8
Reforma Agrária	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ENSINO E PESQUISA	9.7	17.0	14.2	12.8	14.2
Análise Teórico-Conceitual	3.9	10.6	10.2	6.0	8.2
Pesquisa	0.2	0.4	0.0	0.0	0.3
Dados Estatísticos	0.5	0.0	0.0	0.0	0.2
Legislação	4.2	4.6	2.2	4.8	4.3
Opinião Pública	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1
Administração: Ensino/Pesquisa	0.8	1.4	1.5	2.0	1.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 8
Evolução da participação dos loci na produção dos períodos em percentuais de variação

Locus	Período		
	46-64	65-79	80-89
ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO	-17.4	21.1	-44.6
Organização Administrativa	-38.7	-14.8	-70.8
Recursos Humanos	-25.4	32.4	-86.2
Finanças Públicas	-4.8	-30.3	-46.5
Ref./Modernização Administrativa	-27.7	94.3	121.5
Organização Política	46.2	14.7	106.5
Planejamento Governamental	79.8	26.6	-54.1
Organizações	0.0	-19.0	-100.0
Sistema de Informação	-51.8	2231.7	-100.0
Documentação	226.1	35.8	-90.0
Estatais	-65.3	763.6	-100.0
Exper. Internacional	-0.2	-71.8	-56.7
ECONOMIA	13.8	-51.4	607.8
Organização Econômica	30.2	-42.4	160.0
Turismo	15.7	-100.0	0.0
Comércio Exterior	160.4	-28.0	2760.0
Empresas Privadas	-100.0	0.0	0.0
Agropecuária	-5.3	-100.0	0.0
Política Industrial	-71.1	-100.0	0.0
Política Energética	0.0	-100.0	0.0
Sistema Financeiro	32.3	21.4	30.0
Tecnologia / Política Tecnológica	-22.9	-46.0	1590.0
POLÍTICAS SETORIAIS	66.6	-56.8	324.2
Saúde/Previdência	-36.8	-67.1	-13.3
Habitação	0.0	-50.2	160.0
Educação	310.8	0.3	-52.7
Meio Ambiente	362.9	-100.0	0.0
Planejamento Urbano	131.4	-100.0	0.0
Políticas Sociais	145.9	-61.9	680.0

Tabela 8 - cont.			
Política Cultural	-88.4	547.7	-100.0
Políticas Públicas	15.7	-100.0	0.0
Segurança Pública	276.1	-75.1	30.0
Transportes	247.2	-100.0	0.0
Reforma Agrária	0.0	-100.0	0.0
ENSINO E PESQUISA	75.5	-16.8	-9.6
Análise Teórico-Conceitual	168.8	-4.2	-40.9
Pesquisa	54.3	100.0	0.0
Dados Estatísticos	-90.4	-100.0	0.0
Legislação	8.9	-52.8	122.9
Opinião Pública	0.0	547.7	-100.0
Administração: Ensino/Pesquisa	67.8	11.7	30.0

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 9
Cruzamento foci X loci (agrupados) em número de textos publicados

Locus	Focus						Total
	Ciência Política	Ciência Jurídica	Ciência Admin.	Ciência Econ.	Epistemologia	Outros	
Org. Econômica	1	36	77	72	2	51	239
Ensino e Pesquisa	14	295	164	6	29	46	554
Políticas Setoriais	6	29	189	19	4	218	465
Estrut. Adm. Estado	62	357	1702	144	6	369	2640
Total	83	717	2132	241	41	684	3898

Fonte: Revista do Serviço Público

Tabela 10
Cruzamento foci X loci (agrupados) em percentuais

Locus	Focus						Total
	Ciência Política	Ciência Jurídica	Ciência Admin.	Ciência Econ.	Epistemologia	Outros	
Org. Econômica	0.03	0.92	1.98	1.85	0.05	1.31	6.13
Ensino e Pesquisa	0.36	7.57	4.21	0.15	0.74	1.18	14.21
Políticas Setoriais	0.15	0.74	4.85	0.49	0.10	5.59	11.93
Estrut. Adm. Estado	1.59	9.16	43.66	3.69	0.15	9.47	67.73
Total	2.13	18.39	54.69	6.18	1.05	17.55	100.00

Fonte: Revista do Serviço Público

Gráfico 1 - Evolução dos foci por período
(em número de textos publicados)

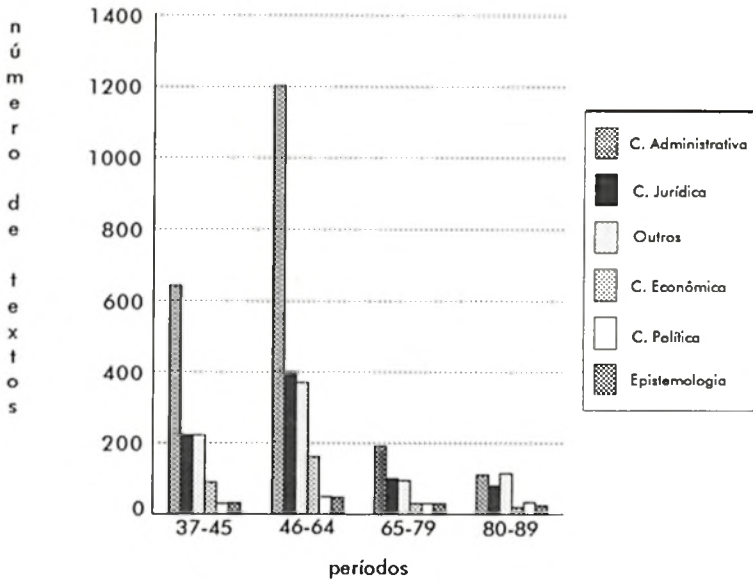


Gráfico 2 - Evolução dos foci por período
(em % da produção do período)

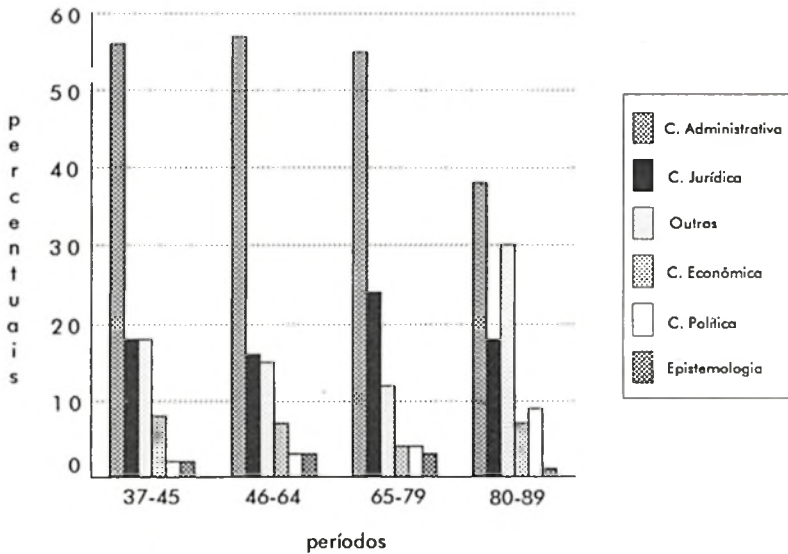


Gráfico 3 - Evolução dos loci por período
(em número de textos publicados)

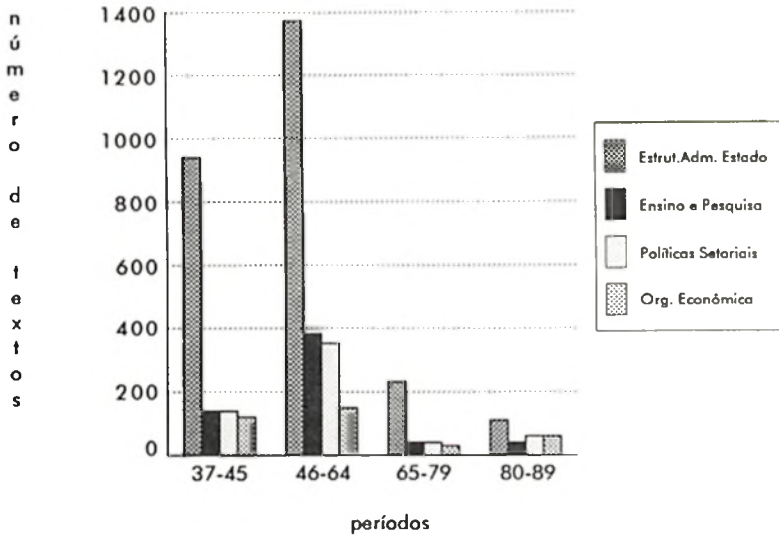


Gráfico 4 - Evolução dos loci por período
(em % da produção do período)

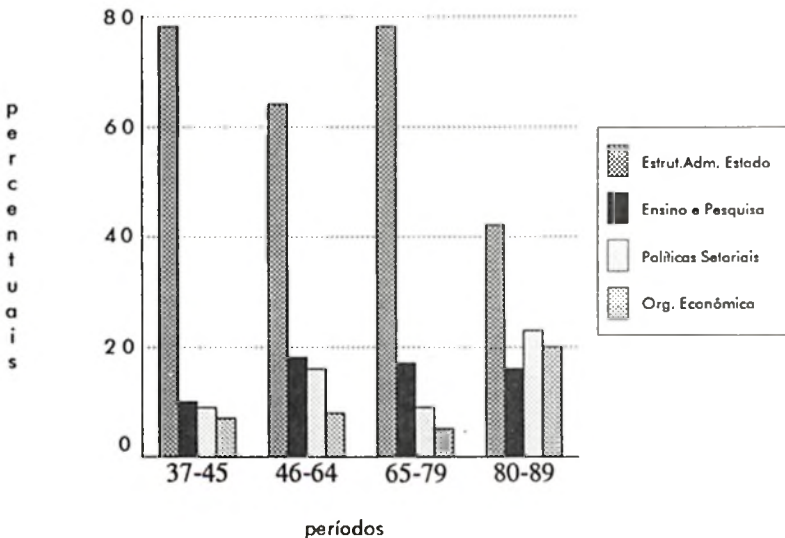


Gráfico 5 - Partição dos foci
(em % da produção total)

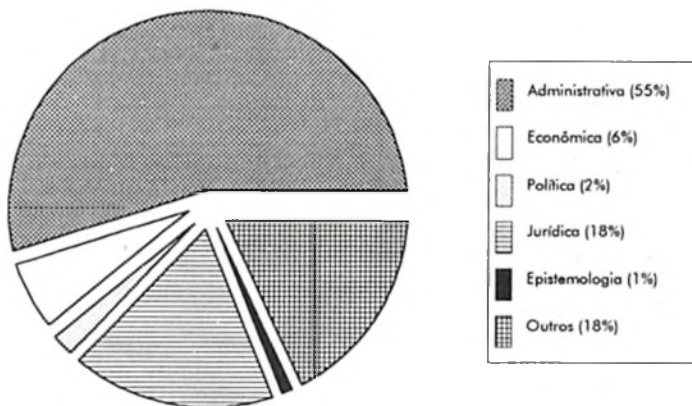
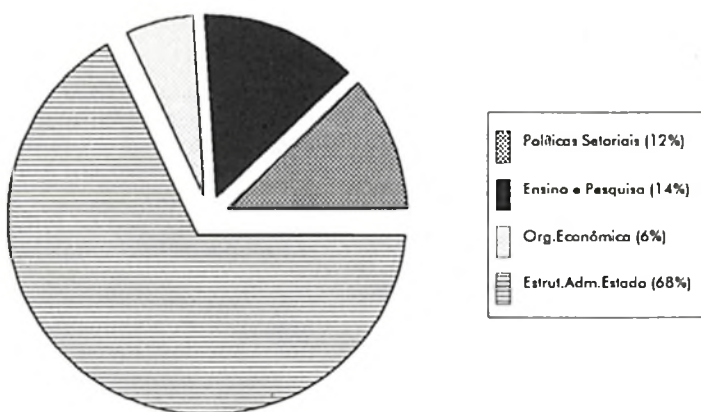


Gráfico 6 - Partição dos loci
(em % da produção total)



Notas

(1) Projeto de Pesquisa desenvolvido junto ao Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG/EAESP/FGV) intitulado "A Evolução Histórica do Campo de Administração Pública no Brasil (1889-1992)".

(2) Ver "A RAP e a Evolução do Campo de Administração Pública no Brasil (1965-1992)", Anais do 17º ENANPAD, Salvador, 27 a 29 de setembro de 1993, p. 51-65.

(3) A produção em administração pública constante nos Anais da ANPAD, Revista de Administração de Empresas (RAE) e Revista de Administração (RAUSP) serão os próximos objetos a serem analisados.

(4) Com o objetivo de analisar-se em maior profundidade o grande volume de dados obtidos prevê-se a elaboração de um segundo trabalho dedicado à análise da "história da história" da RSP, através de seus editoriais; e de um terceiro, procurando tirar conclusões no sentido da proposição mais geral da pesquisa; efetuando, inclusive, comparações com o trabalho desenvolvido a partir da RAP.

(5) Não foram classificados, por não termos tido acesso às publicações, os exemplares de out/nov/dez de 1940, vol. IV, nº 1,2 e 3 e o número 3, do volume 109, no período entre abr/jun de 1974 e out/dez de 1981.

(6) O item "Outros" constitui-se de Diagnósticos, Propostas e Relatos de Experiências, além de reportagens, impressões e defesas de opinião.

(7) Em trabalho onde analisa os processos de reforma administrativa no Brasil, no período 1930-1982, Beatriz Warlich realiza recorte semelhante. Ver: WARLICH, B. "A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas", RAP, RJ, 18(1): 49-59, jan/mar 1984.

(8) A RSP mantinha um espaço reservado para pareceres, acórdãos e decretos-leis, os quais não foram classificados. Pequenas notas e editais de concursos públicos receberam o mesmo tratamento.

(9) Apesar desta proposição, a Revista continua publicando pareceres, acórdãos (numa seção chamada Jurisprudência Administrativa), algumas notícias e pequenos registros; ou seja, mantém seu caráter oficial.

(10) Apesar de ter havido uma expansão da administração indireta, neste período, foram reforçados os sistemas de controle destas, especialmente a partir da Secretaria do Planejamento, que tinha unidades em cada ministério e em cada unidade da administração descentralizada, isto é, empresas estatais, fundações e autarquias.

(11) A Revista circulou por 37 anos (até 1974) sem interrupções ficando, então, 7 anos sem ser publicada. Em 1981 sua publicação é retomada, com uma periodicidade bastante irregular, até o ano de 1989, quando é novamente interrompida.

(12) Para uma discussão sobre a formação do administrador público inter-relacionada com a evolução do campo de administração pública ver KEINERT, T. M. Mezzomo & LAPORTA, C. "Mudança de Paradigmas, Ensino e Pesquisa em Administração Pública", Anais da CLADEA's XXVIII

ASSEMBLY, Miami, 7-10 de Novembro de 1993, p.179-194.

(13) Uma avaliação do período pós-DASP, especialmente a partir da Nova Constituição, pode ser encontrada em PIMENTA, C. C. "O Papel da Secretaria da Administração Federal no Processo de Modernização da 'Função-administração' - Brasil, 1988-1992", dissertação de mestrado, FASESP/FGV, São Paulo, 1993.

(14) Posteriormente, em 1990, a FUNCEP foi transformada na atual Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), esta, portanto, substituiu a primeira.

Bibliografia

CAIDEN, G. e CARAVANTES, G. Reconsideração do conceito de Desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 4-16, 1982.

FISCHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.

GOLEMBIEWSKI, Robert T. *Public administration as a developing discipline*, New York; Decker, 1977.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration", *Public Administration Review*, Washington, n. 35, p. 378-386, jul/ago, 1975.

KLIKSBERG, B. A gerência nadécada de 90. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 59-85, 1988.

_____. *Como transformar o Estado - para além de mitos e dogmas*", Brasília: ENAP, 1992, 87 p.

- KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- METCALFE, Les. La lógica del management publico", *Aztenda Púbblica*, n. 2, p. 375-420, dez, 1989.
- MARCELINO, G. F. *Evolução do Estado e reforma administrativa*, Brasília: ALAP/SE-DAP, 1987.
- METCALFE, Les. *Public management: from, imitation to innovation*, Bruxelas, International Institute of Administrative Sciences, 1992.
- MEZZOMO KEINERT, Tania. *Descentralização e democratização: o processo de reforma administrativa da municipalidade de São Paulo*. Bogotá, 1992. (XXVII Assembleia Anual de Cladea.
- _____ e LAPORTA, Claudio. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1967-1992). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-17, 1994.
- NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, p. 11-50, 1978.
- WARHLICH, Beatriz. Evolucion de las ciencias administrativas en America Latina", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. n. 12, p. 70-92, 1978.
- _____ A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas, *Revista e Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59.
-

Resumen

RSP EN EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO BRASILEÑO

La línea editorial de la RSP asume diversas transformaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, en su trayectoria, se observan dos tendencias: ser una revista oficial, por un lado, y también ser científica, por otro. En la función de precursora (ella es anterior al propio DASP), la RSP ha atraído una serie de personalidades interesadas en pensar (y repensar) la administración pública brasileña, hasta mismo en el periodo de ruptura (65 a 79). En este periodo, el tema de la reforma administrativo volvió a ser discutido, y destinado a legitimar la nueva orden.

AbstractTHE RSP ADMINISTRATIVE
THINKING

RSP's editorial line has suffered many changes since it was created in 1937. However, during all this long period of time, the RSP intended to be both an official and a scientific periodical. Preceding DASP itself, the RSP has clustered around itself a group of people engaged in thinking and rethinking Brazilian Public Administration.

These activities have not been discontinued during the 1965-1979 period, although the discussion of the administrative reform developed under a military point of view such as to provide a basis of legitimacy for the new regime.

Tania Margarete Mezzomo Keinert e José Carlos Vaz são pesquisadores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP/FGV.

PERMANÊNCIA E MUDANÇA NO SETOR PÚBLICO

Marco Aurélio Nogueira

A temática da permanência e da mudança freqüente em posição de destaque a história do pensamento teórico no mundo moderno. Na América Latina, e de modo particular no Brasil, conheceu especial fortuna nas décadas de 50 e 60, no bojo dos esforços feitos pelos cientistas sociais para repensar o desenvolvimento e seus obstáculos, as relações com o mundo e as situações derivadas da "dependência". Mas, desde sempre, esteve vivamente incorporada ao imaginário político e cultural latino-americano.

Hoje, estamos novamente fascinados por essa temática. Ela ressurgue - e seduz - espicaçada pela própria fase histórica em que nos encontramos, fortemente marcada pelo impacto das mudanças que se sucedem com grande rapidez em todos os padrões societários. Paradoxalmente, no vasto e heterogêneo continente Latino-americano, ressurgue também motivada pela reprodução - em escala não imaginada algumas décadas atrás - dos traços constitutivos mais problemáticos dos países da região, decorrência de uma história perversa que parece

Por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o listado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos.

ter condenado a América Latina à inserção subordinada no mundo, a restar como que separada por um fosso dos países desenvolvidos. Mas a vontade de mudar, de entrar em sintonia com o mundo e ser "moderno" - no Estado, na economia, no discurso e no comportamento - se sobrepõe a tudo, como imperativo categórico, num certo sentido obscurecendo a constatação pungente de que nos foi dado viver apenas a parte mais caricata de uma modernidade inconclusa.

Pensada num registro mais abstrato, tal temática traz consigo um leque de polarizações carregadas de sentido e valor: conservação/inação, tradicional/moderno, estagnação/progresso, passado/futuro. De modo geral, essas são construções que buscam explicar a mudança como um movimento obrigado a resgatar uma hipoteca: justamente a da permanência, da tradição, do passado. São construções que também se caracterizam, genericamente, por atribuir pesos diferenciados aos dois pólos dicotômicos: o do passado vem com sinal negativo, como algo indesejável, e o do futuro com sinal positivo, como aspiração e objeto de desejo. Assim postas, acabam por difundir e estimular um certo tipo de desprezo pelo passado, que é visto em bloco como despojado de valor e importância. Manifesta-se assim aquela condenação do passado que o marxista italiano Antonio Gramsci dizia surgir do fato de não se conseguir estabelecer diferenciações: "na desvalorização do passado está implícita uma justificação da nulidade do presente". (GRAMSCI, 1975). Ao mesmo tempo, fica igualmente impulsionada uma adesão abstrata e salvacionista ao novo, vislumbrado como verdadeiro fator de ruptura com o antigo ponto de partida de uma outra era.

Não é por outro motivo que se costuma falar em *força* da

permanência e em *desafio* da mudança. Curiosamente, a idéia de "força" sugere um antípoda - "fraqueza" -, mas é aqui contraposta a "desafio", como se quisesse reconhecer a *facilidade* (a "força") com que o passado se prolonga no presente, bem como a *dificuldade* (a "fraqueza") em se vivenciar a mudança, o novo, o futuro. No fundo, revela-se aqui que a mudança é difícil não tanto porque estigmatizada e bloqueada pela reprodução do passado, mas porque em sua base parece existir uma dificuldade maior: a de *pensar o presente e construir o futuro*.

Pois é evidente que sem uma explicação do presente e um projeto de futuro é muito difícil mudar. E hoje, em termos concretos, é difícil pensar o presente porque o presente é a crise - e uma crise *forte*, complexa, que mexe com o conjunto da vida, não apenas com um ou outro de seus elementos. Do mesmo modo, é difícil construir o futuro porque a crise atual é uma *crise de perspectivas*, na qual se diluiu especialmente a idéia de sentido do desenvolvimento (e portanto da mudança) e na qual se vive sob um forte *pathos* de perda do futuro, um forte sentimento de que o futuro, e com ele o progresso, se esvaneceu, ficou indeterminado e fora do alcance da razão. E quando o futuro é incerto, já disse o poeta, o coração volta ao passado.

Estamos aí, como se pode perceber, no âmago mesmo da explicação pós-moderna, caracterizada justamente pela hostilização das idéias de progresso e razão, de sujeito e projeto - as quais, juntamente com as idéias de liberdade e revolução, como já lembrou Hannah Arendt, integram e impulsionam o próprio processo da modernidade e são, nessa medida, o ponto de partida e a base da construção de um futuro razoável. (ARENDR, 1988).

De modo a qualificar os termos da discussão, é preciso enfatizar que na explicação da mudança sempre se busca resposta para duas ordens de questões: qual o *sentido da mudança* e quais as *forças motrizes* que a impelem. Ambas as questões são decisivas para que se compreenda como se dá a passagem de uma situação a outra. Como é fácil perceber, está aqui a temática da *transição*.

Na mesma linha, vale observar que toda mudança social (ou organizacional) é efetivamente um desafio, e isso em dois planos. É um *desafio societário* de ordem "material", na medida em que implica o desenvolvimento e o deslocamento de forças (econômicas, políticas, sociais) encravadas na sociedade, e é um *desafio psicológico* de ordem "espiritual", na medida em que implica o abandono de idéias, representações e imagens

cristalizadas na cultura e nas consciências individuais. Nessa segunda dimensão, expõe-se com grande dramaticidade o desafio de mudar, mostra-se o quanto a mudança impõe de risco, de medo, de insegurança, o quanto ela estimula o conservadorismo que existe em cada um de nós. Mudar é num certo sentido *tornar-se um outro*, encontrar uma nova identidade, viver um difícil e doloroso processo de desidentificação e reidentificação. Em termos psicanalíticos, como lembrou certa vez Helio Pellegrino, "mudar é correr o risco de morrer" e nessa medida é uma aventura que nem sempre consegue ser vivenciada, posto que mexe com a segurança (neurotizante, digamos) de cada um. Para falar como Leandro Konder: "Estamos todos, por mais resolutamente revolucionárias que sejam nossas disposições subjetivas, vulneráveis a impregnações conservadoras sutis. Temos medo de assumir todos os riscos inerentes à auto-transformação". (KONDER, 1990:14).

Estamos aqui diante de um tema que ganha contornos especiais quando inserido no quadro triste e desalmado da dominação burocrática tão bem detalhado por Max Weber: "em seu desenvolvimento pleno, a burocracia acha-se sob o princípio *sine tra ac studio* [sem ressentimento nem preconceito]. Sua

peculiaridade específica, tão bem-vinda para o capitalismo, é tanto mais desenvolvida quanto mais se 'desumaniza', quanto mais completamente alcança as peculiaridades específicas que lhe são atribuídas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais que se subtraem ao cálculo". (WEBER, 1969:732).

O mundo da burocracia - acumulado que está de "pequenas engrenagens, homenzinhos aferados a seus mesquinhos postos e dedicados a disputar os melhores postos" - tende a transformar todos "em homens que necessitam de 'ordem' e nada mais do que 'ordem', homens que estremeçam e se acovardam se, por um momento, esta 'ordem' se transforma, que se sentem desamparados se são privados de uma incorporação total a ela". Trata-se de um mundo que convida o tempo todo à integração em estruturas reducionistas, racionalizadoras e absorventes, cujos princípios de funcionamento, regras e ambientação - marcados pela hierarquia, pelo cálculo, pela rotina - não são propriamente favoráveis à mudança, embora sejam, como se sabe, extremamente favoráveis à reprodução extensiva da própria burocracia enquanto tal, insaciável em seu apetite "racionalizador".

Em sua expansão, a burocracia fortalece-se progressivamente como organização e reitera um movimento de cissiparidade, multiplicando (as vezes "artificialmente") suas partes integrantes e criando novos segmentos, instâncias e cargos, que reforçam o "sistema" em seu todo e convertem-se em outros tantos pólos de resistência à mudança. Essa dinâmica específica, irrefreável, jamais submetida ao autocontrole e dificilmente controlada por fatores exógenos dá origem, para continuar falando em termos weberianos, ao "domínio supremo da forma burocrática de vida", contraface obrigatória de um particular tipo de "parcelamento da alma".

O mundo da burocracia é por excelência o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas entre os "sistemas" e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

A mudança não parte do zero: é sempre o resultado de um processo de transformações que nega e supera um *status quo ante*. Neste sentido, a mudança sempre retém e incorpora algo do passado. O relevante na discussão é saber que parte do passado vem a ser incorporada, como se dá essa incorporação e que peso específico tem ela na

ordenação do presente e do futuro.

Cada processo de mudança resolve de modo particular a equação *continuidade/ruptura*, determinando o que será incorporado ao novo. Trata-se de um verdadeiro embate, cujo desfecho depende de circunstâncias concretas (das forças em luta, de seu grau de maturação, de suas capacidades políticas, de seus projetos). Como tem sido assinalado por autores das mais diversas orientações, há transições que são revolucionárias, explosivas, marcadas por uma ruptura de vastas proporções, capaz de ultrapassar com radicalidade o passado. Em outros casos, as transições transcorrem de modo processual, condicionadas em maior ou menor medida por compromissos com a velha ordem e incorporando certas determinações do passado para inseri-las numa dinâmica nova. Nesse tipo, o processo pode ser mais ou menos conservador, mais ou menos marcado pela inércia, mas terá sempre como resultado um produto composto: uma sociedade desigual, um Estado "composto" ou bifronte, uma organização "mista" etc. - estruturas atravessadas pela "contemporaneidade do não-coetâneo", nas quais se refletem múltiplos interesses ("arcaicos" e "modernos") que só podem coexistir na medida em que sejam entrelaçados por acordos e compromissos,

disciplinados por uma envolvente mecânica de *conciliação*. Inevitável que nessas estruturas partidas, com homens e tempos partidos (Brecht), a ação seja errática, tortuosa, hesitante.

Seja como for, em qualquer dos casos, importa muito saber da *tensão* - constitutiva da própria dinâmica da mudança - entre *processo* e *projeto*, entre condições objetivas e construções subjetivas. Em outros termos, importa jogar luz sobre os *sujeitos* que fazem os processos ganharem sentido - sujeitos que, operando em condições por eles não escolhidas, conforme famosa passagem de Marx, lutam para imprimir o selo de seus interesses e projetos no curso das coisas, com o intuito de dirigí-lo ou de submetê-lo a um dado ritmo e desfecho.

A diferenciação acima esboçada ajuda a analisar o tema da mudança e da transição a partir de ângulos privilegiados, capazes de captar precisamente a dialética *continuidade/ruptura* inevitavelmente presente nos processos de mudança. Pode-se afirmar, por exemplo, que rupturas revolucionárias se dão regra geral no bojo de processos históricos que conhecem grande sintonia entre os tempos da economia, os tempos da política, os tempos da sociedade e os tempos da cultura - processos redondos, "clássicos", em que a

mudança é impulsionada por um movimento orgânico que não só relativiza bastante a reprodução do passado como também dá origem a uma estrutura global toda nova. Nessas sociedades, para falar de outro modo, a economia torna-se moderna ao mesmo tempo que a política, a sociedade e a cultura.

Já nas sociedades marcadas pela assintonia dos tempos da economia, da política, da sociedade e da cultura, torna-se bem mais difícil a ruptura revolucionária e há como que uma reiterada "capitulação" diante do passado, que consegue se prolongar justamente através de múltiplas sedimentações e cristalizações de natureza econômica, política ou cultural. Esses são países, para usar uma bela imagem de Marx, "atormentados pelos vivos e também pelos mortos", oprimidos pelos "males modernos" e pelos "males herdados, originários de modos de produção arcaicos, caducos, com seu séquito de relações políticas e sociais contrárias ao espírito do tempo". Marx completava: "Le mort saisit le vif" [O morto tolhe o vivo]. Trata-se de uma imagem que faz lembrar a fantástica representação literária da América Latina feita por Gabriel García Márquez em *Cem Anos de Solidão*, que conta a saga dos Buendía, prisioneiros "de um passado cujo aniquilamento não se consumava, porque continuava se aniquilando

indefinidamente, consumindo-se dentro de si mesmo, se acabando a cada minuto mas sem acabar de se acabar nunca".

O Brasil inclui-se, é fácil perceber, nesse segundo grupo. Temos vivido, como nação, atormentados pelos "males" modernos e pelos "males" do passado, pelo velho e pelo novo (e seria também possível dizer pelo "novíssimo"), sem termos podido conhecer uma história de rupturas revolucionárias. Não que não tenhamos nos modernizado e chegado ao desenvolvimento. Fizemos isso - e de modo expressivo -, mas sem eliminar relações, estruturas e procedimentos "contrários ao espírito do Tempo". Nossa modernização tem sido conservadora, e isso num duplo sentido: a) porque tem sido condicionada pela "força" da permanência e, nessa medida, excluído a ruptura e preservado expressivos elementos do passado (que são incorporados e "modernizados", tornando-se assim relativamente funcionais); b) e porque tem se feito de modo não democrático, sem participação popular e sob o comando do Estado. Foi assim que chegamos à época do capitalismo e da indústria e é assim que estamos caminhando para o século XXI (estão aí a exclusão social, as desigualdades regionais, o Estado hipertrofiado mas inconcluso, a cultura política pouco democrática). Para usar uma sugestiva explicação, somos

participantes de uma *modernização sem modernidade*, posto que conhecemos um forte desenvolvimento da *racionalidade instrumental* (modernização) - que se refere à previsibilidade, ao cálculo e ao controle - mas não da *racionalidade normativa* (modernidade), que aponta para a autodeterminação política e a autonomia moral. (LECHNER, 1990). Fácil perceber que, no fundo, estamos aqui em contato direto com a questão da democracia e da cidadania, pressupostos básicos do reencontro entre modernização e modernidade e da própria conclusão do projeto moderno.

Em suma, vale para nosso país a perspectiva que Gramsci adotou para explicar a Itália. Somos uma sociedade constituída por um processo de "revolução passiva", que expressa "a ausência de iniciativas populares unitárias" e organiza-se através da reação dos dominantes ao "subversivismo esporádico, elementar e inorgânico das massas populares". Nesse tipo de "revolução sem revolução", as lutas políticas e sociais, as tensões e contradições, encontram resolução "sem rupturas clamorosas" - a mudança radical, explosiva, cede espaço para uma *progressiva* modificação da composição de forças: ocorre uma espécie de "restauração" do equilíbrio preexistente, com o "velho" sendo

incorporado e certas exigências do "novo" sendo acolhidas. Mas não se trata de um puro processo de conservação, já que por detrás do aparente imobilismo político ocorre, na realidade, uma "transformação molecular" das relações sociais fundamentais. A mudança se faz, assim, por uma sucessão de ondas reformistas nas quais a movimentação social se combina com fortes intervenções "pelo alto", via Estado, e acaba por ser, num certo sentido, por elas "administrada". Justamente para destacar a efetividade da mudança e qualificá-la, Gramsci também falava em "revolução-restauração" e em "restauração progressiva". (GRAMSCI, 1975).

Seriam muitos os desdobramentos lógicos e históricos dessa perspectiva, e aqui não é a ocasião para desenvolvê-los. Quero apenas destacar que esse processo "passivo" de transformação social, no Brasil, hipertrofiou precocemente o Estado, cristalizando-o como mecanismo forte o suficiente para neutralizar tensões e se antecipar às demandas da sociedade mas, ao mesmo tempo, sobrecarregando-o de atribuições e fragilizando-o como agente racionalizador e coordenador do desenvolvimento; dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu (via cooptações e regulação estatal da cidadania) a auto-organização da sociedade, além

de ter sedimentado uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo. Como consequência, este processo deformou o Estado, congestionando-o de corporativismos e deixando-o ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar. Com a plena configuração do capitalismo - ela mesma feita "pelo alto", o protecionismo estatal entranhou-se na mentalidade empresarial, funcionando praticamente como espelho do patrimonialismo. Ao mesmo tempo, como que a demonstrar a força avassaladora do fenômeno, generalizou-se em largas faixas do movimento popular-democrático, das classes trabalhadoras e da esquerda uma concepção marcadamente estatista, que em diversos momentos chegou à "estadolatria" e acabou por absolutizar o valor estratégico do Estado para o desenvolvimento econômico e a reforma social, postergando para um segundo plano (meramente instrumental) o tema da democracia e, assim, da participação política, da representação e das "regras do jogo".

Por outro lado, na medida em que os processos de mudança não puderam ser radicais, o passado pôde se prolongar sob várias formas nas novas situações. Ao invés de ser criticado e superado pelo presente, o passado impôs-se ao presente,

condicionando-o. Foi o que aconteceu, por exemplo, ao longo da crise da monarquia e do sistema escravista na segunda metade do século passado: o regime republicano recebeu uma pesada carga de relações, mentalidades e instituições legadas pelo Império, que acabaram por condicionar a evolução futura do país. O mesmo vale para o movimento de afirmação do capitalismo e da indústria, obrigado a seguidas conciliações e acomodações com a velha estrutura agrária de origem colonial. No plano imediatamente estatal, isso significou que a modernização do aparelho de Estado não teve como se completar: sua estrutura administrativa e sua burocracia passaram a ganhar legitimidade através do uso intensivo de práticas bem pouco "modernas" e "racionais", derivadas justamente do passado que se imaginava superado. O Estado, assim, acabou por ser formatado pela coexistência, em seu interior, de diferentes princípios de estruturação - o patrimonial e o burocrático -, o que obviamente complicou toda a sua atuação.

Em outros termos: por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vin-

culadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia, embora já tingida pelo *ethos* racional-legal (que a faz agir conforme critérios objetivos, fundados na competência e na impessoalidade), legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Entre nós, em meio ao predomínio crescente da autoridade fundada na legalidade, na competência funcional e em regras racionalmente criadas, ressoa forte a autoridade do "ontem eterno" de que falava Weber - só que, aqui, em sentido ampliado, já que não limitada aos "mores santificados pelo reconhecimento antigo", mas expressa na sobrevivência de estruturas e relações arcaicas, matéria viva, pedaços inteiros do passado incorporados ao presente.

É esse setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil, no sentido de que prevaleçam os elementos de modernidade nele presentes e sejam superadas as "más tradições" a ele incorporadas (centralização, autoritarismo, distância entre serviço público e população, ineficiência).

A questão, porém, não é exclusivamente nacional, embora tenha

que ser resolvida em termos nacionais. Estamos inseridos no mundo, na desordem mundial produzida por esses tempos de crise. É sempre sugestiva a definição que Gramsci nos deixou de crise: "A crise consiste no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer". Em escala mundial, e também no Brasil, não é difícil perceber que o "velho" já não detém o consenso, mas ainda conserva a autoridade, enquanto que o "novo" ainda não pode vencer embora já possa *dirigir*.

Hoje, além do mais, tudo está complicado por um fato que, à primeira vista, poderia ser saudado como salutar. Refiro-me ao questionamento que um certo tipo de passado e de tradição está recebendo dos tempos modernos. Penso aqui na crise de duas grandes tradições: a do *liberalismo* (hoje acossada por uma contrafação, o neoliberalismo) e a do *socialismo* (hoje abalada pelos acontecimentos do leste Europeu, pela crise de identidade e pela inoperância política dos partidos e movimentos de esquerda). E como pensar a reorganização do mundo, da política e do Estado sem essas duas grandes tradições, elas mesmas produtos e sujeitos mais importantes de toda a modernidade? Verdade, elas não morreram, talvez apenas estejam em crise, vivendo um lento processo de atualização e reinvenção. Seja como for, estamos diante de um

complicador, para cujo equacionamento são necessários esforços teóricos de diferente grandeza.

Há muitas e boas razões para se admitir que a mudança, nas condições concretas de hoje, e especialmente no setor público, será necessariamente o resultado da combinação (da síntese) de *condições objetivas, vontade política e conhecimento técnico*. É na intersecção de cultura e política que podemos encontrar combustível para impulsionar a transformação. Neste sentido, grande destaque adquire a questão do conhecimento científico e da aquisição de novos patamares de saber especializado, eixo de todo um esforço para agregar competências no setor público e na gestão do Estado. No fundamental, tratar-se-ia de generalizar na vida pública a figura daquele intelectual moderno concebido por Gramsci: um agente de atividades gerais que é portador de conhecimentos específicos, um *especialista* que também é *político* e que sabe não só superar a divisão intelectual do trabalho como também reunir em si "o pessimismo da inteligência e o otimismo da vontade".

Referências bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- KONDER, Leandro. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Torino, Einaudi, 1975.
- LECHNER, Norberto. "A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latinoamericana". *Lua Nova*. São Paulo, N° 21, p. 73-86, set, 1990.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

Resumen

Por haberse convertido en espacio e instrumento de las conciliaciones con el pasado, el Estado brasileño no ha podido volverse completamente moderno y autenticamente republicano. No ha tenido como dejar de someterse a prácticas y concepciones fuertemente vinculadas al tradicional privatismo de las élites. Se ha vuelto un Estado moderno

introducido de patrimonialismo, cuya burocracia legitima su poder a través del recurso a procedimientos clientelistas y fisiológicos.

Abstract**STABILITY AND CHANGE IN THE PUBLIC SECTOR**

The Brazilian State was hindered from becoming a thoroughly modern and truly republican State as an outcome of the role it played in the process of making up with the past. It could not avoid being encumbered with practices and conceptions strongly bonded to the private interests of the elite. It became a modern State pervaded by patrimonialism, where bureaucracy asures its power through clientelistic procedures.

Marco Aurélio Nogueira é diretor da Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP.

PATERNALISMO DE ESTADO

Governabilidade e Contrato Social em Questão

Sheila Maria Reis Ribeiro

Discursos de governabilidade: atores e perspectivas

Estado e suas organizações têm sido objeto de crítica dos mais variados segmentos que compõem a sociedade civil. No Brasil, essas críticas acentuaram-se, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 80, com os esforços de democratização do país, e em meio a uma conjuntura internacional fortemente marcada pela influência das idéias liberais.

Os argumentos partem da crise de financiamento do setor público e da superação do modelo de substituição de importações, característico dos anos 50-70, centrando-se na falência do Estado interventor, e dos mecanismos tidos como irracionais típicos da gestão pública, os quais se traduzem, fundamentalmente, a ineficácia e má qualidade dos serviços, uso ineficiente dos recursos públicos, no corporativismo e clientelismo encerrados na burocracia estatal.

Este texto descreve pesquisa realizada com representantes de diversos segmentos sociais selecionados entre políticos, intelectuais, trabalhadores, empresários, profissionais liberais, igreja e organizações não governamentais, com o objetivo de construir uma agenda sobre governabilidade, traduzida em função das mudanças necessárias para a reforma da administração e do Estado. Se sublinham os principais eixos de transformação sugeridos, identificando-se divergências que envolvem os problemas segundo a posição dos atores.

O tema dá margem a muita polêmica. Os analistas divergem quanto ao papel do Estado na sociedade moderna. Uns, tendendo a análises de corte estritamente econômico, enfatizam a crise fiscal como determinante de mudanças estruturais. Outros, numa abordagem mais ampla, têm-se destacado por trabalhar o problema a partir de uma perspectiva crítica com respeito aos argumentos correntes sobre a

ineficiência do setor público, situando a crise no marco das transformações estruturais, em que se redefinem as relações entre o Estado e a Sociedade, com preponderância da iniciativa privada.

Divergências à parte, é possível observar-se que o avanço internacional do neoliberalismo tem deixado no centro do debate uma preocupação com as condições de manutenção do contrato social.¹ Ao mesmo tempo em que se questiona a presença do Estado em áreas dantes consideradas estratégicas, tanto no que se refere ao setor produtivo quanto ao setor de serviços; num contexto de globalização da economia, acentua-se o espírito da competição e disputa por espaços sociais e econômicos em meio à valorização de formas individuais de organização e de participação social, como expressões legítimas de poder.

Assim, o desenho de um Estado grande de corte interventor-protetor, adequado ao período nacional-desenvolvimentista, tem sido substituído por um modelo que privilegia estruturas enxutas, cujo objetivo é o desempenho de funções consideradas essenciais. A esse respeito, Hamilton Marques explica que o Estado

creceu muito onde não devia, referindo-se ao setor real produtivo, e pouco onde sua presença é mais exigida, como na área social, e em detrimento desta última. Segundo o mesmo, em razão do enfraquecimento da posição do Estado como propulsor do desenvolvimento, estaríamos assistindo a uma evolução do modelo de Estado produtor de bens e serviços, para o de um Estado produtor de normas: "o Estado Administrativo dará lugar ao Estado Normativo". (MARQUES: 1991, p. 3).

Num contexto de crise social e econômica, conjugam-se pressões por mudanças e descrédito nas instituições públicas. O debate conduz a que se proponham amplos projetos de reforma institucional, cuja viabilidade depende de um leque mais amplo de considerações, que envolvem desde a identificação de atores estratégicos e dos pontos de consenso, até a tentativa de aprofundamento de alguns elementos de dissenso, com vistas à construção de bases para pactuar, sobretudo num país de tamanha heterogeneidade econômica, política e sócio-cultural como o Brasil.

É comum observar-se que as alternativas de solução para a crise baseiam-se em diagnósticos

¹ - A esse respeito ver P. Rosanvallon que, em análise sobre a história da proteção social na França, cuja expressão moderna é o Estado de Bem-Estar ou État-Providence, defende a tese de uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social, na base da crise do modelo de Estado Moderno.

com abordagens distintas que, em consequência, tendem a soluções diferenciadas, segundo a perspectiva dos atores efetivamente representados.

Assim, numa sociedade que pretende pautar-se pelos instrumentos da moderna democracia, os discursos emanados dos distintos segmentos sociais - aqui selecionados entre políticos (civis e militares), intelectuais, empresários, trabalhadores, profissionais liberais, representantes da Igreja e de Organizações Não-Governamentais - constituem-se em importante material para a reflexão, oferecendo elementos para que se possa trabalhar uma nova agenda para a governabilidade.

Considerando o pluralismo de interesses, à luz de um referencial que privilegia a coletividade, foram levantados, através de pesquisa com diferentes atores sociais - formadores de opinião - os discursos relativos à crise do Estado e da Administração, com o fim de identificar os elementos que poderiam compor uma agenda de reforma das instituições públicas. Como subproduto, obteve-se o delineamento de um quadro, composto de três unidades, em que se torna possível visualizar os aspectos de consenso, bem como os pontos de dissenso que deverão ser objeto de ampla negociação, para a

condução do processo de reconstrução das organizações, num novo contexto de demandas sociais.

O momento mostra-se propício à discussão dos diversos aspectos que envolvem uma agenda para a governabilidade, sobretudo num ano de substanciais reformas políticas.

Governabilidade: problemas e alternativas

Diante das exigências de transformação em curso e das perspectivas de abordagem de problemas, segundo interesses dos atores envolvidos, surge como preocupação a necessidade de refletir sobre a seguinte questão: dada a heterogeneidade de interesses e de potencialidades para vivenciar a competitividade característica da sociedade moderna, e considerando-se que, segundo alguns autores, o avanço do neoliberalismo recoloca a questão de redefinição do contrato social, qual a condição de *equilíbrio* ou de governabilidade do sistema político-econômico e como a mesma se traduz em termos da reforma e da redefinição do papel do Estado?

Existiriam áreas estratégicas nas quais a presença do Estado se faz imprescindível? O que uma

noção de *função reguladora* preservaria em termos da concepção clássica sobre o Estado enquanto instituição de interesse coletivo?

Considerando-se que os anos 30/70 foram marcados pelo papel protagônico do Estado nas estratégias de desenvolvimento, e os anos 80 por uma crise levada a efeito a partir do questionamento sobre a legitimidade dessa instituição política para intervir no setor produtivo e também de serviços, em que as análises atuais sobre a superação do modelo de substituição de importações podem contribuir para que se percebam limites na adoção de um referencial estritamente econômico no debate sobre o papel do Estado?

Partindo-se da premissa de que desigualdades sociais e o predomínio de interesses privatistas dentro do Estado coexistem numa sociedade que se pretende democrática e, não obstante o entendimento de que o Estado foi instituído no interesse coletivo, quais as bases para a formação de um consenso sobre o papel do Estado?

Visando constituir um referencial empírico para orientar a reflexão sobre essas questões, procedeu-se a um levantamento, através de questionário, com formadores de opinião, classificados por segmentos sociais, com o

objetivo de captar no discurso desses atores elementos que pudessem compor uma agenda para a governabilidade; que mostrassem uma avaliação dos mesmos sobre a administração pública, bem como sobre perspectivas de reforma e, ainda, que expressassem um juízo sobre o pressuposto paternalismo de Estado.

Os dados qualitativos dos discursos são apresentados nos quadros a seguir.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro I

Fev./mar. 1994	AGENDA GOVERNABILIDADE
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Restabelecimento do equilíbrio entre as demandas sobre o poder público e a capacidade de atendê-las; melhoria dos instrumentos tributários (legislação que atinja as grandes fortunas, os melhor aquinhoados, as terras improdutivas, bens e atividades de lazer, turismo de elevado padrão); mas também a revisão dos encargos do Estado assistencial, produtor e prestador de serviços; - Retomada do crescimento econômico; ampliação do nível de emprego; combate à corrupção e à impunidade; aumento da produtividade; democratização da terra; eliminação da fome e da miséria; fomento arrojado da ciência e a tecnologia, articulado à indústria e à produção, estrategicamente orientados para a inserção do país no mercado internacional; - Reforma política a partir, principalmente, de uma nova lei de partidos, com ênfase na fidelidade partidária e na "densidade eleitoral" como critério para fundação de partidos; nova lei eleitoral, introduzindo voto distrital; e reforma constitucional;
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> - Substituição do modelo burocrático de administração (grandes estruturas) pela atuação e controle da sociedade local, através de unidades de gestão. - Reforma do sistema eleitoral, partidário e de governo, visando a formação de maiorias democráticas; - Dar menos ênfase à crise fiscal e privilegiar a justiça social, passível de concretização através de instituições democráticas, da participação no processo de tomada de decisões, visando o ajuste das políticas às necessidades e prioridades sociais. - Promoção da ética, transparência e eficiência das ações políticas.
Igreja	<ul style="list-style-type: none"> - Requer mudanças institucionais coerentes com os avanços científicos e tecnológicos e que superem o modelo centralizador, incompatível com a democracia participativa; e ampla revisão do modelo estrutural, voltado para o bem comum.
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - Discutir a solução dos problemas, identificando as causas diferenciadas e as comuns relativas às crises do governo, do Estado e da Nação, à luz do interesse da coletividade, e não apenas na perspectiva dos que lideram a classe política, a empresarial e a dos profissionais liberais.

Quadro I - cont.	
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none">- Reforma do sistema de representação: partidos consistentes, quadros estáveis, idéias claras, voto distrital misto. Liquidar com o corporativismo, viabilizando a administração pelo crescimento. Alijar injustiças sociais.- Restabelecer o império da lei, em prol da cidadania. Reduzir o Estado e o corporativismo para salvar a Nação, para que não corram perigo a economia e as instituições políticas.
Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Sancionamento das contas públicas, mudanças nos critérios de representação política, qualificação dos gerentes públicos;- Fomento da credibilidade do governo através, p. ex., da estabilidade nas condições contratuais;- Perda de monopólios da União, com maior presença do setor privado e equacionamento dos problemas de competência entre as diversas esferas do governo;- Revisão das regras de formação de partidos, com exigência de fidelidade partidária, voto distrital misto. Revisão também, dos dispositivos de poder do Congresso Nacional, típicos do sistema parlamentarista. Limitação do instrumento da medida provisória, de modo a estabelecer maior equilíbrio entre os poderes;- Decisão política para acabar com posicionamentos inconciliáveis, como os daqueles que defendem o ranço do intervencionismo e os que defendem a iniciativa privada.
Organizações Não-Governamentais	<ul style="list-style-type: none">- Responder às prioridades nacionais através do combate à fome, da geração de empregos, e do respeito às políticas públicas, aos direitos sociais e à liberdade.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro II

Fev./mar. 1994	DISCURSO DE REFORMA
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma da seguridade social (previdência pública e privada, assistência médica para trabalhadores em geral e servidores públicos); justa divisão dos encargos entre a União, Estados e Municípios, coerente com a participação na receita global dos três níveis; enxugamento da máquina compatível com o processo de privatização e sem concessões ao corporativismo; revisão dos mecanismos de incentivos e subsídios que, a título de desenvolvimento, privatizam recursos públicos e estatizam prejuízos. Correção da representatividade no Congresso Nacional. - Desprivatização do Estado. Modernização moldada na revolução técnico-científica. Qualidade na oferta dos serviços públicos. Manutenção do Estado como pólo de desenvolvimento numa nova articulação com a iniciativa privada nacional e estrangeira. Constituição de um mercado regulado socialmente no campo científico-tecnológico. Adoção de processos organizativos e informativos eficazes para controle, acompanhamento e avaliação das ações administrativas. Qualificação, valorização, realocação de servidores, com revisão dos institutos de aposentadoria e estabilidade. Privilegiar atividades fins, com abertura para a iniciativa privada em outras áreas, à exceção daquelas consideradas estratégicas, como petróleo, telecomunicações; e saúde e educação, que devem ser estatizadas.
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> - Mudar o enfoque da racionalização para esquemas alternativos de administração que integrem o público e o privado, através da quebra dos preconceitos burocráticos, de mudanças nos padrões de controle formal pela pressão da comunidade; da utilização do potencial técnico de comunicação e de informática na transparência dos objetivos planejados e alcançados; partilha com o setor privado de competências estatais; exigências de desempenho. - Tornar a administração mais eficiente, barata e responsável diante da sociedade. - Enxugar a máquina, através da extinção de órgãos com funções superpostas, da demissão e realocação de servidores, da redução de cargos comissionados e da descentralização de decisões nas diversas esferas do poder. - Fomentar cultura administrativa em lugar de reformas de cunho clientelista e populista.

Quadro II - cont.

Igreja	<ul style="list-style-type: none"> - Considerando que o agente operacional envolvido é fator preponderante no resultado da ação, formar quadros administrativos competentes é o caminho. São fundamentais, ainda a descentralização administrativa; o reforço do poder local; a municipalização da saúde, dos transportes e de outras atividades do poder público. Exige-se vontade política para que os recursos sejam destinados a estados e municípios, nos casos em que não seja estritamente necessária a intervenção da União.
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - A reforma da máquina e a promoção da governabilidade dependem de uma discussão urgente sobre aspectos que se escondem por detrás do discurso de ineficiência, como a campanha contra os impostos e pró-sonegação, a qual redundará na falência financeira do Estado; e a desqualificação e o aviltamento salarial dos servidores.
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none"> - Redução substancial da burocracia; remanejamento de funcionários com valorização profissional, através de melhoria salarial e plano de carreiras. Fim da estabilidade. Privatização e enxugamento do Estado, mau empresário, com saída das atividades concorrenciais. Informatização de todos os serviços públicos; reforma financeira e bancária, com autonomia para o Banco Central realizar política monetária. Reforma tributária e fiscal, viabilizando a administração pelo crescimento e adimplência do universo de contribuintes. Aumento do poder dos Tribunais de Conta, permitindo-lhes o acompanhamento da execução orçamentária. - O rodízio ministerial, a falta de uma política económica, habitacional, de saúde e de educação, assim como a inexistência de obras de investimento e o considerável aumento populoso de despesas de custeio transformaram o poder executivo em poder amorfo, sem metas e sem perfil. O governo gasta mais do que recebe e sobrecarrega a sociedade com tributos. Emitindo moeda para sobreviver, pressiona o sistema financeiro e gera mais inflação. Na redução fantástica e rápida do tamanho do Estado e do corporativismo está a salvação nacional. Sem isso não só a economia, mas as próprias instituições poderão não resistir.

Quadro II - cont.

Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Buscar eficiência através da privatização, permitindo o ajuste fiscal e o redimensionamento do Estado, orientado para as funções essenciais.- Redução da estabilidade e do paternalismo trabalhista no governo.- Criação de novas instituições e instrumentos na área do comércio exterior, em substituição aos dominantes nos anos da substituição de importações. Ao setor privado interessa um Estado competente, eficiente, bem treinado e que se utilize das modernas técnicas de gestão do setor privado.- Revisão da estabilidade, limitando-a a tarefas típicas da administração; revisão da isonomia; valorização do funcionalismo através de plano de cargos e salários e da formação. Mudança na filosofia, que leve a máquina a ser considerada peça importante do funcionamento do Estado e não instrumento de uso político. A reforma depende de uma revisão do papel do Estado e das atribuições de cada esfera do governo.- Profissionalização dos servidores em todas as esferas e conscientização da seriedade do serviço público.
Organizações Não-Governamentais	<ul style="list-style-type: none">- Democratização do Estado, fundamentalmente dos mecanismos de controle da máquina pela sociedade, através de conselhos. Transparência das administrações e criação de nova cultura no serviço público, em que os servidores sejam valorizados, não por serem do Estado, mas por prestarem um serviço que é de todos. Aprofundamento da descentralização.

PESQUISA/ENAP "GOVERNABILIDADE"

Quadro III

Fev./mar. 1994	PATERNALISMO DE ESTADO
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Manifestações em camadas melhor aquinhoadas, p.ex.: ensino superior gratuito - Impróprio, quando generalizado. Para a grande maioria da população o Estado é fundamentalmente ausente. Não se nega, com isso, o assistencialismo subserviente e o clientelismo de corte autoritário, característico de um Estado privatizado. - Presença poderosa e opressiva do Estado na sociedade.
Intelectuais	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura expressa na relação e nas expectativas dos indivíduos para com os agentes públicos. - Estado brasileiro antecipa-se às demandas da Sociedade, aos conflitos de interesses, tomando iniciativas ao propor modelos de desenvolvimento econômico, de organização social e de participação política. - Independe de posição social e manifesta-se nas expectativas de que o Estado seja provedor de todos os benefícios. - Implica no favorecimento de castas.
Igreja	<ul style="list-style-type: none"> - Explica o comportamento político de aguardar soluções "de cima para baixo".
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> - Manifesta-se no empreguismo e nas relações incestuosas entre a Estado e a iniciativa privada, viabilizados pela estrutura política que permite a continuidade da sociedade oligárquica.
Profissionais Liberais	<ul style="list-style-type: none"> - Afirmação generalizada conduz a equívocos, p.ex.: o setor agrícola, ao invés de receber tratamento protecionista, há décadas transfere recursos para outros setores. A agropecuária está submetida à concorrência desleal e predatória praticada pelos países do primeiro mundo. O setor primário precisa de um Estado paternalista, protegendo-o e sinalizando o seu desenvolvimento. O paternalismo é prejudicial quando incentiva setores ineficientes e sem retorno para a sociedade. - Manifestam-se no corporativismo e na manutenção de privilégios, e no aumento populoso de despesas de custeio do executivo.

Quadro III - cont.

Empresários	<ul style="list-style-type: none">- Estado com custo elevado para a sociedade compromete competitividade econômica. Verifica-se a ausência de recursos para manter setores estratégicos.- Manifesta-se no corporativismo, empreguismo e estabilidade no setor público.- As demandas superam a capacidade do governo. Explica-se por razões de colonização, agravadas pelo populismo, cuja manifestação é a Constituição de 1988. Excesso de intervenção nas relações econômicas e nos contratos, p.ex., na área trabalhista, em prejuízo da livre negociação.- O Estado pode ser eficiente e ter um amplo papel social. Paternalista é aquele Estado que protege e não examina os custos dessa proteção; que se ancora no personalismo e não maximiza a meritocracia. O mesmo inibe e congela o processo de mudanças da sociedade.- Afirmção equivocada. Paternalistas são os maus políticos quando o exercem às custas do dinheiro público.
Organizações Não-Governamentais	- Manifesta-se no modelo autoritário, oligárquico e clientelista.

Tendências dos discursos

Os dados de discurso contidos nos quadros I, II e III refletem as respostas dos diferentes atores entrevistados, basicamente, sobre três questões: no contexto das transformações por que passa a sociedade brasileira, em que se observa um discurso recorrente sobre a crise do Estado, que ações deveriam fazer parte da agenda nacional, visando promover a governabilidade? Por que o discurso da reforma da administração pública e do Estado tem menos apelo que o discurso corrente da ineficiência do setor público? No caso de uma reforma da máquina administrativa do governo, que mudanças seriam fundamentais? Ouve-se, com frequência, o argumento segundo o qual o Estado brasileiro é paternalista. Sendo a sociedade brasileira tão heterogênea sob os aspectos econômico, social, cultural e político, qual seria o sentido desta afirmação?

Tendo em vista o caráter aberto das perguntas, as respostas tenderam a abordagens genéricas e, em alguns casos, mais específicas. Objetivando identificar os principais eixos de mudança apontados nos discursos dos atores, os dados foram classificados em seis grandes grupos:

I. Mudanças nos padrões de financiamento do setor público e nos padrões de investimento de recursos públicos - com propostas de reforma tributária, revisão dos gastos do governo; privatização de áreas monopolizadas pelo Estado, seja no setor produtivo, seja no setor de serviços, com algumas indicações de preservação de áreas consideradas estratégicas.

II. Mudanças na estrutura política - com ênfase no aprofundamento dos instrumentos de participação democrática, que se estendem desde propostas de reforma do sistema de representação e eleitoral, através da implantação de novas regras para a formação de partidos e do voto distrital, até mudanças nos processos de tomada de decisão, com a intensificação da descentralização e a substituição dos mecanismos formais de controle, típicos da burocracia estatal, por formas democráticas de participação social institucionalizadas.

III. Mudanças na estrutura administrativa - maior participação do setor privado nas áreas tradicionalmente ocupadas pelo Estado e o conseqüente redesenho da máquina, privilegiando-se as estruturas enxutas e voltadas para o desempenho de funções consideradas típicas. Supõe-se a profissionalização e a valorização dos quadros gerenciais, bem

como inovações tecnológicas que garantam a utilização racional dos recursos e a qualidade dos serviços.

IV. Mudanças na relação Estado-cidadão - superação do paternalismo, no sentido do clientelismo político, do assistencialismo e da proteção ao corporativismo de grupos dentro do Estado.

V. Mudanças na cultura do serviço público - fomento da qualidade, da ética e de uma nova concepção do *status* da função pública.

VI. Mudanças a nível do desenvolvimento econômico-social - combate à fome e à miséria, geração de empregos, democratização da terra. Investimentos em ciência e tecnologia, voltados para a inserção do país no mercado competitivo internacional. Incentivos ao crescimento econômico e ao aumento da produtividade, primordialmente através de reformas estruturais nas quais o Estado regulador intervenha menos no equilíbrio das relações capital-trabalho,

dando lugar às negociações contratuais.

As alternativas apresentadas - embora com variações substantivas em relação ao papel estratégico do Estado - refletem uma tendência à valorização dos agentes privados e do mercado nos processos de gestão de bens e serviços. Essa valorização é seguida de propostas de mudança nos modelos de organização e dos procedimentos típicos da burocracia estatal.

Observa-se, ainda, que as propostas de saída do Estado de atividades concorrenciais, abrindo espaços para a iniciativa privada no setor produtivo, tanto quanto no setor de serviços, aparecem seguidas da perda da estabilidade dos servidores públicos. O enxugamento da máquina, ao prever a dispensa de servidores, além de concorrer como fator de contenção de gastos do governo, tem efeitos sobre o mercado de trabalho, contribuindo para o fortalecimento da economia de mercado.²

² - Thomas Skidmore registra que desde a consolidação do modelo interventor, após 1964, o governo mostrou-se sensível às pressões dos empresários, que se queixavam do peso das leis trabalhistas, as quais, segundo os mesmos, os obrigavam a fazer um uso ineficiente da força de trabalho. Assim acabou-se com a lei da estabilidade no setor privado, compensando-a através da implantação do FGTS, como medida de melhoria da mobilidade fatorial para promoção de um mercado eficiente. (SKIDMORE, T.: 1988, p. 127).

No âmbito das organizações estatais, as propostas de fim da estabilidade, em geral, são acompanhadas de justificativas que relacionam instabilidade ao aumento da produtividade dos serviços. Esta perspectiva, quando unilateral, não permite evidenciar as relações existentes entre as expectativas de demissão no setor público a título de enxugamento da máquina, visando a contenção de gastos do governo - e

Assim, explica-se a ênfase na introdução de mecanismos de gestão típicos do setor privado no âmbito da administração pública, demonstrada nos discursos dos segmentos que privilegiam a dimensão econômica da crise do Estado. Também, nesse sentido, a relevância do argumento sobre a ineficiência do setor público.

Nesse particular, os dados relativos às explicações sobre a popularidade do argumento de *ineficiência do setor público*, embora não apresentados nas tabelas, merecem destaque:

- i. Entre empresários e políticos, foram mencionados o caráter abstrato e pouco definido das propostas de reforma da administração pública, aliados à experiência da população em relação à ineficácia e à baixa qualidade dos serviços;
- ii. Numa outra perspectiva, apresentaram-se análises que refletem um questionamento sobre a transparência política do

argumento de *ineficiência do setor público*. A seguir são citados, textualmente, trechos do discurso dos atores que ilustram esse aspecto:

Políticos: "O conceito de ineficiência do setor público é produzido e veiculado com forte conteúdo ideológico. Na verdade, não se discute a sua origem. O fortalecimento do Estado no campo econômico deu-se em grande parte na perspectiva da consolidação dos grupos privados. E para continuar mantendo o Estado sob o seu controle, as elites preferem não propor nenhum tipo de reforma verdadeira. O conceito de ineficiência tem apelo eleitoral no quadro de um país desestruturado". (PESQUISA/ENAP - GOVERNABILIDADE, 1994)

Trabalhadores: "Atrás da tese da ineficiência do setor público, aumenta-se a ineficiência do governo, através, p.ex., da campanha contra os impostos e pró-soncegação, a qual redundará na

a abertura de espaços para empreendimentos e novos postos de trabalho no mercado, com reflexos sobre os níveis dos salários.

Ora, numa conjuntura econômica em que o mercado de trabalho mostra-se restrito, uma leitura possível de fazer-se acerca do processo de terceirização, no âmbito das organizações públicas e não obstante os argumentos de promoção da eficácia dos serviços, é de como, por meio desse mecanismo, induz-se à criação de novos empreendimentos e, em consequência, de novos postos de trabalho no setor privado, através da supressão de cargos e de atribuições do setor público.

Sob esse prisma de análise, é possível entrever-se, sublinantemente, uma tendência no discurso dos segmentos que defendem de forma ortodoxa a desestatização, uma disputa por novos espaços no mercado, implícita nas críticas indiscriminadas ao corporativismo e à ineficiência da máquina burocrática, sem maiores considerações sobre a viabilidade política de um projeto nacional de resgate e de modernização do aparato do Estado.

falência financeira do Estado". (Idem)

Igreja: "O discurso que ouvimos habitualmente sobre a ineficiência do setor público apóia-se, como sabemos, na afirmação neoliberal que encontra grande espaço na nossa mídia. E guarda íntima relação com o desejo de valorizar a iniciativa privada como contraponto". (Ibidem)

Os argumentos supramencionados são corroborados pela análise de alguns críticos do neoliberalismo. B. Kliksberg, em estudo sobre a Reforma do Estado na América Latina, assim refere-se às críticas liberais sobre a ineficiência do setor público:

"O discurso usual sugere um tipo de incapacidade estrutural das atividades do setor público. (...) A máquina pública latino-americana atual apresenta sérios problemas de funcionamento e rendimento, mas daí a criar hipóteses de "incapacidade congênita" dá um salto epistemológico que o discurso opera no vazio". E completa: "Os dados comparativos disponíveis indicam que a realidade segue outras direções. A pesquisa econométrica (...) conclui da análise

de 115 Estados examinados, que "comparado com o restante da economia, o fator produtividade aparece mais elevado no setor governamental, pelo menos durante a década de 60". (KLIKSBERG. Citação. 1992: p.39).

As avaliações, supracitadas, abordam o problema do uso instrumental da informação, não obstante o reconhecimento explícito da necessidade de reformas profundas na máquina administrativa do Estado. Caberia acrescentar, como elemento para reflexão, um questionamento sobre em que medida o conceito de *eficiência* - dada a sua natureza econômica, e justificável do ponto de vista dos empreendimentos privados - aplica-se aos empreendimentos públicos.

Uma avaliação conseqüente implicará no diagnóstico das condições em que se produzem os desperdícios de recursos e que ocorrem em prejuízo da sociedade, bem como, por outro lado, na explicitação e diferenciação das condições em que não se verifica um consenso que legitime a utilização de recursos públicos, segundo um modelo redistributivista de Estado.³

³ - Para o aprofundamento da análise sobre as condições em que se reproduz a popularidade do argumento sobre a ineficiência do setor público, ver: OFF, C. *Capitalismo Desorganizado*. Ed. Brasiliense. 1989.

O autor, após analisar as transformações que se produziram na Europa, a partir dos anos 70, com o advento do neoliberalismo, explica a existência de mudanças nos padrões interpretativos, legadas pela crise estrutural, e manifestas através da descrença nas formas coletivas de acesso a bens e serviços. Em contraposição, o mesmo identifica a valorização dos agentes privados, concomitantemente, à busca de maximização de benefícios individuais.

No que tange às alternativas de instrumento político do governo, visando garantir a governabilidade, foram enfatizados no discurso o controle das finanças públicas, via ajuste fiscal e diminuição dos custos do governo. Destaca-se que, entre os profissionais liberais, manifestou-se a opinião de provável ameaça às instituições políticas, caso não se verifiquem reformas estruturais, que possibilitem o equilíbrio entre a capacidade de arrecadação e os gastos do governo. Também entre os atores políticos aparece o argumento segundo o qual "a governabilidade passa pelo restabelecimento do equilíbrio entre as demandas sobre o poder público e a capacidade para atendê-las", sugerindo-se a necessária revisão dos encargos do Estado.

Nesse contexto, a tese de Roberto Felicíssimo sobre "Governabilidade e Administração Pública" oferece contribuições para uma reflexão sobre as preocupações expressas nos argumentos sobre a ingovernabilidade nos sistemas democráticos de países em desenvolvimento, num quadro de explosão de demandas sociais.

A aparente tensão entre explosão de demandas e democracia, fundamentalmente, estaria contribuindo para a formação de um consenso essencial ao "avanço da privatização e da rede-

finição de estruturas sociais, políticas e culturais". (FELICÍSSIMO. 1992: p.173).

Nesse sentido, a crise fiscal parece estar sendo seguida de uma reorientação das expectativas dos diferentes atores com relação aos encargos do Estado.

O quadro III ilustra esse aspecto, sendo elucidativo das diferenças de sentido contidas no discurso corrente sobre o paternalismo de Estado. Pode-se considerar que a abordagem varia segundo as condições de poder e o lugar em que o ator encontra-se posicionado em relação ao mercado.

Através da questão relativa ao sentido da afirmação generalizada sobre o paternalismo de Estado, não obstante a heterogeneidade da sociedade brasileira, buscou-se identificar as expectativas dos diversos segmentos em relação ao Estado, considerado como um ente coletivo de regulação, e portanto, estrategicamente posicionado entre o mercado e os cidadãos.

Em sentido geral, os atores identificaram paternalismo com o protecionismo de interesses de grupos dentro do Estado, dos quais são expressão o corporativismo burocrático, as práticas clientelistas e empreguistas do governo. Por outro lado, entre os atores entrevistados, foram

citados também como exemplos de paternalismo - no sentido de populismo - direitos sociais universais, assegurados na Constituição de 1988, os quais, segundo uma avaliação de corte estritamente econômico, não foram analisados sob a ótica dos custos econômicos da proteção.

Destacaram-se, ainda, as raízes coloniais e os resquícios do autoritarismo que marcam a mentalidade paternalista presente na cultura política brasileira, responsáveis pela prática de aguardar que o Estado tome decisões e antecipe-se às situações de conflito, em detrimento das soluções negociadas entre os indivíduos, típicas dos sistemas democráticos.

Observam-se, contudo, ponderações que privilegiam a dimensão político-econômica, apresentando contra-exemplos que questionam o discurso anti-protecionista generalizado, identificando a *heterogeneidade* de poder e das formas de proteção, que marcam a sociedade brasileira, conforme a seguir.⁴

Políticos: "Embora não se possa negar a prática assistencialista, de subserviência e clientelista, característica do Estado autoritário e privatizado, a afirmação é imprópria, considerando-se que, para a

imensa maioria da população, o Estado é fundamentalmente ausente". (PESQUISA/ENAP - GOVERNABILIDADE, 1994).

Profissionais liberais: "A afirmação, quando generalizada, conduz a equívocos. É o exemplo do setor agrícola que, ao invés de receber tratamento protecionista, há décadas transfere recursos para outros setores. A agropecuária está submetida à concorrência desleal e predatória praticada pelos países do primeiro mundo. O setor primário precisa de um Estado *paternalista*, protegendo-o e sinalizando o seu desenvolvimento. O paternalismo é prejudicial quando incentiva setores ineficientes e sem retorno para a sociedade". (Idem)

Os juízos apresentados nos discursos dos atores a respeito do paternalismo estatal parecem revelar uma tendência de mudança na cultura política da sociedade brasileira, sobretudo no que se refere às expectativas com respeito aos agentes públicos, e não obstante as divergências nos enfoques apontarem diferenças de poder substantivas, que condicionam a capacidade dos agentes de competirem no mercado, em condições tais de liberdade que os permitam prescindir, no seu conjunto, e de forma homogênea, do papel

⁴ - A respeito do protecionismo requerido no processo de consolidação da indústria brasileira ver HARDMAN, F. & LEONARDI, V. (*História da Indústria e do Trabalho no Brasil*. Ed. Ática, 1991.)

intervencionista-protetor do Estado.

Considerações finais

A governabilidade tem sido objeto de apreciação dos vários segmentos que compõem a sociedade. Políticos, intelectuais, empresários, trabalhadores, profissionais liberais, Igreja e Organizações Não-governamentais apresentam suas avaliações, seguidas de alternativas de mudanças institucionais, cujo alcance - não obstante a coincidência de ideais de mudança - depende da formação de um amplo consenso, democraticamente, negociado.

Os indicativos para uma agenda política brasileira de reformas encontram ressonância nas tendências de transformação das organizações em nível internacional, merecendo um aprofundamento reflexivo sobre o seu sentido e as contradições presentes no processo de desenvolvimento da sociedade moderna.⁵

Os discursos apontam perspectivas de mudanças nos padrões de financiamento e de investimento do setor público, cuja sustentabilidade depende da dinâmica do conjunto das variáveis levantadas: mudanças na estrutura política, na relação Estado-cidadãos, a partir de uma nova cultura do serviço público e, fundamentalmente, de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social, de modo a que o "deslocamento dos espaços administrativos" não se constitua em fator de ameaça às instituições nacionais.

Ladislau Dowbor afirma que uma das características que marcam o novo paradigma de Estado é a compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto. (DOWBOR: 1993, p. 8).

Talvez não fosse impróprio acrescentar que a governabilidade, enquanto projeto do conjunto da sociedade, arrola a necessidade de cultivo de um novo ideal de liberdade, coletiva, como elemento fundamental da democracia moderna, o qual depende de

⁵ - A esse respeito, o clássico Max Weber oferece contribuições para a reflexão. Tendo sido um grande pensador sobre a burocracia, o sociólogo explica que dentre as premissas mais gerais para a existência do capitalismo moderno estão "a contabilidade racional das grandes empresas lucrativas que se ocupam da satisfação da sociedade cotidiana (...); a liberdade mercantil, ou seja, a liberdade do mercado com respeito a toda irracional limitação do tráfego - estas limitações podem ser de natureza estamental (...); técnica-racional (...); Direito racional, isto é, calculável. Para que a exploração capitalista proceda racionalmente precisa confiar que a Justiça e a Administração sigam determinadas pautas". (WEBER, M. *História Econômica Geral*. 1924).

uma compreensão e atuação comprometida dos diferentes atores que conformam o tecido social, competindo entre si no mercado, porém em condições de maior segurança.

Nesse sentido, torna-se fundamental a circulação transparente das informações de interesse coletivo. "Significa, de um lado, explicitar o conhecimento dos limites objetivos com a expressão aberta de necessidades e, de outro lado, evitar o ocultamento oportunista de informações". (FELICÍSSIMO:1992, p. 175).

Poder-se-ia considerar que essa compreensão dará fundamento a uma nova forma de organização das instituições, sem ameaça de ruptura do contrato social, e sobretudo criando as bases econômicas e sociais necessárias à superação do paternalismo característico do Estado autoritário, interventor e assistencialista.

Não obstante, no atual estágio do desenvolvimento da sociedade brasileira, para que o contrato esteja assegurado, ao lado das justas demandas por um redesenho do Estado, é imprescindível reconhecer a urgência em delinear-se um novo perfil de cidadão e de agente privado, sem o qual as alternativas apontadas nos discursos dos diversos atores não se tornam factíveis, principalmente numa sociedade marcada

por imensas diferenças econômicas e sociais.

Bibliografia

MARQUES, N. Hamilton. *Liberalização da economia e governabilidade*. Brasília: IPEA, 1991. (Texto para Discussão, 232).

FELICÍSSIMO, J. Roberto. *Governabilidade e Administração Pública em São Paulo: dilemas de um drama inconcluso*. São Paulo: PUC, 1992.

DOWBOR, L. *Governabilidade e descentralização*. [s.l.: s. n], 1993.

KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

_____. *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión*. Mexico: Doc. Toluca, 1993.

PRZEWORSKI, A. A Falácia neoliberal. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, p. 209-225, 1993.

SKIDMORE, T. *Brasil de Castelo a Tancredo, 1964 - 1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HARDMAN, F. & LEONARDI, V.
História da Indústria e do
Trabalho no Brasil. [S.I.]:
Ática, 1991.

ROSANVALLON, P. *La crise de l'
État - Providence*. [S.I.]:
Editions du Seuil, 1985.

WEBER, M. *Historia Económica
General*. México: Fondo de
Cultura, 1987.

Resumen

PATERNALISMO DE ESTADO:
GOVERNABILIDAD Y CONTRATO
SOCIAL EN CUESTION

El texto describe la investigación realizada con representantes de los diversos segmentos sociales, seleccionados entre: políticos, intelectuales, trabajadores, empresarios, profesionales, iglesia, organizaciones gubernamentales, con el objetivo de constituir una agenda hacia la gobernabilidad, traducida en función de los cambios necesarios para la reforma de la Administración y el Estado. Se subrayan los principales ejes de transformación sugeridos, identificándose divergencias en el acercamiento a los problemas, según la posición de los actores.

Abstract

STATE PATERNALISM:
THE ISSUE ON
GOVERNABILITY AND
AGREEMENT

The text alludes to a research covering a multitude of social ranks, among which politicians, intellectuals, workers, entrepreneurs, church members and non-governmental associations, in order to come up with a consensus on the issue of governability, best suited so as to bring about the necessary changes for the remodeling of the State and its administration. Due changes are spotted, as are divergencies on standpoints.

Sheila Maria Reis Ribeiro, é técnica da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.

REDESENHO DO ESTADO

Romildo Canhim

As grandes transformações tecnológicas ocorridas nas últimas décadas proporcionaram impactos profundos na organização da sociedade. A estrutura da família, dos setores de produção e de administração sofreram modificações de toda ordem, existindo novas formas de atuação desses agentes sociais.

Há que se buscar o reconhecimento, a análise e o entendimento desse processo, com vistas a se adquirir independência para propor novos caminhos rumo ao desenvolvimento econômico e social. A visão prospectiva da realidade nacional se faz mister.

O papel do Estado, nesse conjunto de mudanças, é o de propiciar condições para que a sociedade viabilize uma estrutura racional de produção, através de planejamento e coordenação de políticas de desenvolvimento sustentado.

Enfatiza-se, portanto, a necessidade de redesenho do aparelho do Estado, redimensionando sua participação no processo, tendo

O texto discorre sobre a avaliação do Ministro-chefe da Secretária da Administração Federal (SAF) sobre as tendências atuais de transformação do Estado e da administração pública. Destaca a estrutura do governo brasileiro no que se refere à construção das bases para a reestruturação do Estado, assim como a necessidade de inovações dos mecanismos de gestão e nas formas de organização burocráticas com vistas a proporcionar a eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, menciona as ações que vêm desenvolvendo-se na SAF.

presente que uma visão não burocrática das reformas levará a resultados mais profícuos. A existência de uma política nacional de administração pública atuante e de vanguarda surge como prioridade para se alcançar tais objetivos.

Cenário mundial

Compõe a agenda política da maioria dos países o debate sobre a redefinição do papel do Estado e de reestruturação da sua máquina administrativa, no sentido da adequação às novas e mutantes demandas da sociedade. O tema, que dá origem a controvérsias, tem ocupado os estudiosos e preocupado os governantes, também no Brasil, em especial a partir da crise econômica e social dos anos 80, cuja manifestação mais sintomática é a crise financeira do Estado.

As transformações estruturais que ocorrem no mundo, condicionadas por revoluções tecnológicas em setores básicos da economia, afetam a produção da maior parte dos bens e serviços, imprimindo dinâmica nos modelos de organização.

Nos países desenvolvidos, a utilização de novas tecnologias vem revolucionando os serviços prestados pelo Estado aos cidadãos nos mais diversos setores. Os avanços científicos nos campos da microeletrônica, da biotecnologia, da informática e das telecomunicações determinam mudanças nos padrões de produção e de consumo e estendem os horizontes da economia de mercado com dimensões

internacionais, tendo profundas consequências sobre as formas de organização política e de comportamento social.

A rapidez com que a informação circula e a amplitude de seu impacto sobre a sociedade circunscrevem o paradigma moderno, essencialmente mareado pela incerteza, mudança e imprevisibilidade. À luz deste referencial, surgem novos problemas que exigem que sejam repensados os instrumentos de governo, as formas de gestão, a composição e estrutura do Estado.

Tendências

Seguindo a linha do exposto, algumas tendências características desse final de século podem ser assim relacionadas: tendência à diminuição das fronteiras dos Estados em consequência do novo processo de abertura e internacionalização da economia; tendência a redefinição da relações entre o setor público e o setor privado e tendência à democratização das instituições.

As mudanças que determinam um estreitamento de fronteiras do Estado apontam no sentido da perda de identidade econômica do Estado Nação, arrolando a necessidade de constituição de instrumentos políticos adequados ao trato das relações com os outros países no campo da

produção, do comércio, do trabalho, da cultura, da ciência, do meio-ambiente e da proteção social, sobretudo num cenário de constituição de blocos econômicos, cuja composição nas relações de poder mostra-se fortemente diferenciada entre aqueles que são integrados por países ricos e aqueles que reúnem os países com altos indicadores de pobreza.

No que tange a relação público-privado, observa-se uma tendência à redução da participação do setor público em atividades produtivas concorrenciais e ao fortalecimento da atuação deste na área social e em atividades consideradas típicas, tais como segurança e justiça, o que significa uma alteração substancial nos padrões de investimento de recursos públicos.

Destaca-se que os principais gastos dos países ricos reportam-se a despesas na área social. Nestes países, paralelamente a redução da atuação do Estado em atividades produtivas, ampliaram-se os recursos públicos para garantir um amplo acesso a serviços médicos básicos, educação fundamental, seguro desemprego e outros programas sociais. Dados relativos aos gastos governamentais confirmam essas alterações. A despesa de governo dos países ricos atingiu, em 1986, em média, 40% do PIB, enquanto nos países de renda média era de

27% e nos países de renda baixa 23%, conforme dados do relatório do Banco Mundial de 1991.

Essa nova roupagem da modernização econômica tem reflexos sobre a organização político-administrativa dos Estados, estando marcada, neste final de século, pela **tendência a descentralização**. Em vários países verifica-se um processo de transferência de atribuições dos níveis centrais de decisão para os níveis locais. Observadores do processo registram-no como um fenômeno de deslocamento dos espaços de administração pública, caracterizado pela forte valorização do poder local. Essa nova forma de organização pressupõe a mobilização de recursos econômicos e sociais em nível comunitário e regional, como peças-chave das estratégias de desenvolvimento.

Do ponto de vista político, essa reorganização das estruturas político-administrativas, exemplificada pelos processos de descentralização em curso, é explicada pela tendência ao avanço do sistema democrático, com forte ênfase nos mecanismos de participação da sociedade.

Se, sob o prisma econômico, a descentralização concorre para o aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas; sob o prisma político esse processo tem sido acompanhado do

desenvolvimento da cidadania e de um movimento também de dimensão internacional de resgate da ética na política, como se pode depreender das seguidas manifestações de denúncias de corrupção de burocratas e políticos, como nos casos da Itália, Japão e Brasil somente para citar alguns exemplos.

Esse processo de modernização político-econômica tem levado os governos, na maior parte dos países, a empreenderem reformas em suas estruturas operacionais a proporem alternativas de gestão e de parceria com o setor privado e a constituírem um novo perfil de administração de recursos humanos, em consonância com as aspirações de democratização das instituições públicas.

Cenário nacional

1. Aspectos sócio-econômicos

● Brasil - embora tenha-se destacado como a segunda economia que mais cresceu neste século (o Japão em primeiro) - e mesmo com uma produção interna de alimentos superior às necessidades de consumo, integra, hoje, o bloco dos países com indicadores de pobreza alarmantes.

De uma população de aproximadamente 151 milhões de habitantes, 32 milhões vivem em

condições de fome e absoluta miséria. A taxa de mortalidade infantil, apesar de ter sofrido, um decréscimo de 40% na última década, continua sendo uma das mais altas da América Latina. De cada 1.000 crianças nascidas, 58 morrem antes de completar 1 ano de vida, segundo dados do Relatório do Banco Mundial de 1993. Este indicador denuncia condições sócio-econômicas desfavoráveis, particularmente no que se refere ao saneamento básico. A taxa de desemprego aberto, em relação a População Economicamente Ativa - PEA, variou de 2,59 a 5,76 pontos percentuais, no período de 1986 a 1993, sem falar em indicadores de violência urbana.

Os diagnósticos sociais apontam no sentido da urgência de um projeto de nação que possa, simultaneamente, responder as demandas de modernização, via integração no mercado competitivo internacional e, do outro lado da balança, permita a inserção da população nesse mercado, tanto como produtora quanto como consumidora de bens e serviços, a fim de que se gestem as condições de equilíbrio em um novo quadro de atribuições do Estado e, assim, possam-se confirmar as expectativas de desenvolvimento econômico e social.

Para viabilizar um projeto dessa ordem torna-se imprescindível

um Estado fortalecido, a exemplo mesmo do que vem ocorrendo no resto do mundo. A tendência à redução da presença do sector público em certas áreas não deve ser entendida como seu enfraquecimento. O debate sobre o redimensionamento das instituições públicas, ao invés de atarse à variável tamanho, deve remeter as questões relativas à capacidade operacional do Estado, apontando no sentido da elevação da qualidade na prestação dos serviços públicos.

2. Aspectos administrativos

Estudiosos registram na história da formação da burocracia e do Estado moderno a consolidação de uma elite de funcionários com atribuições e garantias especiais, peculiares ao tipo de organização econômica e social do início da República. Essas atribuições e garantias foram-se modificando ao longo do tempo. Em certos aspectos, guardam ainda semelhança com o modelo tradicional, sob a ética da cultura administrativa, conflitando com a atual etapa de desenvolvimento da sociedade moderna.

A administração pública brasileira pode exemplificar bem esse aspecto. O corporativismo de grupos solidificados combinado com a rotatividade de dirigentes, faz da máquina uma estrutura

pouco dinâmica, com mecanismos de gestão obsoletos, marcada pela descontinuidade e que, deste modo, serve para abrigar interesses de poucos às custas do contribuinte, quando as demandas por um redesenho do Estado e uma nova postura política de seus dirigentes são constantes.

São muitas as afirmações de que a máquina administrativa no Brasil é inoperante e inchada. Embora não se possa negar que o Estado, historicamente, atuou como absorvedor de mão-de-obra flutuante no mercado; por outro lado a relação número de servidores públicos por habitante, neste país, mostra-se inferior à de países tradicionalmente de economia liberal, e que se constituem em modelos ou paradigmas de administração pública, como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos.

No Brasil, a relação de servidores por 1000 habitantes é de 37,8, enquanto que nos EUA é de 73,5 e na Grã-Bretanha 91,11, conforme dados de recentes pesquisas realizadas sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP.

Os argumentos em prol do redimensionamento do Estado devem privilegiar o processo de reconstrução da estrutura administrativa através de instrumentos tais como: a constituição de uma base sólida de informações que

possam subsidiar e garantir a eficácia das políticas públicas e uma política de recursos humanos voltada à busca da qualidade na prestação de serviço, a qual implica melhor capacitação e distribuição desses serviços.

A crise econômica dos anos 80, que levou à crise de financiamento do setor público e ao questionamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, tem servido para reorientar as expectativas da população sobre a capacidade do Estado para responder às demandas sociais.

Essa mesma crise tem levado, igualmente, a que segmentos organizados da sociedade se mobilizem, propondo alternativas de enfrentamento de problemas em níveis locais, e exigindo uma nova postura na administração da coisa pública, sobretudo a partir do uso transparente e racional de recursos do contribuinte. Com isso, constatamos o crescimento da consciência da cidadania, em nosso país.

Os discursos que propunham uma radical dicotomia *Estado versus Mercado*, no Brasil, e que orientaram propostas e ações do governo Collor, de que redundou um esfacelamento da máquina administrativa, no início dos anos 90, tem dado mostras de superação.

Na pauta das discussões atuais, sobretudo nos meios políticos e administrativos, embora observem-se controvérsias em torno da privatização de monopólios estatais e de áreas de intervenção estratégica é notório o consenso sobre a necessidade de uma ampla reforma do Estado, fundamentalmente a partir da inovação dos mecanismos de gestão. Nesse contexto, são inadiáveis a instituição de instrumentos efetivos de controle e de correção de rumos.

Secretaria da Administração Federal no contexto da reforma do Estado

A Secretaria da Administração Federal tem um papel fundamental a desempenhar dentro de um projeto mais amplo de reformas institucionais. A Escola Nacional de administração pública-ENAP foi criada para, dentre outras atribuições, formular, através de estudos diretrizes de políticas de administração do Estado, à semelhança do IPEA/SEPLAN, que subsidia na área de planejamento estratégico.

Um projeto dessa envergadura deve refletir, além de um urgente e necessário aumento de sua eficiência, os anseios sociais de democratização do Estado e de suas instituições. Sendo a sociedade brasileira tão heterogênea, a realização de um programa dessa

natureza não se dá sem resistências e contradições nas relações da administração pública com a sociedade, e nem mesmo no seu interior.

Assim, se do ponto de vista do analista, torna-se evidente que mudanças são necessárias, na perspectiva dos atores que efetivamente fazem a história da administração, a diversidade de interesses nem sempre proporciona um sentido único para condução do processo, sendo por isso, imprescindível uma *concertação* envolvendo representantes do governo, servidores e sociedade.

No que tange a competência da Secretaria da Administração Federal alguns pontos tem sido objeto de ações, visando a promoção da reforma da máquina administrativa. Essas ações podem ser classificadas em quatro áreas estratégicas.

1ª Área: inovações tecnológicas

Pode ser caracterizada como a área através da qual buscamos propor e implementar novas formas de organização e de racionalização de métodos e de procedimentos administrativos, de modo a viabilizar maior eficiência bem como alicerçar a constituição de uma base de informações sólida, indispensável ao

funcionamento transparente e ao controle na execução dos serviços públicos.

Citam-se os seguintes instrumentos de reforma, em fase de implementação:

SOMAD - Sistema de Organização e Modernização Administrativa, criado através do Decreto nº 1.039, de 10/01/94, com o objetivo de centralizar e organizar o processo de modernização no Poder Executivo. Assim, através do mesmo, a Secretaria da Administração Federal integrará todas as unidades organizacionais e de modernização da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. O referido sistema permitirá a economia de recursos e evitará a pulverização de ações, fato que o caracteriza como instrumento facilitador da implementação de projetos de reforma do governo.

SISP - Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática, instituído através do Decreto nº 1.048, de 21/01/94, através do qual o governo planejará, coordenará, organizará e dará continuidade a operação, controle e supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, promovendo a racionalização e, conseqüentemente, uma melhor distribuição de tais recursos.

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, foi desenvolvido para auxiliar na operacionalização das atividades do SISG (Sistema de Serviços Gerais criado pelo Decreto nº 75.657, de 24/04/75), integrando e modernizando as áreas de Serviços Gerais da Administração direta, autárquica e fundacional.

Constituem módulos informatizados do SIASG, que estarão disponíveis em qualquer unidade da federação através da rede SERPRO de teleprocessamento: SICAT, Sistema de Catálogo Básico de Materiais e Serviços; SICAF, Sistema de Catálogo Unificado de Fornecedores; e SIREP, Sistema Integrado de Registro de Preços (que respectivamente, padroniza uma linguagem de materiais e serviços; agiliza e desburocratiza processos de cadastramento de fornecedores.

Com isso, o governo controlará todos os gastos administrativos do Poder Executivo, principalmente através desses dispositivos de vigilância na aquisição de materiais, inibindo desperdícios e facilitando a contenção de despesas.

2ª Área: inovações político-administrativas

Pode caracterizar-se como área que envolve a redefinição de competência e, por conseguinte,

de atribuições de estruturas e de órgãos em níveis de governo, seguindo a tendência a descentralização.

O Programa de Descentralização Administrativa, criado através do Decreto nº 1.044, de 14/01/94, sob a coordenação da Secretaria da Administração Federal, com a participação da Secretaria do Planejamento, configura essa segunda área estratégica.

O referido programa tem por objetivo operar a transferência e descentralização de atribuições da União, dentro do espírito do fortalecimento da Federação e do desenvolvimento nacional. A descentralização, em vias de realização, visa tornar a rede de serviços públicos mais acessível à população, estabelecer melhores condições para aplicação dos recursos públicos, eliminar a dualidade e superposição de recursos e de ações dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Em linhas gerais, prevêem-se a repartição de atribuições com estados e municípios e políticas setoriais sob responsabilidade de órgãos da administração direta, com supervisão ministerial. As áreas preferenciais para ação seriam: educação, assistência social, saúde, defesa sanitária, previdência social, irrigação, recursos hídricos, habitação e saneamento básico, transporte,

meio-ambiente, eletrificação rural, telefonia rural e abastecimento.

3º Área: investimento em recursos humanos

Podemos considerar que o Projeto de Diretrizes para os Planos de Carreiras tem ocupado o centro das atenções do governo. O Projeto, elaborado com a participação de 220 órgãos da administração, pública, e com o apoio de 16 das 17 entidades representativas dos servidores, fundamentase nos princípios que norteiam a administração pública federal, entre outros, na melhoria da qualidade do desempenho profissional. Com ele, esperamos contribuir para a promoção da eficácia no exercício das funções do Estado.

De acordo com suas diretrizes, cada Poder da União terá autonomia para implantar e gerenciar os planos de carreira sob sua responsabilidade. Os órgãos e entidades terão resguardadas as peculiaridades de suas missões, e respeitados os direitos de seus servidores. Mantém-se o instituto do concurso público para ingresso na administração. E o desenvolvimento nas carreiras torna-se possível a partir de três mecanismos: progressão funcional, progressão por titulação e progressão por mérito profissional. Prevê-se que a maioria das

funções de confiança (até DAS 4) seja exercida por funcionários integrantes dos quadros da administração direta. Com isso, reduz-se de forma acentuada as possibilidades de clientelismo, hoje existentes.

A regulamentação do FUNDASE - Fundo Especial de Formação, ao, Qualificar, ao, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público criado com o objetivo de financiar o Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público - contribui para efetivação ao do Plano de Carreiras supramencionado, uma vez que permite que sejam oferecidas condições de acesso à qualificação dos quadros da Administração, um dos grandes pilares da grande reforma requerida. O órgão coordenador e executor do referido Programa de Treinamento é a Escola Nacional de administração pública - ENAP.

Ainda podem ser citadas como ações de investimento em recursos humanos os avanços no campo de administração de benefícios assistências, tais como a implementação e atualização de auxílio-alimentação e pré-escolar.

4º Área: resgate da transparência e da ética na administração pública

As ações da Comissão Especial, criada através do Decreto nº

1.001, de 06/12/93, estão contempladas nesta área de resgate da ética na administração pública.

Com a finalidade de prestar ao Congresso Nacional a colaboração necessária à realização de quaisquer diligências ou procedimentos investigatórios junto a órgãos ou entidades da Administração direta e indireta, a mesma permite o conhecimento de relações informais entre os Poderes Executivo e Legislativo cujo descontrole deu margem às distorções na definição do orçamento da União, recentemente apuradas.

O levantamento de informações relativas a possíveis esquemas de corrupção deverá passar, inclusive, pela análise da variação patrimonial de servidores responsáveis pela ordenação de despesas e pela liberação de verbas nos diversos ministérios e órgãos governamentais.

A Comissão Especial tem ainda como finalidade contribuir para a colaboração de normas legais e administrativas que impeçam a ocorrência de irregularidades detectadas bem como analisar a estrutura que compõe a administração federal na área de controle e distribuição de recursos como, por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF/SEPLAN e o Tesouro Nacional.

Indubitavelmente, a classificação operada tem mais a finalidade de facilitar a compreensão do processo. Do ponto de vista prático, as ações das quatro áreas são dependentes entre si e todas devem concorrer para o sucesso de um projeto consistente de reforma do setor público.

Considerações finais

As funções de planejamento e administração governamental sofreram em descontinuidade e desestruturação, principalmente na última década, o que agravou sensivelmente a atuação dos vários níveis da administração pública brasileira - Poder Executivo federal, estadual e municipal. A importância da descentralização passa pela necessidade de conhecimento profundo das singularidades regionais. Há, assim, a exigência de um novo sistema federativo com agentes planejadores e executores mais próximos dos problemas de cada região.

As ações enumeradas devem integrar um projeto de reformas institucionais mais amplo. Cabe a este governo construir a base da reestruturação do Estado. O regaste da moralidade no trato da coisa pública faz-se imprescindível e esse processo exige esforços no interior da

administração que se devem traduzir, sobretudo: na qualificação dos quadros de servidores públicos; no necessário controle do corporativismo e do clientelismo político, predadores da máquina pública, e cujas raízes patrimonialistas a história registra; e na modernização dos mecanismos de gestão. No que diz respeito ao exterior, esse processo de mudanças requer uma abertura para as novas demandas da sociedade, contribuindo para a promoção da governabilidade.

Resumen**REDISEÑO DEL ESTADO**

El texto discurre sobre la evaluación del Ministro-Jefe de la Secretaría da Administração Federal (SAF) acerca de las tendencias actuales de transformación del Estado y de la administración pública. Él pone en relieve el rol del Gobierno brasileño en lo que refiere a la construcción de las bases hacia la reestructuración del Estado, así como la necesidad de innovaciones en los mecanismos de gestión y en las formas de organización burocrática, con vistas a promocionar la eficiencia de los servicios públicos. En este contexto, menciona las acciones que vienen desarrollándose en la SAF.

Abstract**REDESIGNING THE STATE**

The text states the Secretaria da Administração Federal Minister's point-of-view on current trends regarding public administration and State redesigning.

It highlights the Brazilian government's structure as related to the building of a solid foundation on which to establish the basis of State redesign, as much as the need for innovation in management tools and bureaucratic structure, aiming efficiency in public service. As of latter, cites measures which have been taken at the SAF.

Romildo Canhim é Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR.

NOVO PACTO FEDERATIVO

Aspásia Camargo

Justificativa

Entre os temas que se destacam na pauta da Revisão Constitucional de 1993 poucos merecem maior atenção dos especialistas do que a questão federativa ligada à organização do Estado. Sua importância reside no fato de que o tema apresenta articulações importantes interfaces com múltiplas outras esferas que também estão sendo submetidas a propostas de reforma constitucional. A federação merece destaque especialmente no âmbito da Reforma do Estado, uma vez que a Constituição de 1988 consagrou o princípio federativo, fortaleceu financeiramente os estados e municípios, mas deixou o Governo Federal em posição ambígua, visto que não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país marcado por extremas diversidades e por uma extensão continental.

A Constituição de 1988, que consagrou o princípio federativo e fortaleceu financeiramente os estados e municípios, não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade ao processo de descentralização que precisa atender a um país de grande extensão territorial e marcado por extremas diversidades. Falta definir-se a distribuição de competências entre a União, estados e municípios. Por isso, proliferam duplicações ou superposições de responsabilidades administrativas.

De fato, o país se encontra travado no meio do caminho, naquele momento difícil em que não se encontra mais tutelado por uma União prepotente e rica, mas tampouco definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração. A incongruência é ainda mais grave se levarmos em conta que o

Brasil é o único país do mundo no qual o município foi constitucionalmente consagrado como "entidade federativa". O termo tem inevitáveis implicações práticas, que ainda não foram plenamente assumidas, tais como aplicar integralmente, como o exige o novo status recém conquistado, o princípio da autonomia financeira e de autogoverno.

As dimensões do novo Pacto Federativo

Em primeiro lugar, definir a clara *distribuição de competência* entre a União, os estados e os municípios, na medida em que proliferam as *competências concorrentes* que deveriam ser eliminadas, constantes dos artigos 23 e 24, englobando um total de 28 incisos. Esta proliferação induz a um inevitável alargamento da margem de irracionalidades possíveis, tais como: duplicação ou superposição de responsabilidades administrativas entre as diferentes esferas, levando inclusive a decisões e penalidades contraditórias entre uma e outra. Seria importante que se definisse melhor o princípio norteador das prioridades de cada esfera, reservando ao município a ação administrativa rotineira, referente aos serviços quotidianos que devem ser prestados à população, especialmente educação, saúde, segurança e obras locais.

A criação da *polícia municipal* é um ponto importante da agenda da descentralização dos serviços públicos que exige mudança no artigo 144 com a inclusão do inciso VI de *polícias municipais* e a modificação na redação do parágrafo 8º nos seguintes termos: "as polícias municipais, estruturadas em carreira e dirigidas por um profissional de nível superior de segurança pública, destinam-se a combater a criminalidade local, desenvolvendo a atividade preventiva de patrulhamento e os atos repressivos de polícia judiciária, ressalvadas a competência e a ação suplementar da União e do Estado.

A medida pode ser inicialmente introduzida nas disposições transitórias para os municípios de maior porte. A iniciativa se inspira na constatação óbvia de que a maior parte das ocorrências delituosas seria melhor detectada a partir do *controle direto* sobre o território no qual os infratores se locomovem. A tendência se afirma espontaneamente com a criação de guardas municipais paradoxalmente desarmadas no Rio e em São Paulo e se estende a municípios do interior que já se encarregam de aplicá-los através do artifício de convênios firmados com as polícias estaduais. Dentro da mesma preocupação, caberia unificar as polícias estaduais civil e militar, que funcionam de maneira desarticulada e competitiva.

A União estão prioritariamente reservadas as funções gerais de *planejamento global e de coordenação*, de acompanhamento e avaliação, cujo êxito depende essencialmente da produção e do controle da *informação* em parceria com as unidades federadas. Cabe ainda, à União, zelar pelas funções de política externa, integração e defesa, controle da política monetária e fiscal. Dentro da federação seu papel deve ser antes de mais nada integrador, incentivador e corretivo, seja contribuindo para expandir, através de assistência técnica, a capacidade inovadora das unidades federadas e a articulação das mesmas; seja lhes assegurando justiça e equidade, graças à proteção de órgãos centrais fiscalizadores, e a políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios regionais. Aos estados, como instância intermediária, cabe o exercício combinado das sempre que for possível ao município técnica ou financeiramente exercê-las.

As relações entre as diferentes instâncias deverá pautar-se, pois, pelo *princípio de subsidiaridade* inspirado na Constituição alemã e que determina que sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que está acima. Em outros termos, o governo federal não deve arcar com

responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar a contento: estes não deverão exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer.

Em segundo lugar, é preciso discutir a dimensão descentralizadora e federativa da Reforma Fiscal sem esquecer que a descentralização municipalista pura e simples não é, em nosso país, garantia necessária de eficiência administrativa e de participação civil e comunitária. A Constituição precisa exigir dos estados e municípios, como entidades federadas, a criação e operacionalização de corpos técnicos de informação, planejamento e controle encarregados de assessorar de maneira adequada as unidades federadas. Merece pelo menos discussão a velha proposta dos *administradores técnicos* no exercício dos executivos municipais, como tem ocorrido na experiência americana com grande sucesso.

É importante, porém, manter instrumentos de coordenação e avaliação em mãos do governo federal a fim de que lhe sejam garantidas funções vitais de integração e promoção do desenvolvimento. Neste particular, ponto crítico são as transferências automáticas, através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, sem que se exija dos mesmos nenhuma estrutura

operacional e administrativa da qual estes fundos seriam apenas uma forma complementar de apoio. A tendência à proliferação de municípios (e de estados) sem autonomia fiscal e financeira é uma patologia do processo democrático recente que precisa ser discutida e aprofundada.

O fato é que prevalece entre nós a total irresponsabilidade que leva uma número cada vez maior de estados e municípios a sobreviver quase que integralmente de transferências federais. Esta situação de plena dependência não interfere nos padrões de gastos destas unidades federadas, dotadas de estruturas administrativas incompatíveis com a situação real em que sobrevivem. Seria recomendável *fixar para as transferências automáticas um terço percentual no conjunto das receitas*. A sugestão é de que não ultrapassem o limite de, digamos, 50% do orçamento anual previsto (questão a ser examinada pela Comissão de Reforma Fiscal); e/ou que sejam vedados a estes recursos o pagamento de pessoal político-administrativo no âmbito dos três poderes como vem ocorrendo, e com fartura, em diversos estados e municípios brasileiros.

Para os que se encontrassem além deste patamar mínimo, a questão poderia ser resolvida através das disposições transitórias, que puderam fixar com prazo determinado um fundo

assistencial e de treinamento de recursos humanos voltado para a recuperação de microregiões carentes, sob a supervisão do governo federal.

Em terceiro lugar, cabe reforçar com maior clareza de princípios e de mecanismos de intervenção qual seria o papel da União e dos estados na *redução dos desequilíbrios regionais*. Aguarda-se até hoje uma proposta de regulamentação do Artigo 3, alínea III que determina que "constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil... erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir os desequilíbrios regionais". Caberia neste caso à União *redirecionar os fundos e incentivos existentes* em torno de modernas subsidiárias de bancos regionais de investimento - como o Banco do Nordeste e outros - que funcionem de acordo com os princípios da economia de mercado, embora direcionando e redemocratizando o sistema de crédito. Estes dois mecanismos complementares - *fundos de investimentos e fundos de participação* - poderiam ser importantes fonte de distribuição de renda, bem mais eficiente do que estão sendo até agora os incentivos fiscais e as transferências federais.

O objetivo de tudo isto seria incentivar a criação e a expansão de *pólos regionais de desenvolvimento e a redistribuição*

espacial e social da renda. A Constituição de 1988 fixou a responsabilidade administrativa deste processo para os estados, uma vez que determina em seu artigo 25, parágrafo 3º, que "cabe aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

No entanto, faltou a este dispositivo a obrigatoriedade que funcionou para o planejamento municipal, através do plano diretor. Neste caso, seria recomendável a introdução de um parágrafo 4º determinando a localização de *microrregiões que ficariam sujeitas a ações em parceria entre os governos estadual e federal.* O planejamento e o acompanhamento de seus resultados poderiam ser também funções conjuntas das duas instâncias de governo sob o controle do Senado Federal.

Finalmente, sugerimos a reformulação do *sistema de representação regional* na Câmara dos Deputados, uma vez que a descentralização do processo de desenvolvimento - e do financiamento dos pólos de desenvolvimento - dilui antigos privilégios canalizados para o Sul-Sudeste, e que o processo democrático

tende a valorizar a distribuição dos recursos via Orçamento, restringindo a canalização dos recursos pela via tecnocrática e pelos lobbies empresariais. Em outras palavras, as distorções hoje existentes precisam ser rediscutidas, uma vez que são inesgotável fonte de ressentimento político para os excluídos da arena política e de ressentimento econômico para os que têm sido excluídos da arena econômica.

A reformulação é, de fato, bastante delicada, uma vez que a *sub-representação* penaliza apenas o estado economicamente mais poderoso (São Paulo) enquanto a *super-representação* tende a privilegiar de maneira extremamente desigual principalmente os estados periféricos: os antigos territórios, os estados do Norte e os novos estados do Centro-Oeste, de grandes espaços e de população rarefeita. Nestes estados, a presença estatal é ainda extremamente difusa e a vulnerabilidade espacial coincide com as regiões de fronteira.

Implicitamente, prevalece o critério de que, além da *população*, a representação depende também da extensão do *território* e da necessidade de controle político sobre o mesmo. O fato ainda mais relevante é que a atual superrepresentação coincide com zonas em franco processo de expansão populacional, em função de migrações internas.

Isto é, vamos ter que nos habituar a conviver com a idéia de que, a médio e longo prazos haverá pressão inevitável no sentido de criar unidades federadas menores, semelhantes às que prevalecem no Nordeste e no Sul do país.

Mesmo assim, cabe reconsiderar as mencionadas distorções desfavoráveis a São Paulo, levando em conta, em primeiro lugar, que suas *taxas históricas* jamais ultrapassaram o número mínimo de sete deputados, durante a vigência da Constituição de 1946, e que tampouco alcançaram, no limite superior, taxas tão restritas quanto o número máximo de setenta. Estas distorções resultaram, além do mais, de reconhecidas manipulações do regime militar no ocaso, buscando desesperadamente criar novos estados para construir artificialmente maiorias congressuais.

Recomendamos, portanto, neste caso, *a adoção de um mínimo de 4 (quatro) deputados e a manutenção do número atual de cadeiras no Congresso*, submetido ao critério proporcional, como recomenda o Artigo 45 da Constituição de 1988. Sabemos hoje que esta negociação é tecnicamente possível tendo em vista as afinidades reveladas em pesquisa recente entre as bancadas do Sul e a do Centro-Oeste.

Sabemos, porém, que dificilmente a medida será aprovada se não houver um nítido compromisso no sentido de manter o equilíbrio político entre regiões pobres e ricas. Neste caso, o que está efetivamente em jogo é a técnica do logrolling, isto é, *a possibilidade de negociar a correção das distorções políticas da representação em troca da correção das distorções econômicas - os desequilíbrios regionais*. Outra forma de enfrentar esta delicada negociação é reforçar as funções propriamente federativas do *Senado Federal*, eliminando o seu inútil e complicado papel de Câmara revisora, uma vez que pela sua composição e pela sua natureza sua função básica é a de *ser guardião da federação*.

De fato, o grande desvio que hoje se verifica é a indiferenciação de funções, uma vez que o Senado repete as votações da Câmara e esta, por sua vez, reproduz a composição do Senado, na qual os estados comparecem, independentemente da população, com idêntica representação. Reforçar a exclusividade de suas funções federativas é assegurar o seu papel, altaneiro de equilíbrio e de aconselhamento superior, ligado às decisões federais básicas tais como: aprovação do orçamento e equilíbrio fiscal, preservação da moeda, política externa, integração regional.

Conclusões

Desejamos chamar a atenção para o fato de que *a federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas, econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar*. É preciso garantir, por exemplo, a flexibilidade regional necessária para que os pólos de desenvolvimento possam se descentralizar, beneficiando-se das condições favoráveis de cada região.

Não seremos bem sucedidos nesta tarefa se não atentarmos para o fato de que o Governo Federal tem sofrido um enorme processo de descapitalização política, tornando cada vez mais tênues os laços de legitimidade (e identidade) entre a autoridade central e o conjunto de cidadãos. Neste contexto delicado, no qual as *tentações do separatismo* afloram com insistência surpreendente, favorecidas pelo processo de globalização e livre circulação do capital, convém ressaltar a importância de medidas políticas, fiscais e administrativas que permitam o fortalecimento da União.

Isto não significa que sejamos obrigados a compactuar com as enormes irracionalidades que foram se agravando ao longo dos anos e que permitiram que o

Estado centralizador acumulasse funções excessivas sem que dispusesse das condições necessárias para leva-las a bom termo.

De fato, a dimensão continental do país é um elemento estrutural (e cultural) importante na definição das funções do Estado, dificultando a realização do velho sonho napoleônico do Estado Unitário e exigindo, por outro lado, o fortalecimento de funções de integração que dão visibilidade, poder e influência aquilo que nós, brasileiros, chamamos de poder central ou União, e que todos os países federativos chamam de *federação como sinônimo de União*.

As sugestões acima propostas determinam inúmeras interfaces com outras propostas de Reforma, que deverão ser conjuntamente examinadas: reforma fiscal, política de segurança, reforma administrativa, eleitoral e partidária. Esta última, por exemplo, deveria introduzir as listas nacionais para permitir a presença no Congresso de figuras nacionalmente consagradas independentemente de suas lealdades municipais, como ocorre hoje com o sistema eleitoral que utilizamos, ou como ocorreria com o voto distrital puro.

Partidos regionais podem estimular autonomias indesejáveis, da mesma maneira que um excesso

de exigência na distribuição espacial da agremiação pode produzir um resultado também indesejável: a excessiva perda de homogeneidade ou o desestímulo à expansão nacional. Todas estas questões, examinadas sob o ângulo federativo, permitem a construção de um complexo edifício formado de peças interdependentes que produzem um único resultado final.

O item final desta agenda temática refere-se à possibilidade de examinar em conjunto questões globais referentes ao controle do processo descentralizador e do princípio centralizador - federativo, estabelecendo regras financeiras e orçamentárias rígidas, tais como a *autonomia do Banco Central, guardião da moeda*, que impeça a irresponsabilidade político-administrativa.

Resumen

EL NUEVO PACTO FEDERATIVO

La Constitución de 1988, que consagró el principio federativo y fortaleció a nivel financiero los estados y municipios, no ha conseguido completar la ingeniería institucional necesaria para dar organicidad al proceso de descentralización que precisa atender a un país de gran

extensión territorial y marcado por extremas diversidades. Queda por definirse la distribución de incumbencias entre la Unión, Estados y Municipios. Por ello, proliferan duplicaciones o superposiciones de responsabilidades administrativas.

Abstract

THE NEW FEDERATIVE PACT

The 1988 Constitution reinforced the federative principle as well as the budget of states and counties. It was not able, however, to gather enough support so as to complete the decentralization process, much in need in a country of continental size and extreme inequalities. The distribution of responsibilities at the federal, state and county levels is yet to be clearly defined, overlapping authority and jurisdiction between the three levels of government following as a major consequence of this situation.

Aspásia Camargo é presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

GVERNABILIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

Ladislau Dowbor

A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local - privados e comunitários - como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. (IPEA/IBAM)

Perda de governabilidade

Brasil gasta mal. Só na área social gastam-se cerca de 80 a 100 bilhões de dólares por ano, e muita coisa pode ser feita com recursos deste porte. A desproporção entre o que se gasta e os resultados levou o Banco Mundial a realizar uma pesquisa no Brasil: "A proporção do PIB brasileiro destinada aos serviços sociais parece ser mais elevada do que a dos outros países em desenvolvimento de renda média. Em comparação com os

o governo, principalmente em países desenvolvidos, administra hoje metade do produto social. Por exemplo: a participação percentual dos gastos do governo do Reino Unido, há 100 anos, era de 10% do PIB ou PNB. Hoje é de 48%. A progressão da participação do Estado é grande e significativa. Apresentar essa informação é importante porque segmentos da sociedade querem um Estado "pequeno e eficiente", justificando um processo caótico de privatizações. A realidade com a qual temos que trabalhar para enfrentar os processos de mudanças é a de um Estado amplo, mas que tem que funcionar de forma diferente.

mesmos países, os indicadores do bem estar social no Brasil são surpreendentemente inferiores".¹ Não há dúvida que temos recursos insuficientes, mas também não há dúvida que estes recursos encontram-se, antes de tudo, mal

¹ - Banco Mundial - Despesas do Setor Público com Programas de Assistência Social - Washington, maio de 1988, Vol I., p. ii. O Banco Mundial calcula os gastos com a área social no Brasil em cerca de 25% do PIB, o que significaria 100 bilhões de dólares para um PIB de 400 bilhões.

utilizados. Imaginar que se trata de uma característica do setor público é ilusão. Nas cifras anteriormente citadas, estão os gastos privados, e o estudo do Banco Mundial constata, por exemplo, que no conjunto cerca de 80% dos gastos em saúde situam-se na área da saúde curativa, o que é simplesmente absurdo. Que técnico com experiência em planejamento social duvidaria que com prioridade à saúde preventiva, à educação básica, descentralização da gestão da seguridade social, e algumas medidas mais, poderiam ser economizados uns 30% ou mais para aplicações mais amplas? E isto significa dezenas de bilhões de dólares.

Mas podemos também ir para um setor essencialmente privado, como é o dos bancos, e constatar-mos que a intermediação financeira nos custa cerca de 50 bilhões de dólares por ano. Vamos clarificar isso: para estocar, gerir, aplicar os recursos de todos nós, os bancos têm custos, que incluem desde salários até computadores e lucros dos banqueiros. É o custo da máquina que ultrapassa 50 bilhões de dólares, algo entre 12 e 15% do

PIB nacional, mais do que o valor total da produção agrícola do país. O banqueiro, para cobrir estes custos, cobra juros, pagos pelas empresas que tomam empréstimos. Estas empresas, por sua vez, incluem os custos financeiros ao calcular o preço de custo dos seus produtos, repassando-os para os preços de venda, o que significa que a massa de consumidores do país paga, ao comprar qualquer produto, os custos financeiros correspondentes, sustentando a gigantesca máquina de intermediação. Estes 12 a 15% de "imposto" financeiro, cobrado pelos bancos, encarecem todos os produtos, reduzem a capacidade de investimentos do país, e constituem uma gigantesca esterilização de poupança. Considere-se que nos Estados Unidos a intermediação financeira situa-se na faixa de 3 a 4% do PIB, que equivaleriam a algo em torno de 15 bilhões de dólares no Brasil. É um cálculo conservador estimar que 30 bilhões de dólares são desperdiçados anualmente no Brasil por irracionalidades do sistema de intermediação financeira.²

² - Ver o excelente artigo de capa da Veja de 11 de agosto de 1993, "Caixa Alta na Terra da Inflação"; bem como o estudo do caderno especial da Folha de São Paulo de 26 de agosto de 1993, intitulado "O sistema Financeiro Mergulha nos Lucros". Os custos da máquina de intermediação financeira, entre 12 e 15% do PIB, podem ser acompanhados nas tabelas do Anuário Estatístico do Brasil, do IBGE. Para dar o exemplo de uma empresa, o documento "Bradesco 50 Anos" informa que o grupo "fechou o balanço do ano passado (1992) com lucro de US\$ 289 milhões, 77,6% a mais que no ano anterior, ocupando entre 16 e 18% do mercado" p. 3. Este lucro em 1993 alcançou quase 380 milhões de dólares, e estamos falando em lucros declarados.

Tomemos também o exemplo dos transportes em São Paulo. São 4 milhões de automóveis particulares que se acotovelam nas ruas da cidade, e qualquer motorista que se encontra na rua num dia de chuva pode constatar o alcance da nossa incapacidade de gestão urbana: conseguimos nos paralisar por excesso de meios de transporte. Se calcularmos que um carro vale em média 5 mil dólares, são 20 bilhões de dólares imobilizados. É claro que não estamos computando o valor do combustível, dos pneus que se gastam, da sinalização das ruas. Só o valor dos carros permitiria construir mais de 500 km de metrô na cidade, resolvendo todos estes problemas. Mas a nossa mão invisível é sábia: São Paulo tem apenas 35 km de metrô, que aliás custa, por quilômetro, duas vezes e meia o que custou a construção do metrô de Montreal, no Canadá. Podemos fazer outro cálculo: a opção metrô em grande escala poderia economizar meia hora, em média, de tempo de transporte do trabalhador paulistano, e estamos sendo comeditos. Cinco milhões de trabalhadores a meia hora por dia são 2,5 milhões de horas economizadas por dia. Como a produtividade média da hora de trabalho do brasileiro é da ordem de 3 dólares, teríamos uma economia de 7,5 milhões de dólares por dia, ou 2,1 bilhões

por ano, suficiente para construir por ano o dobro de toda a rede de metrô da cidade. Mas a opção é derrubar mais casas na Faria Lima para abrir mais espaço para carros, enquanto o projeto metrô surge...em Brasília.

Outra área? Na área das infra-estruturas, onde as decisões são predominantemente públicas mas com influência determinante das empreiteiras, acumulamos gastos gigantescos (a nossa dívida externa é hoje da ordem de 120 bilhões de dólares), para desenvolver um programa atômico sem nenhum sentido, uma rodovia Transamazônica entre o nada e o nada, uma ferrovia do aço que tem mais túneis e pontes do que trechos normais, e uma central hidrelétrica que arcou com todos os sobrecustos de querer ser a maior do mundo. Só na central foram 18 bilhões de dólares, dinheiro suficiente para comprar bons estabelecimentos agrícolas para todos os sem-terra do país.³

Na área agrícola, tão importante e tão subestimada, temos no país 370 milhões de hectares de boa terra agrícola, lavramos anualmente cerca de 60 milhões, e apresentamos um gigantesco desperdício de terra através do que tem sido chamado pudicamente de pecuária extensiva (média nacional de 3 hectares por cabeça), enquanto na

³ - Existiam na época várias alternativas de se construir hidroelétricas de porte médio, acompanhando assim o aumento da demanda de energia de forma gradual.

realidade temos sólidos dois terços do nosso potencial em terras imobilizado como reserva de valor, com proprietários que nem cultivam nem deixam cultivar. Isto sem falar das impressionantes estruturas de atravessadores que provocam viagens absurdas dos produtos agrícolas entre diversas "praças", simplesmente para pagar pedágio comercial. Trata-se, aqui também, da área privada, e não do Estado.⁴

Na área dos recursos humanos, em números redondos, o Brasil tem uma população total da ordem de 155 milhões de pessoas, das quais cerca de 90 milhões em idade de trabalho. Destas, cerca de 70 milhões constituem a população economicamente ativa, ou seja, que trabalha ou está procurando emprego, e um pouco mais de 60 milhões trabalham efetivamente, constituindo a população ocupada. Basta ver, pelos números, que mantemos uma gigantesca subutilização dos recursos humanos do país, em termos estritamente quantitativos, sem falar da imensa perda de produtividade representada pelo fato de metade da nossa mão-de-obra ter

completado, no máximo, até o quarto ano primário, formando uma gigantesca massa de analfabetos funcionais.⁵

Estes exemplos, tomados isoladamente, levam a explicações parciais e a culpas fáceis. Tomados no seu conjunto, demonstram:

a) que os volumes desperdiçados são simplesmente gigantescos, da ordem dos 100 a 150 bilhões de dólares anuais, pelo menos um quarto do PIB. Em consequência, o nosso problema central não é o de levantar recursos novos, e sim de utilizar corretamente os que temos, inclusive recursos físicos subutilizados como o solo, e os recursos humanos.

b) o problema não é de maneira nenhuma característico do setor público, podendo ser constatado no conjunto da economia, criando uma situação global de baixa produtividade social.

c) como os diversos agentes econômicos, públicos ou privados, não sofrem de uma perversão generalizada de querer o seu próprio mal, o problema

⁴ - Ver o Anuário Estatístico do Brasil 1992 do IBGE, p. 143 para dados do potencial dos solos; para os dados do uso agrícola do solo, ver o Anuário de 1989, ano a partir do qual o IBGE interrompeu a publicação da informação básica sobre a estrutura agrária, p. 292. Os 50.000 grandes estabelecimentos agrícolas do país, que controlam 44% do solo, cultivam em média 5% da área dos seus estabelecimentos, enquanto os pequenos proprietários cultivam 65%.

⁵ - Para o detalhe desta situação, ver Ladislau Dowbor - Aspectos Econômicos da Educação, Editora Ática, São Paulo 1991, 2ª ed. Ver igualmente Anuário Estatístico do Brasil 1992, página 271, e 359 e seguintes.

resulta essencialmente de uma desordem institucional, que leva a uma cultura organizacional centrada no curto prazo e no canibalismo econômico.

d) quando numerosos atores sociais buscam a vantagem a curto prazo e a qualquer custo, inviabilizando o processo de desenvolvimento no seu conjunto, as soluções devem ser buscadas na recuperação da governabilidade no seu sentido mais amplo.

Estas constatações, por óbvias que sejam, são importantes para deixar claro que a racionalização institucional faz parte de um processo mais amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. Por outro lado, mostram que a reorganização do contexto institucional do nosso desenvolvimento, e a recuperação da governabilidade do país, constituem um eixo de ação absolutamente vital. Não se trata, portanto, de organogramas, mas da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação.

Gerir a mudança

É importante definir, antes de tudo os grandes eixos de mudança que atingem a

sociedade neste fim de século, e que definem os parâmetros das novas formas de gestão.⁶

a) o **progresso tecnológico** - As transformações mais significativas podem ser resumidas em cinco grandes eixos: a informática, que está revolucionando todas as áreas, e em particular todas as áreas que lidam com conhecimento; a biotecnologia, que ainda não invadiu o nosso cotidiano, mas deverá constituir a força principal de transformação na agricultura, indústria farmacêutica e outros setores na próxima década; as novas formas de energia, em particular o laser, permitindo aplicações que estão se generalizando na medicina, comércio, eletrodomésticos e outros setores; as telecomunicações, que conhecem uma revolução tecnológica mais profunda e dinâmica ainda do que a da informática, tomando possível e cada vez mais barato transmitir tudo - textos, imagens, som - em grandes volumes e com rapidez, em particular através da telemática, associação da informática com as telecomunicações; finalmente, os novos materiais, que incluem as novas cerâmicas, os supercondutores, as novas formas de plástico etc., e que por sua vez permitem novos avanços na eletrônica e na informática, nas telecomunicações e assim por

⁶ - Este novo quadro de referência do nosso desenvolvimento foi por nós estudado em detalhe em outros trabalhos, e é aqui representado para manter a visão de conjunto.

diante. Não há provavelmente nada de novo para o leitor nesta enumeração, mas é importante assinalar a que ponto é novo este ritmo de transformação. Basta lembrar que um estudo da Comunidade Européia considera que nos últimos 20 anos dobraram os nossos conhecimentos científicos, relativamente à totalidade de conhecimentos técnicos acumulados durante a história da humanidade. Por precárias que sejam avaliações deste tipo, o fato é que estamos no meio de um gigantesco turbilhão de renovação científica, e este fato deve ocupar um lugar central nas nossas reflexões sobre as formas de gestão econômica e social. Acabou-se o tempo em que se geria uma realidade relativamente estática. E gerir a mudança implica gerir um processo permanente de ajustes dos diversos segmentos da reprodução social, que poderíamos definir como gestão dinâmica.

b) a internacionalização - O processo de globalização ou internacionalização do espaço mundial resulta, em grande parte dos avanços tecnológicos mencionados. Basta dizer que se transferem hoje diariamente mais de 1 trilhão de dólares entre diversos países, por meios eletrônicos, para ver até que ponto a terra se transformou em

"aldeia global".⁷ Hoje vemos as mesmas imagens na TV, compramos os mesmos carros, lemos os mesmos artigos - ou quase - em qualquer lugar do mundo. O movimento centrado na Qualidade e Produtividade incide em todos os espaços econômicos do mundo, e ninguém pode se permitir ignorar o seu impacto.

Uma implicação evidente para todos nós é que já não há espaços para "ilhas" culturais ou econômicas, para "Albânicas" com experiências isoladas. Temos que fazer frente à internacionalização, dado objetivo que independe dos nossos gostos, e dimensionar as nossas propostas em função desta realidade. Variações de cotação na bolsa de cereais de Chicago provocam rápidas mudanças de comportamento de agentes econômicos de qualquer município, por mais distante que seja. A maior parte dos países, a começar pelos Estados Unidos, está empreendendo esforços amplos de modernização administrativa. Atrasos nesta área são hoje mortais para a produtividade comparada dos países.

Por outro lado, é o conjunto da referência espacial do desenvolvimento que hoje encontra-se deslocado, com a redução do papel dos governos nacionais, reforço dos "blocos" e do espaço

⁷ - Dados do Business Week; ver também o interessante estudo "The Death of Money", que mostra como os governos e Bancos Centrais estão totalmente ultrapassados pela mundialização dos fluxos financeiros, enquanto a legislação e os instrumentos continuam sendo de âmbito nacional.

supra-nacional em geral, e um novo papel das cidades na gestão descentralizada da sociedade.⁸

c) a **urbanização** - Os fenômenos demográficos são discretos porque os processos regulares de mudança, que envolvem alguns poucos por cento ao ano, não chamam a nossa atenção. Mas a realidade é que, em meio século, as nossas sociedades deixaram de ser rurais para se tornarem urbanas, e um país não é mais uma capital onde se tomam decisões, cercado por massas rurais dispersas. Estamos apenas começando a avaliar o gigantesco impacto social e político desta transformação. Basta lembrar que, hoje, no Brasil, 80% da população vive em cidades, invertendo as proporções do início dos anos 1950.

Uma implicação imediata desta nova realidade, é que não precisamos mais de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte dos seus problemas. Esta nova realidade é que levou os países desenvolvidos a adotar uma estrutura de Estado profundamente diferente da nossa, com

ampla participação dos governos locais.

Isso implica, em outro nível, que já não podemos nos deixar acuar à eterna dicotomia entre privatizar e estatizar, na medida em que adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, a chamada democracia participativa. Voltaremos mais adiante a esta questão central.

d) as **polarizações** - a polarização entre ricos e pobres atinge, neste fim de século, uma profundidade e um ritmo desconhecidos em eras anteriores. Os dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1992, do Banco Mundial, indicam que éramos, em 1990, 5,3 bilhões de habitantes, para um PIB mundial de 22 trilhões de dólares, o que significa 4.200 dólares de bens e serviços por ano e por habitante: o planeta já produz amplamente o suficiente para uma vida digna para toda a população mundial. No entanto, 16 trilhões destes recursos, ou seja 72%, ficam com 800 milhões de habitantes, dos

⁸ - Ver a este respeito o artigo precursor de John Friedmann, "The World City Hypothesis", in *Development and Change*, jan. 1986; ver também os estudos de Samir Amin sobre esta grande contradição do fim de século: a economia se mundializou enquanto os instrumentos de regulação continuam sendo nacionais, e portanto cada vez menos operantes. O estudo do deslocamento dos espaços do desenvolvimento não se presta a simplificações: uma cidade como Shanghai hoje prepara ativamente a sua inserção no espaço mundial, onde grandes centros urbanos terão papel mais forte, enquanto minorias culturais freqüentemente encontram mais condições para florescer no espaço global do que no espaço cultural mais homogêneo de uma nação.

países do "Norte", que representam 15% da população mundial. O efeito prático é que o nosso planeta tem 3 bilhões de pessoas com uma renda média de 350 dólares por ano e por pessoa, menos de metade do salário mínimo brasileiro. O cidadão do "Norte" dispõe em média de 60 vezes mais recursos do que os 3 bilhões de pobres do planeta, ainda que, seguramente, não tenha 60 vezes mais filhos para educar. É fácil entender como esta diferença, já catastrófica, se aprofunda: em 1990, por exemplo, a renda per capita dos pobres aumentou 2,4 %, ou seja de 8 dólares, enquanto a dos ricos aumentou 1,6%, ou seja de 338 dólares. A população dos ricos aumenta 4 milhões por ano, enquanto a dos pobres aumenta 59 milhões de habitantes.⁹

Temos de encarar com frieza estas cifras. O impacto sobre o mundo da educação, por exemplo, é imediato. Os gastos mundiais em educação em 1988 foram de 1.024 bilhões de

dólares, cerca de 5,5% do produto mundial. Os países desenvolvidos gastaram 898 bilhões destes recursos, enquanto os países subdesenvolvidos se limitaram a 126 bilhões. Como a população dos países subdesenvolvidos ultrapassa 4 bilhões de habitantes, o resultado prático é que, em 1988, o gasto médio anual por aluno foi de 2.888 dólares nos países ricos, e de 129 dólares nos países subdesenvolvidos, ou seja, 22 vezes menos, quando quem tem que recuperar o atraso somos nós.¹⁰

Em outros termos, a busca da produtividade social e da gestão mais racional dos nossos poucos recursos não é um luxo. Para os países do Terceiro Mundo, é uma condição vital para o desenvolvimento.

Por outro lado, a polarização interna criou duas sociedades no país. As cifras aqui são dramáticas: 1% das famílias mais ricas do país, dispõem de 17% da renda, cerca de 68 bilhões de dólares, algo como 45.000 dólares por

⁹ - Banco Mundial - Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1992 - Washington 1992, p. 196, Tabela A.1. O relatório é editado em português pela FGV.

¹⁰ - UNESCO - Informe Mundial sobre la Educación 1991 - Paris 1992, tabela 2.9 p. 36, e dados da p. 40. É interessante notar que este primeiro balanço mundial regular da Unesco sobre a situação da educação no mundo presta um tributo ao que conseguimos fazer com os poucos recursos que temos: "Estudios internacionales efectuados por la Asociación Internacional de Evaluación Escolar (IEA) han demostrado que los estudiantes de los países desarrollados no tienen un rendimiento muy superior - más aún, en algunos casos no es ni siquiera mejor - en pruebas comparables de comprensión de lectura, aritmética y ciencias, por ejemplo, al de los estudiantes de países relativamente pobres en los que el gasto por alumno es muy inferior" (ibid., p. 41).

ano por membro da família. Enquanto isto, os 50% mais pobres, 75 milhões de pessoas, sobrevivem com 12% da renda, algo como 640 dólares, 70 vezes menos que os mais ricos na média, e com um nível absoluto da ordem de 50 dólares por mês. Só a mais completa cegueira social pode explicar a tranqüilidade com a qual as classes dirigentes do país se limitam a contratar mais policiais, quando o Brasil já atingiu o primeiro lugar no mundo em injustiça social. No Rio são diariamente assassinadas 21 pessoas, 15 em São Paulo. Os 400 automóveis roubados diariamente em São Paulo representam uma fila de 2 km de veículos que têm de ser guardados, transformados, documentados, revendidos, o que implica uma indústria envolvendo esferas policiais, administrativas, bancárias além da própria criminalidade. Em 1993 os vigilantes, guardas e policiais militares ultrapassam 160 mil só no Estado de São Paulo, custando-nos, para atividades improdutivas, mais de um bilhão de dólares, para não falar de outras implicações.

Formas patológicas de desenvolvimento econômico levam a mecanismos perversos de sobrevivência, e não podemos voltar as costas para esta evidência: a reinserção digna das massas oprimidas deste país constitui um objetivo central de qualquer reforma

realista de como nos governamos. Não se pode gerir uma nação como se fossem dois países.

Vimos nas linhas acima a mudança profunda do contexto da administração. A mudança tecnológica impõe uma gestão dinâmica que redimensiona em permanência os seus espaços, a globalização exige uma interação muito mais ágil com o resto do mundo, a urbanização abre perspectivas para uma reformulação global do funcionamento da forma como a sociedade se governa, enquanto as polarizações econômicas nos colocam em situação de desigualdade, em termos internacionais, e situações explosivas, em termos internos.

A função do Estado

Com a força natural que possuem os lugares comuns, generalizou-se a visão de que a dimensão institucional desta modernização se resume em privatizar. "A privatização não é uma panacéia", adverte o próprio Banco Mundial, instituição insuspeita de "Estatismo". Os dados estão apresentados na tabela a seguir.

Constatamos a forte progressão global da participação do Estado, particularmente na fase mais recente, apesar de todos os

**Participação percentual dos gastos do Governo no PIB ou PNB
países industrializados - 1880/1985**

Ano	Alemanha	EUA	França	Japão	Suécia	Reino Unido
1880	10	8	15	11	6	10
1929	31	10	19	19	8	24
1960	32	28	35	18	31	32
1985	47	37	52	33	65	48

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991, Washington

discursos em contrário. A progressão é muito forte inclusive nos Estados Unidos (depois de 5 anos de governo Reagan) e no Reino Unido, numa fase que inclui quase 10 anos de governo de Margareth Thatcher. Em termos de ordem de grandeza, nos países desenvolvidos o governo administra hoje a metade do produto social.

Apresentar este quadro é fundamental à medida em que segmentos importantes da sociedade passaram a raciocinar em termos de um "Estado pequeno e eficiente", justificando, na realidade, um processo caótico de privatizações, engavetando a questão essencial do como e a quem serve o Estado. A realidade com a qual temos de trabalhar para enfrentar os processos de mudança que vimos acima, é a de um Estado amplo, mas que tem

de passar a funcionar de forma diferente. Na realidade, é o conjunto dos espaços diferenciados do desenvolvimento que têm de ser repensados na sua dimensão institucional.

Se as sociedades desenvolvidas se modernizaram de fato (mesmo quando não no discurso), reforçando o Estado, e a tabela não deixa dúvidas a respeito, o eixo principal de ação não consiste em cortar segmentos da administração pública, mas de buscar um melhor funcionamento e com outras finalidades. A uma pessoa gorda que se move mal não se corta a perna para que fique mais leve: busca-se melhorar o seu modo de vida. No nosso caso, trata-se de buscar soluções institucionais mais flexíveis e sobretudo mais democráticas.¹¹

¹¹ - Ver Osborne e Gaebler - Reinventing Government - USA, Addison-Wesley 1992, estudo que está causando uma pequena revolução nos Estados Unidos, em particular porque mostra que o problema não se coloca em termos de privatizar/estatizar, e sim, de forma bem mais ampla, de uma nova hierarquia de decisões, envolvendo entre outros a dimensão do espaço público-comunitário.

Em termos de eficiência global, de como a sociedade gere os seus recursos, um diretor da ENA (*École Nationale d'Administration*) de Paris tirava das cifras acima uma lição simples: se o Estado nas sociedades modernas gere cerca de metade do produto social, racionalizar as suas atividades constitui a maneira mais eficaz de se elevar a produtividade do conjunto da sociedade.

Estado do século XIX, problemas do século XXI

É importante levar em conta que somos um país de urbanização tardia. Ademais, não se trata, como o foi em grande parte no caso dos países desenvolvidos, de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas por expulsão do campo. O nosso mundo rural foi atravessado por uma poderosa corrente modernizadora que implantou a monocultura e a mecanização, reduzindo drasticamente o emprego e, por outra corrente profundamente conservadora, transformou o solo agrícola em reserva de valor, que os proprietários não usam nem

deixar usar. Sem emprego no campo, ou quando muito com emprego sazonal característico da monocultura e sem alternativa de acesso à terra, a população foi literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis, com bairros que tiveram frequentemente taxas de crescimento superiores aos 10% por ano. Este processo de expulsão é hoje agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços urbanos, que se vêm obrigados a reduzir a mão de obra empregada, deixando para estes dois terços da população brasileira a alternativa do setor informal, do desemprego, serviços domésticos, segurança dos mais variados tipos e outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem.

Esta situação implica o surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do país, problemas graves de habitação, saúde, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.¹²

¹² - Um exemplo da área de saneamento: "A população beneficiada com serviço de esgotamento sanitário no Brasil, em 1989, pelo sistema Planasa, era constituída de 28,8 milhões de pessoas, ou seja 20,6% da população urbana. Segundo pesquisa do IBGE, em 1989, 2.092 municípios brasileiros, correspondentes a 47,2%, possuíam rede coletora de esgotos e, desse total, cerca de 350, isto é, 8%, possuíam algum tipo de tratamento. Em apenas 51 municípios existia estação de tratamento. O dado mais alarmante, todavia, é que 45,4% dos domicílios brasileiros não possuíam rede coletora ou fossa séptica". IPEA/IBAM, Subsídios para uma Política de Descentralização de Serviços Públicos, março de 1993, p., 37, citando estudo de Edgard Bastos de Souza.

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana. Trata-se de amplos projetos de infraestruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último escalão da administração pública. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional caciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores.

Na Suécia, conforme vimos, o Estado gere dois terços do produto social. Entretanto, o trabalho de Agne Gustafsson sobre "Governo Local na Suécia" mostra que o governo gere muito pouco no nível central. O país tem 9 milhões de habitantes, dos quais cerca de 4,5 milhões ativos, e destes, 1,2 milhões são funcionários públicos de municípios e condados. Ou seja, cerca de um trabalhador em cada quatro é funcionário local. O resultado

prático é que o governo central na Suécia se contenta com 28% dos recursos públicos do país, enquanto as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72%. Esta cifra se compara com 5% na Costa Rica, 4% no Panamá, e um provável 13% no Brasil.

Quando os países eram constituídos por uma capital, e algumas cidades mais, rodeados por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobretudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século.

Um novo paradigma de Estado

Uma das vantagens que resulta da desestruturação dos regimes de partido único, é o deslocamento da atenção para as formas práticas de se democratizar o Estado realmente existente, sem esperar a grande alternativa.

Não há muitas novidades no que tange à forma básica de estruturação dos poderes, em torno do executivo, legislativo e judiciário. No entanto, há indiscutivelmente uma compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto.

Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização partidária. Este eixo político-partidário de organização da sociedade em torno dos seus interesses veiculou em geral, é preciso dizê-lo, as posições dos grandes grupos econômicos, da burguesia.¹³

Nos países do Leste Europeu, com a agravante da opção pelo partido único, ficou mais patente ainda que este eixo não é suficiente para sustentar um poder democrático.

O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa, e centrado na redistribuição mais justa do produto social. Quando analisamos os países caracteristicamente social-democráticos, constatamos que souberam desenvolver este

segundo eixo, criando sistemas mais democráticos. Em termos práticos, não há dúvida que o fato dos agricultores, metalúrgicos, bancários e outros segmentos estarem solidamente organizados, permite que a sociedade se democratize, e negociações de cúpula características dos partidos encontram um contrapeso democrático nos diversos interesses profissionais organizados. Passamos assim da democracia marcadamente burguesa para a social-democracia.

A organização dos interesses profissionais foi, sem dúvida, facilitada pelo fato de os trabalhadores terem passado a trabalhar agrupados no espaço empresarial, conhecendo-se, constatando o que têm em comum, e não é surpreendente que as grandes empresas apresentem em geral organizações de classe mais sólidas. Podemos estender o mesmo raciocínio para os impactos do processo moderno de urbanização. É bom lembrar que a história da humanidade é essencialmente rural, que a formação de grandes espaços empresariais data de pouco mais de um século, e que a urbanização generalizada é ainda mais recente. A idéia que queremos trazer aqui é que quando uma sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais, e passa a

¹³ - Adam Smith, na "Riqueza das Nações", já atentava para este desequilíbrio, constatando que pela facilidade de sua organização, as áreas empresariais adquiriam peso desproporcional nas decisões políticas, em detrimento dos trabalhadores.

viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se organizar em torno dos "espaços locais", do local de residência, do que John Friedmann chamou de "life space", ou espaço de vida.

O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por "representantes" para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante.

O cidadão sueco participa hoje, em média, de 4 organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre o seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efetivamente, pois não vão numa reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será uti-

lizado o solo da cidade e assim por diante.

Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao "espaço local", na linha poética de um "small is beautiful" generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses, e comunidades organizadas para gerir o nosso dia a dia. Este "tripé" de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como "democracia participativa", é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.¹⁴

Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, e devemos repensar de forma geral a hierarquia de decisões que concernem o nosso desenvolvimento.

Estilos de governo

As simplificações que consistem em gerir o espaço público

¹⁴ - Na realidade, desponta com força um quarto eixo, cada dia mais importante para uma forma madura de sustento do Estado: a descentralização e democratização dos meios de comunicação. Com partidos múltiplos, sindicatos representativos, fortes organizações comunitárias e uma "mídia" democratizada, teremos bases institucionais razoáveis para uma gestão política equilibrada.

como se fosse uma empresa privada não têm muito sentido, na medida em que o cliente da área pública, a população, é proprietário legítimo da "empresa". A administração pública tem de ser, por definição, democrática.

No entanto, é hoje essencial conhecer o que está acontecendo na administração empresarial, e utilizar as experiências positivas que possam melhorar o desempenho da administração pública. Tal como a administração pública, a área empresarial se defronta com um universo em mudança, envolvendo maior diversidade e maior complexidade no ambiente externo. Em termos empresariais, isto implica sistemas de gestão muito mais flexíveis, com grande agilidade para se adaptar a situações novas, o que por sua vez exige muito mais autonomia dos diferentes sub-sistemas da empresa, circulação muito mais ampla das informações e redução do leque de hierarquias

Em termos simplificados, gerir a mudança de forma ágil implica uma descentralização ampla das decisões. Para evitar a desarticulação e falta de coordenação que

a descentralização pode gerar, a empresa passa a trabalhar em "times" identificados com os objetivos definidos, criando uma dinâmica participativa. Uma empresa moderna já não pode trabalhar com a divisão tradicional entre a gerência que conhece e ordena, e o peão que executa.¹⁵

Mas as empresas trabalham também inseridas num tecido econômico muito mais interativo. Como trabalhar em sistema "just in time", por exemplo, com níveis de estoques de algumas horas, se a empresa não está articulada de forma muito precisa com os seus fornecedores? Na prática, o que ocorre é a gradual substituição do mercado por um sistema articulado de dependências inter-empresariais, criando um contexto novo de organização da produção. A tendência vai no sentido de um sistema complexo de relações horizontais entre empresas e segmentos empresariais, as "redes inter-empresariais", onde unidades formalmente independentes fazem parte de um tecido econômico complexo. Essas são articuladas, normalmente, através de acordos tecnológicos. Tal articulação ocorre via propriedade

¹⁵ - Grande parte do atraso da empresa brasileira, neste sentido, não provém da falta do "hardware" tecnológico, ou seja, de máquinas mais modernas, e sim de relações de produção que já não correspondem ao nível de desenvolvimento das forças produtivas, para utilizar uma formulação bem clássica de Karl Marx.

cruzada de ações, financiamentos conjuntos etc.¹⁶

O gigantesco potencial que este tipo de transformações representa na área da administração pública é estudado e esmiuçado em duas publicações recentes, "Empowerment", de John Friedmann, e "Reinventing Government" de Osborne e Gaebler, trabalhos que estudam experiências práticas e implicações teóricas das novas tendências administrativas nas mais variadas áreas.¹⁷

Trata-se, evidentemente, de repassar muito mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se, também, de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada município. O novo estilo passa, portanto, pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos

atores chave do município: empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação e outros. Passa, também, pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras e fiscais, e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela ampliação do espaço de interesse da prefeitura, que deverá ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalisador das forças econômicas e sociais da região. Passa, finalmente, pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre municípios, tanto no plano geral como sobretudo em torno a programas setoriais.

¹⁶ - Um excelente estudo destas tendências pode ser encontrado em Michael Gerlach, "Alliance Capitalism", University of California Press, Los Angeles 1992. Ao analisar as redes interempresariais ("intercorporate networks") que se constituíram no Japão, e em menor escala nos Estados Unidos, o autor conclui que o ambiente de funcionamento da empresa moderna deslocou-se "do mundo anônimo da mão invisível" para "as esferas concretas do planejamento e da coordenação". A importância teórica deste processo é imensa. Marx previu com razão que a socialização da produção, levando a uma riqueza e complexidade crescentes das relações intersetoriais, não poderia a longo prazo apoiar-se apenas nos mecanismos anônimos nos mercados. Enquanto os liberais continuam clamando pela primazia do mercado, e a esquerda aponta para os monopólios, na realidade a economia está evoluindo para um tecido complexo de redes interempresariais que permitem que a coordenação intersetorial se faça de maneira flexível e coordenada, deslocando, mais do que eliminando, os espaços de funcionamento do mercado.

¹⁷ - John Friedmann - Empowerment: the Politics of Alternative Development, Blackwell, Cambridge Mass., 1992; David Osborne and Ted Gaebler - Reinventing Government - Addison Wesley, New York 1992 .

Assim, mais do que discutir simplesmente a privatização, torna-se necessário ampliar o debate, na linha da excelente formulação do estudo IPEA/ IBAM: "A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local - privados e comunitários - como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. Por essa abordagem, democratização e privatização em serviços a nível local se transformam em vertentes básicas para a descentralização e municipalização".¹⁸

Resumindo, os principais pontos que poderiam caracterizar os enfoques propostos são os seguintes:

1 - O princípio da descentralização: na dúvida, ou salvo necessidades claramente definidas de que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da administração, estas devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada. E nos referimos aqui à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuição de recursos e flexibilidade de aplicação. Este princípio da "proximidade" vale tanto para a administração pública como para autarquias e várias áreas do

setor privado. E não se trata de dotar as administrações centrais de "dedos mais longos" com a criação de representações locais, mas de deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

Muitos se preocupam com a eventual perda de capacidade de governo central que a descentralização representaria. A nossa visão é inversa: quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, ocasionando a perda de governabilidade que vimos acima. Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União "limpar a mesa" de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos, e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macro-econômicos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, as grandes redes nacionais de infra-estruturas de transporte, energia e telecomunicações, a inserção do país no espaço econômico internacional.

2 - Papel mobilizador da administração local: independentemente das atribuições próprias nas áreas dos serviços básicos como limpeza urbana e serviços

¹⁸ - IPEA/IBAM - Limites e Possibilidades para a Articulação Público/Privado na Gestão de Serviços Públicos Urbanos Municipais, Brasília, março 1993, p. 12.

sociais, a administração local tem de assumir um papel catalisador das forças sociais em torno dos grandes objetivos de médio e longo prazo da comunidade. Para dar um exemplo, o Rio de Janeiro perdeu espaço em três eixos chave da sua sobrevivência econômica, a administração federal, a indústria e as atividades portuárias, constituindo hoje um gigantesco cogumelo demográfico sem a base econômica correspondente. Bem antes da atual implosão social que torna qualquer alternativa difícil, a cidade devia realizar os investimentos de longo prazo e mobilização social para se tornar grande capital turística, preparando assim um eixo econômico alternativo de desenvolvimento de mais longo prazo. Não podemos mais continuar com administrações locais que se limitam à cosmética urbana e algumas atividades sociais.

3 - Organização dos atores sociais: a concepção de que as câmaras de vereadores, que representam o aspecto político de alguns segmentos da sociedade local, podem representar efetivamente os interesses complexos e em plena transformação dos principais atores sociais do município, é demasiado estreita. As administrações locais devem criar foros de elaboração de consensos em torno dos problemas-chaves do desenvolvimento, incluindo nestes representações das empresas, dos sindicatos, das

organizações comunitárias, das organizações não governamentais, das instituições de pesquisa, dos diversos níveis de administração pública presentes no município, de forma a assegurar que a gestão se torne mais participativa. Os exemplos bem sucedidos de administrações locais mostram antes de tudo uma grande capacidade de "engenharia social" no sentido de elaborar sistemas flexíveis de parcerias nos mais diversos níveis.

4 - Enfoque da inovação: neste fim de século que apresenta transformações tecnológicas profundas, com inovações informáticas que permitem modernizar e dar transparência à administração, com a telemática que permite dar acesso instantâneo ao munícipe sobre dados de gestão referentes à sua cidade, com as fotos de satélite digitalizadas que permitem o seguimento da situação ambiental, com novas tecnologias de reciclagem de resíduos sólidos ou biodegradação de esgotos, com novos enfoques organizacionais mais horizontais e flexíveis, as administrações devem perder o medo de inovar, ou ainda de introduzir soluções em caráter experimental, deixando a própria sociedade se pronunciar sobre o acerto de determinadas inovações.

5 - Enfoque de eixos críticos de ação: além das rotinas setoriais, que asseguram a gestão dos

serviços básicos, é importante que as administrações locais trabalhem a definição dos eixos críticos de ação que permitam desencadear uma mobilização da sociedade em torno dos seus interesses de médio e longo prazo. Ações "desencadeadoras" deste tipo podem ser vistas em Santos, com a recuperação da balneabilidade das praias que está mobilizando o conjunto da sociedade em torno da modernização do turismo e da economia local, ou o programa de saúde em Penápolis que resultou em forte estruturação local dos municípios em torno dos seus interesses, ou ainda o programa ambiental de Curitiba, que teve um grande poder de agregação dos principais atores sociais da cidade em torno da modernização urbana em geral.

6 - Enfoque dos recursos subutilizados: se temos no país 370 milhões de hectares de terras agrícolas, mas lavramos anualmente cerca de 60 milhões, em que pesem as culturas permanentes e as necessidades da pecuária, conhecemos uma impressionante subutilização do solo, que se manifesta município por município. Conceito trabalhado por Ignacy Sachs e hoje desenvolvido pelo Banco Mundial, o enfoque da subutilização de recursos, implicando o esforço sistemático de identificação dos recursos naturais, humanos e de capital que poderiam ser melhor

mobilizados em nível local, constitui um eixo de trabalho essencial para numerosas administrações. Hoje vemos municípios que revalorizam os seus atrativos turísticos, outros que asseguram o cultivo em lotes vazios, outros ainda que asseguram espaço para educação em locais empresariais subutilizados e assim por diante.

7 - Enfoque da pesquisa do potencial local: a mobilização dos recursos subutilizados e a racionalização geral das atividades locais implicam um esforço sistemático de estudos e organização do conhecimento sobre o potencial existente, enfocando o ciclo completo de atividades que asseguram o desenvolvimento econômico e social. Trata-se de ordenar o conhecimento das atividades de produção; dos serviços de intermediação comercial e financeira, cuja organização racional assegura vantagens indiscutíveis à economia local; das infra-estruturas econômicas que geram economias externas (transportes, telecomunicações, energia e água); das infra-estruturas sociais, como saúde, educação, cultura, comunicação e lazer, que permitem o investimento adequado no homem e na qualidade de vida, constituindo hoje provavelmente o investimento mais produtivo que possa ser realizado; e da própria capacidade de gestão de desenvolvimento, identificando os pontos de

estrangulamento, as áreas de inércia administrativa e assim por diante. A sólida organização do conhecimento da comunidade sobre si mesma pode ser uma alavanca poderosa para o desenvolvimento, e uma das mais subestimadas.

8 - Trabalhar a matriz de decisões: já é tempo de ultrapassarmos simplificações em torno da dicotomia estatização/planejamento versus privatização/mercado. Para dar um exemplo, a educação constitui hoje um sistema complexo e diversificado de espaços do conhecimento, como a formação nas empresas, hoje em pleno desenvolvimento, e que exige parcerias setor público/setor privado; a formação em tecnologias emergentes, como cursos de informática, de qualidade total etc., que assumem grande importância com a dinâmica atual de inovação, e exigem flexibilidade na aplicação, podendo-se organizar parcerias universidade/setor privado; a formação comunitária, particularmente visando a reintegração de bairros pobres, que solicitam hoje apoio de formação em auto-organização, tecnologias alternativas, cursos para trabalho doméstico ou reinserção no mercado de trabalho e outros, constituindo uma alavanca fundamental do "ensinar a pescar", representam hoje um espaço privilegiado de parcerias da administração municipal com

organizações comunitárias, ONG's, e programas de nível nacional como a campanha de combate à fome e outros; a criação de meios locais de comunicação, seguindo a tendência moderna que hoje envolve televisões locais e outros meios modernos de articulação comunicação/educação, exige parcerias que envolvem o município com as faculdades, escolas e agentes de comunicação; a própria educação formal foge hoje do modelo centralizado, devendo basear-se cada vez mais na gestão participativa das comunidades, na linha, por exemplo, do sistema já implantado na cidade de São Paulo. Na realidade, tanto a educação como as outras áreas de desenvolvimento exigem a articulação flexível das áreas pública, privada e comunitária, e dos três níveis de administração pública.

9 - Enfoque da gestão intergovernamental: cruzam-se, hoje, no espaço do município esferas administrativas de diversos níveis, cada uma reportando-se ao seu nível central. É freqüente hoje 30 a 40% dos funcionários públicos que trabalham num município pertencerem a outras instâncias de governo, sem que o prefeito tenha sequer condições de conhecer o que as agências programaram para o município, e sem que estas mesmas agências se coordenem entre si. A racionalização da gestão intergovernamental, sob a coordenação da

autoridade efetivamente eleita pela população local, que é o prefeito, é essencial, pois não é realista esperar que decisões tomadas em instâncias independentes e de diferentes níveis de governo, formem espontaneamente programas coerentes a nível local. Com isso perdem-se as sinergias possíveis entre por exemplo programas de infraestrutura de saneamento básico com educação ambiental e programas locais de saúde, além de desestimular a participação da comunidade local, transformada em espectadora de burocracias que não a consultam.

10 - Recentrar as atividades nos objetivos humanos: o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1992 coloca claramente o problema: "É possível que os mercados impressionem do ponto de vista econômico e tecnológico. No entanto, são de pouco valor se não servem para melhorar o desenvolvimento humano. Os mercados constituem meios. O desenvolvimento humano é o fim."¹⁹ Por óbvio que possa parecer, é preciso lembrar ainda que toda a nossa atividade profissional, as atividades administrativas, os esforços das comunidades, não representam nada

se não se traduzirem em última instância em qualidade de vida, harmonia social, riqueza de convívio, no que tem sido às vezes qualificado de Felicidade Interna Bruta, em oposição ao PIB. Não é mais possível resumir o desenvolvimento a fatores econômicos e tecnológicos, ficando as empresas livres de fazerem o que bem entendem, esperando-se que o interesse humano seja contemplado por ações compensatórias da administração pública, com recolha do lixo, policiamento repressivo, assistência social e ações ambientais corretivas. A organização das parcerias sociais na gestão do nosso desenvolvimento implica justamente que todos os atores sociais busquem na gestão compartilhada, e desde o início das ações, o objetivo humano maior.²⁰

11 - A visão da sustentabilidade: demasiadas regiões hoje têm o seu turismo e atividades econômicas comprometidas por uma contabilidade que não contempla os custos ambientais, demasiadas regiões têm os seus solos esgotados pela monocultura predatória, demasiadas comunidades vivem um clima de fome, doença e insegurança. O município de Cubatão é hoje um

¹⁹ - Desarrollo Humano: informe 1992, PNUD, Bogotá 1992.

²⁰ - A área empresarial brasileira tem, de forma geral, pouca cultura de parceria e é bastante avessa às formas modernas de trabalho baseadas no que o Centro das Nações Unidas para Empresas Transnacionais (UNCTC) qualifica de "collaborative arrangements". No entanto, surge já uma forte corrente modernizadora, na linha do PNBE e outros, que aponta novos rumos.

exemplo destes absurdos, com uma indústria dependente do bombeamento dos esgotos do rio Tietê, enfrentando hoje a escolha absurda entre o desemprego e a poluição da Baixada. Entre a "ecochatice" e o "anarcocapitalismo", existe amplo espaço de ação coordenada e planejada, envolvendo o conjunto dos atores da comunidade local em torno dos interesses de longo prazo.

12 - Enfoque da comunicação e da informação: a informação, a cultura, a educação, a mídia, as diversas formas de acesso ao conhecimento, constituem um eixo essencial de recuperação da democracia. Não se pode esperar participação efetiva por parte de uma população à qual se vedou o acesso aos instrumentos - educação, informação - correspondentes. Em outros termos, o conjunto das áreas que formam os novos espaços do conhecimento devem assumir, numa gestão moderna, uma papel essencial, traduzindo-se em programas ativos e dinâmicos, com os meios correspondentes.

Visamos neste artigo desdobrar algumas implicações mais amplas das propostas simplificadas da privatização. A modernidade não se conquista com passes de mágica. Implica uma visão política, de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das "autoridades", constitui uma condição

essencial da cidadania. Implica numa visão institucional, menos centrada nas "pirâmides" de autoridade, e mais aberta para a colaboração, as redes, os espaços de elaboração de consensos e os processos horizontais de interação. Implica, finalmente, uma visão centrada no homem, na qualidade de vida, na felicidade do cotidiano, e um pouco menos nas taxas imediatas de retorno.

Estamos vivendo uma profunda revolução tecnológica. Por um lado, este avanço nos abre novos instrumentos de modernização, se formos capazes de orientá-lo. Por outro lado, é inviável a manutenção da presente desordem política, quando o ser humano dispõe de tecnologias de impacto planetário, de moto-serras, agrotóxicos, armas atômicas, capacidade de manipulação genética, química fina para produção de drogas letais em fundos de quintal, navios pesqueiros capazes de limpar a biomassa de gigantescas regiões marítimas, impérios de mídia capazes de atingir os nossos filhos dentro da nossa casa. Sem um sólido reforço da nossa capacidade de organização social, é o próprio planeta que se torna inviável.

Em outros termos, o ser humano, que demonstrou uma impressionante capacidade técnica, e uma igualmente impressionante impotência em termos de convívio civilizado, precisa buscar no

espaço local organizado o lastro político que lhe permita recuperar as rédeas do seu desenvolvimento.

Resumen**GOVERNABILIDAD Y
DESCENTRALIZACION**

El gobierno, principalmente en países desarrollados, administra hoy la mitad del producto social. Por ejemplo: la participación de los gastos del gobierno de la Gran Bretaña, desde hace 100 años, era de 10% del PIB o PNB. Hoy día es de 48%. La progresión de la participación del Estado es grande y significativa. Presentar esa información es importante porque segmentos de la sociedad quieren un Estado "pequeño y eficiente", justificando un proceso caótico de privatizaciones. La realidad con lo cual hemos que trabajar para enfrentar los procesos de cambio es la de un Estado amplio, sino que tiene que funcionar de forma diferente.

Abstract**GOVERNABILITY AND
DECENTRALIZATION**

The share of government activities in the national product is

today, especially in developed countries, about 50%. In fact, one hundred years ago, government expenditure in the United Kingdom was around 10% of GNP. Today this proportion increased to 48%. It is important to call the attention to this fact since different segments of society push for a "small and efficient" State, thus justifying a chaotic privatization process. To face change we have to work with an encompassing State, which nevertheless should work in a different way.

Ladislau Dowbor é professor titular da PUC de São Paulo e do Instituto Metodista de Ensino Superior.

UMA GERÊNCIA PÚBLICA PARA OS NOVOS TEMPOS

Bernardo Kliksberg
(tradução de Marcelo Brito)

Enfrentar os graves dilemas que afetam a América Latina requer novas atitudes e uma cultura gerencial mais avançada no setor público e no privado. O presente trabalho tem por finalidade construir um marco de referência sobre a nova *gerência pública necessária* e a situação e tendências observáveis neste campo.

Um contexto em mutação acelerada

O tema da gerência tem se convertido claramente em uma das grandes questões de nosso tempo a nível mundial. A boa gerência é, hoje em dia, um dos recursos mais cobiçados que há no planeta. Um recurso que, sob qualquer ponto de vista, marca diferenças de competitividade, entre nações de um modo muito significativo. Trata-se de um recurso estratégico e, por outra parte, escasso, não generalizado, nem no mundo, nem no interior das sociedades, inclusive das desenvolvidas.

Uma idéia fundamental em gerência atualmente é que o passado e um guia ruim, porque, devido as mudanças aceleradas, o presente difere do passado e o futuro diferirá ainda mais do presente. Como trabalhar neste âmbito de mudança dos tempos e de mudanças dos protagonistas? Desde já é necessário que as organizações públicas sofisticem seus mecanismos de interpretação da realidade e suas capacidades de ajuste adaptativo a mesma.

Não há nenhuma atividade significativa da vida das sociedades modernas que não se desenvolva mediante organizações. Gerenciar é tratar de alcançar as metas previstas mediante este que é o modo de aglutinação de esforços característico das sociedades humanas, nesta época histórica.

Gerenciar nesta década, a década de final de século, implica interrogantes muito diferentes daqueles que implicavam há pouco tempo, há mais de 10 anos, na década de 80. Gerenciar no setor

público, por sua vez, implica, em nossa opinião, e vamos tratar de demonstrá-lo, interrogantes provavelmente ainda mais complexos que aqueles que significa esta atividade no campo econômico interrogantes muito particulares, ligados às características e objetivos das organizações públicas.

Não é possível realizar maiores análises sobre o tema da gerência, em geral e a pública em especial, nesta década de final de século, sem considerar o entorno no qual ela se desenvolve.

Gerenciar nos anos 90 é diferente de gerenciar nos anos 80, porque estamos num entorno que tem-se modificado radicalmente. Um entorno histórico global, que está em processo acelerado de transformação, quase dia-a-dia. Estão se produzindo revoluções absolutamente significativas em campos centrais da história que afetam o cotidiano, que afetam todas as organizações, e que incidem fortemente nos parâmetros no qual se move qualquer tipo de gerência. Assim, estão se produzindo mudanças no campo tecnológico, que estão alterando fundamentalmente o que poderíamos denominar matriz tecnológica das atividades centrais das sociedades organizadas. O impacto das revoluções tecnológicas em curso, em campos como, entre outros, a biotecnologia, a micro-eletrônica,

a informática, a robótica, as comunicações, está transformando decisivamente o processo de produção de bens e serviços, em que se comercializam, em que se utilizam, e em que se consomem. Está modificando a paisagem das organizações industriais, e de serviço, de toda índole, em todo o planeta.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que estão se produzindo estas profundas transformações tecnológicas, que são em muitas áreas o resultado do que chamamos em ciência e tecnologia, *rupturas epistemológicas*, ou seja, implicam em processos de crise, de toda uma maneira de compreender e atuar na realidade. Está ocorrendo um processo de transformações geopolíticas, de enorme magnitude, profundidade e rapidez que está reordenando os modos básicos no qual se desenvolveu toda a história do século XX. Também em absoluta interação, com os dois planos anteriores, estão em curso grandes transformações geoeconômicas e um reordenamento das principais áreas de integração e influência econômica, a nível mundial.

Todo este conjunto de mudanças tem algumas características muito singulares que o diferenciam totalmente de outras épocas históricas, e que provavelmente só tem semelhança, em pouquíssimos momentos, em

toda a história do gênero humano. Estão se produzindo, com uma tal rapidez, totalmente excepcional, que torna muito difícil sua metabolização individual.

Estas transformações que afetam estratos muito profundos nos três planos - econômico, político e tecnológico - do que constituíam o modo de organização social básico, até pouco tempo, estão se produzindo no marco do que hoje chamamos, denominando ao planeta, a *grande aldeia*. Uma situação de desenvolvimento histórico onde a inter-relação entre os países no âmbito do sistema econômico mundial e do sistema político mundial, é a mais estreita que já existiu na história. Onde os impactos significativos, em qualquer país central, têm repercussões da maior significação em todo o mundo e, além disso, as têm em *tempo real*, transladam-se imediatamente, afetando aspectos fundamentais das abvidades sociais mais distantes.

Uma *grande aldeia* onde estão se produzindo mudanças com uma velocidade acelerada e da maior profundidade. Os resultados imediatos destes processos históricos que estamos caracterizando muito sumariamente é o crescimento desde o princípio, até agora desconhecido, do que

denominamos atualmente: a complexidade.

Um mundo absolutamente inter-relacionado com mudanças desta magnitude, e a esta velocidade, gera níveis de complexidade, nos problemas, e dentro deles nos problemas organizacionais e de gestão, inéditos até o momento. Por outra parte, um sinal fundamental desta complexidade, de final de século, é a incerteza; a maior parte das grandes transformações, ocorridas nos últimos anos, no cenário histórico, não foram previstas pelos observatórios do futuro mais sofisticados que existem no mundo.

Os prognósticos que se manejavam apontavam para direções diversas. Penetramos num mundo que parece estar rodeado por uma área determinada por incertezas, que tem a ver com a complexidade.

Há uma nova ciência, que surgiu nos últimos anos, que se chama As Ciências da Instabilidade, tendo como pioneiro o Prêmio Nobel de Química, de 1978, Yllya Prygogine, um eminente pensador¹, que trabalha sobre a idéia de que o fenômeno básico, ao contrário dos que pensávamos em outras épocas históricas, não é a tendência ao equilíbrio dos sistemas históricos, mas a tendência ao desequilíbrio e que

¹ - Ver entre outros trabalhos, Yllya Prygogine. *Tan sob una ilusión. Una exploración del caos al orden?* Tusquets; Editores, Barcelona, 1988.

sobre isso sabemos muito pouco. Esse é o mundo que temos que explorar, o mundo da complexidade, o das mudanças aceleradas, o mundo dos desequilíbrios.

Introduzindo somente algumas idéias desta nova ciência, Prygo-gine propõe que a maior parte das estruturas físicas, químicas, sociais, organizacionais, são estruturas dissipadoras, de final aberto. Não têm um desenlace pré-determinado. O que irá suceder não está prescrito de antemão.

Um dos maiores pensadores de nosso tempo, Edgar Morin, refutou tese (como a conhecida de Fukiyama) que aponta que a história *terminou* após a obtenção de hegemonia de uma potência e estamos ingressando na história *entediada* marcando que sucede o contrário. Morin disse que a incerteza se apoderou da história². Que, na realidade, tese como a antes mencionada confunde o fim da história com o fim do pós-modernismo. Morin ressalta que há revoluções nas três áreas mencionadas anteriormente, porém todas essas revoluções tem um estigma incerto, um estigma onde o único que está claro é a incerteza. Assim, Morin afirma que na área tecnológica os avanços são importantíssimos, mas ao mesmo tempo estamos destruindo parte do planeta, e a comprovação

empírica sobre isso é convincente.

A Comissão Bruntland, das Nações Unidas, dirigida pelo primeiro ministro da Noruega, testemunhou o dano fundamental que está produzindo no planeta em termos de degradação do meio ambiente, o extermínio de espécimes, a toxicidade química de amplas zonas, a perfuração da camada de ozônio etc. Destaca Morin que há um crescimento espetacular da tecnologia, mas um crescimento cego, sem um plano histórico definido. Por outra parte, na área política, produzem-se revoluções políticas, profundas e melhoras das condições de vida, de tempos muito positivos para a democracia. Pela possibilidade de que populações inteiras totalmente separadas do modelo democrático possam começar a definir seus destinos. Porém, por outro lado, as chamadas potências hegemônicas constituem um ponto de referência muito confuso para o mundo, e se desencadearam guerras civis, processos de auto-destruição nacional, chauvinismos extremos e ondas de xenofobia e racismo.

Na área geo-econômica não estão muito claras as perspectivas. É um mundo que, ao mesmo tempo, teve avanços tecnológicos e está castigado pelas flutuações cambiais, monetárias, recessão,

² - Edgar Morin. *El astro errante. Un nouveau commencement*. Editions du Seuil.

crise profunda, fome, penúria e é portador de iniquidades sociais inéditas na história.

Assim, o último relatório sobre a distribuição da riqueza mundial produzido pelas Nações Unidas informa que 20% da população são detentores de 82,7% do Produto Nacional Bruto, 81% do comércio mundial, 94,6% dos empréstimos internacionais, 80,5% do investimento interno. Aos demais 80% da população só lhe restam as *sobras*. Por outra parte, a evolução é regressiva. Entre 1960 e 1990 as distancias dobraram.

A conclusão do filósofo é, como mencionamos, que a incerteza se apoderou de história e, daqui por diante, o mundo que veremos não será o do fim da história, senão o de uma história muito aberta, a desenlaces que dependerão da ação humana e com sinais de complexidade e incertezas permanentes. Em igual direção o documento base de uma recente reunião do Clube de Roma destaca que somos mais ricos que nunca em conhecimentos, porém mais pobres em sabedoria. Temos massas imensas de conhecimentos acumulados, porém temos uma menor capacidade para compreender o que está acontecendo do que em outras épocas históricas anteriores³.

Este é, em linhas absolutamente esquemáticas e gerais, o entorno no qual vai se desenvolver a ação concreta da gerência das organizações, no que resta desta década e nas próximas é esse entorno implica interrogantes diferentes totalmente aos da década dos anos 80. Deste entorno de complexidade, em incertezas, e em mudança acelerada, se derivam para qualquer tipo de organização importante, pública ou privada, de qualquer setor, questões diárias para o gerente que são qualitativamente muito diferentes. No campo da gerência, como em muitos outros ramos atualmente do saber humano, a realidade é que está se delineando uma brecha entre o ritmo dos acontecimentos, a geração de todas estas mudanças, e as idéias que temos sobre os acontecimentos, ou seja, a sabedoria a que fazíamos referência anteriormente. Não conhecemos o suficiente, e em muitos casos, o mínimo, para poder afrontar as mudanças que estão se dando.

O campo da gerência está numa crise muito profunda; falamos de uma mudança de paradigma. Isto implica que está se questionando todo o modo de pensar o problema, com todos os subcomponentes incluídos: princípios, hipóteses, arcabouços teóricos, tecnologias básicas etc.

³ - Clube de Roma. Reunião 1991. Punta del Este. Informe Básico.

A seguir, abordaremos vários aspectos do que está acontecendo na gerência de alta relevância para a gerência pública. Entraremos no que vamos chamar *novas demandas gerenciais para o setor público*, tratando de por em evidência algumas das demandas mais significativas e estratégicas que se estão solicitando ao setor público.

Examinaremos como o modo de trabalhar na gerência tradicional é impotente para responder a essas novas demandas. Vamos abordar as limitações do conhecimento que se maneja na gerência normalmente em nossas sociedades, os déficits do que estão ensinando nossas universidades, e muitas outras, inclusive de países desenvolvidos para atender a essas demandas. Refletiremos sobre o que vamos chamar *novas fronteiras tecnológicas em gerência*.

Procuraremos identificar como funcionam as organizações mais avançadas do mundo, as que estão obtendo melhores resultados, tanto no setor público, como no setor privado, com ênfase no setor público.

Não pretendemos neste trabalho tratar estes aspectos de modo exaustivo, mas apenas explorá-los, indicando uma agenda de problemas diferentes dos tradicionalmente suscitados.

Novas demandas para a gerência pública

As novas demandas gerenciais para o setor público são muito amplas e cobrem um variado espectro. Tem a ver com o entorno ao que fizemos referência anteriormente, com a nova tecnologia, com os desenvolvimentos na área geopolítica, com as transformações na área geoeconômica, com as necessidades prioritárias dos países da América Latina, como estabilizar a democracia, desenvolvimento econômico, competitividade, enfrentar a gravíssima situação social e ampliar a integração econômica.

Vamos a selecionar algumas demandas de uma agenda que pode ser muito mais ampla, que podem ser significativas e que deveriam em nossa opinião serem consideradas cuidadosamente por alguém que trabalha com responsabilidades diretivas no setor público.

O primeiro grupo de demandas observáveis é aquele que se relaciona com o perfil do Estado. Para qual tipo de Estado? É uma discussão de fundo que emoldura os propósitos de melhoria da eficiência, em organizações do setor público, em qualquer dimensão. Existe um amplo

debate aberto a nível internacional a respeito e que tem passado por distintas etapas.

Parecerá que a discussão está começando a tomar um curso distinto ao de épocas anteriores. As teses polares sobre o Estado, ou seja, a tese de outra época do Estado intervindo como protagonista absolutamente central, ocupando todos os espaços e resolvendo todos os problemas, e a tese oposta em voga, em alguns países, em alguns âmbitos, que é a absoluta ausência de toda atividade estatal, o absoluto distanciamento do Estado de toda atividade significativa, parecem as dois estarem em crise.

As evidências indicam que nem uma nem outra resolvem os problemas concretos da vida cotidiana e muito menos os que sugere esta história dominada pela incerteza, de que nos fala Edgar Morin.

Há múltiplas aproximações nessa direção. Por exemplo: na revista empresarial *Business Week* um prestigioso economista assinala que uma das razões das grandes dificuldades competitivas dos Estados Unidos são os equívocos sobre o papel do Estado.

Enquanto o Japão e uma série de países europeus mantiveram

funções estatais razoáveis e ativas em suas sociedades, servindo de base ao desenvolvimento, a competitividade, e ao progresso da empresa privada, nos Estados Unidos, diz o trabalho, a influência de um neoliberalismo radical tem levado a debilitar funções, que são estratégicas, para que a empresa privada possa ser competitiva.

O título do artigo é: "Why business needs a stronger and wiser-uncle Sam" (Por que a empresa privada dos Estados Unidos necessita um Estado mais forte e mais inteligente)⁴.

Ele toma quatro áreas onde demonstra isso de um modo muito significativo. Examina a área financeira e assinala que enquanto nos Estados Unidos se impôs no *Reaganomics* e seus seguidores a idéia de que o sistema financeiro devia ser totalmente desregulado, em outros países de economia ocidental se manteve um acompanhamento cuidadoso do sistema financeiro.

Quem pagou a desregulação no sistema financeiro dos Estados Unidos? Os contribuintes, que tiveram que contribuir com quinhentos bilhões de dólares para dissolver o desfalque maciço das entidades de poupança e empréstimo.

⁴ - Robert Kuttner. Why Business needs a stronger and wiser-uncle Sam. *Business Week*, 03 de junho de 1991.

Uma intervenção muito mais ativa do Estado nesse campo a nível regulatório e de supervisão, assinala o artigo, teria tido custos distintos para o contribuinte; podiam ter sido aplicadas políticas preventivas.

Assinala em outro campo totalmente distinto, o da saúde, como o custo final de sistemas iguais aos de diversos países europeus com uma cobertura social ampla de saúde, e muito mais baixo que o custo de um sistema desregulado e totalmente aberto ao mercado, como o americano, porém onde o Estado finalmente tem que intervir para subsidiar aos numerosos setores que ficam desprotegidos, e para desnivelar os desequilíbrios que se produzem.

Em terceiro lugar assinala o caso do *pleitismo* nas sociedades, onde o Estado prescinde de toda atividade. Ao retirar-se o Estado cessam, de fato, as funções de arbitragem que está levando a cabo, numa quantidade de áreas da economia, aumentando o número de disputas jurídicas. O *pleitismo* nos Estados Unidos é muito maior que o de diversas sociedades na economia ocidental, onde o Estado tem

uma intervenção regulatória muito mais ativa, e isso tem custos supérfluos (em tribunais, tempo, etc.) importantes para a economia.

O quarto exemplo que menciona é o de formação de mão-de-obra para a indústria, que é um campo fundamental. Ali a distância entre o modelo japonês e o modelo americano é muito ampla, e se considera que é um dos fatores que pesam em matéria de competitividade. De um lado, uma política estatal dura, planificada e absolutamente forte para preparar os quadros para a indústria adotada pelo Estado, que leva a que atualmente 90% dos japoneses em idade de ensino secundário estão estudando no colégio secundário; e a mão-de-obra sabe matemática e lógica, pelo tipo de programas de estudo.

Nos Estados Unidos, ao contrário, está se produzindo déficits muito importantes em educação e ali há outra brecha de competitividade relevante. Este é um exemplo de muitas outras novas investigações que há nesta linha e que vem tomando força crescente⁵. A idéia é que tem que haver um Estado com outras

⁵ - Entre elas o economista americano Walter Ruseel Meed, destaca que a superioridade competitiva de alguns países europeus e Japão sobre USA e Grã Bretanha, se deve ao liberalismo dogmático destes últimos frente as políticas económicas dos anteriores que "desenvolveram estratégias industriais nas quais o Estado no renega seu papel orientador da atividade económica". Escreve Meed (Los Angeles TimeClarín, 22/02/92): "Desde alguns anos resultava claro para os observadores agudos que as coisas iam mal com o Grande Experimento da década dos anos 80. A diminuição dos níveis de

funções distintas às décadas anteriores, não paternalistas, não expandido em áreas da economia que lhe são alheias totalmente, porém um Estado *inteligente*, muito mais forte em funções estratégicas sem as quais não há competitividade, nem se solucionam problemas fundamentais no conjunto da sociedade.

Um segundo tipo de demandas para a gerência pública tem a ver com o como lidar com a complexidade e com a incerteza. Uma coisa é gerenciar num meio como o dos anos 60, 70, inclusive o dos anos 80; e outra é fazê-lo no meio que terminamos de descrever, na *aldeia global* submergida no *ultracambio*.

A gerência cotidiana deve trabalhar hoje nesse entorno, tipo aldeia global onde tudo se inter-relaciona com tudo. As oscilações em Wall Street têm efeitos imediatos no Nikkei japonês, repercussões na bolsa de Madri e impactos sobre o sistema financeiro a nível internacional. O mesmo acontece com o mercado petroleiro ou com outras áreas estratégicas da economia.

Em gerência estratégica chamamos isto de gerenciar num *mundo de indiscretos* em um mundo onde no contexto do gerente de uma organização de alguma significação, incidem as variáveis fundamentais do entorno histórico-global. O gerente público que não leva em conta cuidadosamente o contexto será surpreendido a qualquer momento e pode equivocar-se de uma maneira muito grave. Como gerenciar num mundo de indiscretos?

Por outra parte, como gerenciar num mundo onde as características do entorno determinam que se tenha virtualmente caído em sua integridade o marco de referência com o que os gerentes manejavam o problema do tempo?

Isto significa o seguinte: tanto nas organizações privadas como públicas acostumava-se utilizar o passado como guia. Assim, as cifras orçamentarias se estimam a partir de *plus* ou adicionais às cifras orçamentárias anteriores.

No campo da empresa privada as cifras de marketing se projetam

poupança desregulados e os bancos, o clima de escândalo e pirataria dos mercados financeiros, a constante caída dos salários reais e, talvez o mais preocupante, o intento crescimento da produtividade eram indicadores de que algo andava mal. Os que seguiam acreditando permaneceram impávidos. Não viria nenhuma recessão, diziam. Logo, quando veio, disseram que seria por pouco tempo. Apenas estava chegando quando já diziam que já havia terminado. Agora com a recessão que se prolonga e as eleições a vista, se ouvem ruídos de pânico no templo". Por sua parte o Prémio Nobel Paul Samuelson sugeriu ao Presidente Clinton entre outros aspectos programas públicos anti-recessivos e favorecer a formação de capital humano (Clarín, 17/01/93).

tendo em conta os posicionamentos históricos etc.

Uma idéia fundamental em gerência atualmente é que o passado é um guia ruim, porque, devido às mudanças aceleradas, o presente difere do passado e o futuro diferirá ainda mais do presente. Qualquer destas mudanças espetaculares no campo tecnológico, por exemplo, tem impactos de grande transcendência a nível econômico e organizacional.

Se o passado, numa época de transformações desta magnitude, não é guia, também há dificuldades muito sérias com o presente e com o futuro. O futuro não está ali, nem aos 10 anos, nem aos 15 anos, nem a nenhum dos estimados pela planificação que se manejava normalmente no mundo. O futuro está aqui mesmo; o futuro se aproximou totalmente do presente, e as fronteiras são muito confusas. Como trabalhar neste âmbito de mudança dos tempos e de mudança dos protagonistas, como assinalamos anteriormente em um mundo de indiscretos? Desde já, necessita-se que as organizações públicas sofisticem muito mais seus mecanismos de interpretação da realidade e suas capacidades de ajuste adaptativo a mesma. Uma tendência muito importante dos principais organismos que prepararam gerentes a nível mundial e a

idéia de que um dos trabalhos centrais do gerente aplicável a qualquer tipo de organizações, e a de que ele é um *legitimador* da realidade. O gerente dá, à sua organização, uma visão do que está ocorrendo no entorno e portanto como se deveria orientar a organização, tendo em conta as tendências em curso.

Ele legitima para o interior da organização uma determinada interpretação da realidade. Se equivoca-se, toda a organização é induzida a graves erros. É fundamental capacitar o gerente público para que faça um bom trabalho de legitimação da realidade, e isso implica, por exemplo, numa preparação de primeira qualidade para entender a geoeconômica e a geopolítica mundial.

É necessário reforçar sua formação em instrumentos de economia, sociologia, antropologia, demografia, história e de filosofia, para entender o que está acontecendo no entorno.

Primeiro, conformamos demandas para uma gerência pública para um Estado inteligente. Segundo, demandas para uma gerência muito mais sofisticada para enfrentar a complexidade e incerteza. Terceiro, há demandas dirigidas à melhoria radical da qualidade dos serviços que se prestam ao cidadão. O tema não é simples e começa ao

perguntarmos como o faz Christopher Pollit: Que é qualidade dos serviços? Suas indagações de campo o levam a conclusão de que há diferentes interpretações de qualidade segundo os atores consultados⁶.

Pollit consultou a quatro setores importantes no assunto, que lhe deram visões distintas.

Ele tratou de ver o que era melhoria da qualidade dos serviços para os líderes políticos; eles têm determinada visão do que é melhor para o cidadão, que tem a ver com suas metas, com seu próprio tempo político etc.

Segundo, consultou ao alto nível de grandes organizações públicas que, também, tem determinada visão distinta da dos políticos e que coincide com seus próprios interesses de sobrevivência e desenvolvimento no cargo e de êxito organizacional.

Terceiro, os profissionais que prestam serviços, os especialistas nas áreas de saúde, educação, habitação e que têm uma visão do que é melhorar a vida do cidadão, que tem a ver, conforme seus *egos profissionais*, com seus pontos de vista, a partir das práticas usuais de suas disciplinas.

Finalmente, consultou os cidadãos sobre como percebiam os esforços de melhoria na qualidade dos serviços, e resultou que uma quantidade muito importante de casos sobre o que os cidadãos querem como melhoria da qualidade dos serviços corresponde a percepções diversas da dos três setores anteriores.

Sua agenda sobre o que é melhorar a vida, a ênfase que é dada, é distinta da de outros setores. As demandas, neste caso a gerência pública são, desde já, o objetivo de se ter em conta o que os cidadãos pensam sobre o que deve melhorar. Por exemplo, os cidadãos pensam que um tema absolutamente importante é que eles escrevam, tudo o que se lhes comunica, desde os anúncios nos jornais até os formulários, na linguagem deles e não na linguagem dos funcionários. É um tema importante, porque uma proporção importante não entende a outra linguagem. Os cidadãos têm a pretensão de que as organizações funcionem em horários aos que eles realmente possam acudir, que não são os horários normalmente dispostos para eles e que, pelo contrário, coincidem com seus horários de trabalho, como ainda, que as repartições estejam em lugares aos quais eles tenham fácil acesso e assim sucessivamente. Estas são

⁶ - Christopher Pollit. The politics of quality assesment in professionally, provided public services. Em B. Kliksberg (comp.) Pobreza. Un Tema Inposterogabb. Nuevas respuestas a nivel mundial. (Fondo de Cultura Economica, 1993).

algumas das coisas que significam a melhoria da qualidade para o cidadão.

O quarto tipo de demandas significativas para a gerência pública são as que têm a ver com a democratização de nossas sociedades. As sociedades exigem mudanças organizacionais, que materializem a democratização em fatos. Nenhuma sociedade de nosso tempo, situada em qualquer parte, conforma-se atualmente em votar uma vez cada tantos anos para eleger autoridades. A pressão é por participação muito mais cotidiana e em assuntos relevantes. Isto significa uma série de demandas por mudanças organizacionais, no sentido de abrir a participação cidadã, através de modelos, que realmente a facilitem, de melhorar os mecanismos de transparência em tudo o que é informação dos atos públicos para a cidadania, de ingressar seriamente no controle social. Do mesmo modo, descentralizar o Estado em espaços muitíssimo mais demarcados e próximos aos cidadãos que lhes permitam controlar a gestão, de modo direto. Desde já, implica no qual, em países como Espanha, constitui uma experiência fundamental da democracia, como a descentralização do Estado, o fortalecimento dos municípios e das regiões.

Há um quinto grupo de demandas que tem a ver com um objetivo, que as Nações Unidas denominou de progresso em termos de desenvolvimento humano, das sociedades. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem publicando uma série de volumes que se chamam Relatórios sobre Desenvolvimento Humano, e são o produto de um grande esforço de investigação.⁷

Nestas obras se questiona, muito diretamente, a visão puramente economicista do desenvolvimento. Analisa-se o que vem ocorrendo com 160 países do mundo durante os últimos trinta anos, e se estabelece, com uma ampla base de dados quantitativos, que um país pode alcançar progressos no campo econômico, mas que ao mesmo tempo pode estar retrocedendo no campo do desenvolvimento humano.

Propõe-se que o desenvolvimento humano é a meta final. Trata-se de medir sistematicamente - pela primeira vez, provavelmente - o desenvolvimento humano. Na primeira versão deste vasto trabalho, de abrangência mundial, aferiu-se o desenvolvimento humano com três indicadores: esperança de vida, taxa de escolaridade e produto bruto *per capita*,

⁷ - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento Humano. Informes 1990, 1991, 1992.

ponderado pela distribuição de renda.

Em uma segunda versão, ampliou-se a lista para onze indicadores, implicando indicadores de liberdade, de democracia, de utilização de bens culturais etc. A idéia é que o objetivo final das sociedades é, em resumo, que a população viva mais anos e com maior qualidade, e a isso, muito sinteticamente, se chama desenvolvimento humano. O desenvolvimento econômico é muito imprescindível, absolutamente ninguém discute isto, porém deveria estar a serviço do objetivo último.

Ao avaliar e medir todos os países do mundo, com os indicadores de desenvolvimento humano, o estudo indicou que os primeiros na tabela são os países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia), alguns países da Europa Ocidental e o Canadá.

Quais são as chaves, segundo este estudo, pelas quais umas sociedades obtêm desenvolvimento humano e outras não? Mencionam-se entre elas uma estrutura eqüitativa de distribuição de renda. Este é um ponto absolutamente fundamental, do contrário os progressos econômicos não se irradiam para a sociedade, não se cumpre o mecanismo de difusão dos progressos.

Destaca-se uma política de cobertura social, agressiva. Em todos os casos, a indicação é a de que o Estado cumpre uma função muito ativa nesse campo a nível internacional naqueles países onde o desenvolvimento humano é importante.

Por outra parte, ressalta-se especialmente que a política econômica deve articular-se com a política de desenvolvimento humano. Coloca-se em questionamento o conceito da *teoria del derrame*. Segundo ela, o progresso econômico se disseminaria somente no âmbito do conjunto da sociedade. Os documentos demonstram que isto não é assim e sem uma articulação estreita entre a política econômica e a política de desenvolvimento humano não há progresso no conjunto da sociedade. Um sistema fiscal progressivo redundaria em um dos instrumentos importantes em vários destes aspectos.

Deste tipo de análise surgem novas demandas para a gerência do setor público. Se o objetivo último se propõe em termos de desenvolvimento humano das sociedades, a questão é como lograr orientar a gerência nessa direção, o que implica tarefas como propiciar a auto-organização das comunidades, a participação ativa das mesmas e a sociedade, a descentralização dos

programas sociais, apoiar as ONG's etc⁸. Isto envolve complexas funções para a gerência pública.

A especificidade da gerência pública

Todas estas demandas e outras identificáveis delineiam a gerência pública atual como um campo de alta especificidade técnica. Trata-se de gerenciar organizações públicas, que tem que forjar um *Estado Inteligente*, fazer frente à complexidade e à incerteza, melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo que o econômico.

Realizar tudo isto ao mesmo tempo que cooperar com o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, compatibilizando o que se faça com mais transparência, mais controle social, mais participação cidadã, implica numa problemática gerencial que, em seu conjunto, é distinta das problemáticas gerenciais de outros setores da economia. Sendo válidas totalmente as problemáticas de outros setores, cada uma delas tem sua própria especificidade. Gerenciar organi-

zações públicas nestes tempos vindouros tem diferenças significativas em gerenciar organizações privadas e, de outra ordem, em termos de dilemas gerenciais, opções, problemas de compatibilização de objetivos, de restrições e possibilidades, enquanto a eleição de meios. Isto exige respostas tecnológicas gerenciais que são específicas.

Por outro lado, investigar sobre gerência pública é trabalhar na formação de gerentes públicos são requisitos essenciais para poder ser minimamente eficaz no setor público.

Os intentos de transladar mecanicamente tecnologias de outros setores ao setor público tem demonstrado sérias dificuldades. Há sobre isso múltiplas evidências a nível internacional.

Por sua vez, dentro do setor público é possível falar atualmente, e há linhas muito amplas de trabalho nessa direção, de gerências especializadas com forte impacto diferencial. Os problemas variam segundo se trate de gerência econômica, de gerência social etc.

Por isto, um dos mais prestigiosos centros de formação pública do mundo, a John Kennedy

⁸ - O autor trata detalhadamente o tema da gerência social em suas obras: Bernardo Kliksberg (comp.) *¿Como Enfrentar la Pobreza? Aportes para la accion.* Grupo Editor Latino-americano, 2 Edición, 1993, e em B. Kliksberg (comp.) *Pobreza. Un Tema Impostergable.* Fondo de Cultura Economica de México, 1993.

School, da Universidade de Harvard, destaca o caráter particular da gerência pública assinalando:

Em contraste com a educação para os negócios, por exemplo, o treinamento para a vida pública requer uma profunda compreensão do contexto político e constitucional da gestão governamental onde a autoridade e o poder se encontram amplamente difundidos. Enquanto ambos, a empresa privada e o Governo, demandam gerência eficiente, os instrumentos utilizados por um executivo de negócios são com freqüência as restrições nas quais o gerente público deve trabalhar. O executivo de negócios pode usualmente redefinir as metas da organização, modificar sua estrutura e mudar seu pessoal. Os gerentes públicos, por outro lado, devem ter habilidades que lhes permitam operar dentro das metas fixadas por lei, uma estrutura organizacional controlada pelo sistema jurídico, funcionários protegidos pelo sistema do serviço civil e a constante e penetrante pressão da política⁹. Na mesma direção ressalta L'Institut de Management Public de Paris, que a base da noção de gerência pública e o "reconheci-

*mento das especificidades das organizações públicas"*¹⁰.

Crise do paradigma gerencial tradicional

Existem sérias insuficiências no conhecimento científico-tecnológico manejado no campo da gerência na região, em geral, para fazer frente a estas novas demandas gerenciais.

O paradigma gerencial no qual se formaram as gerações nas últimas décadas, ou seja, o modelo dominante de pensamento em gerência, está em crise.

No modelo dominante, a idéia básica é a de que gerenciar bem é modelar uma organização seguindo as linhas do modelo weberiano, ou dos fundadores da ciência da administração, Taylor e Fayol, e seus seguidores modernos. Uma boa organização é a que tem um organograma detalhado, maximiza a divisão do trabalho, planeja todas as funções que a integram, conta com descrição de cargos, manuais de tarefas, procedimentos, circuitos.

Supõe-se que se arma toda a estrutura formal da organização, planifica-se cuidadosamente e se aplicam determinados princípios

⁹ - John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1987/1988.

¹⁰ - L'Institut de Management Public. CESMAP, Paris, 1984.

de administração, como unidade de comando, âmbito de controle restrito etc, tudo passa a funcionar otimamente.

Na prática, isto não garante o rendimento efetivo. Há uma vasta literatura que o demonstra terminantemente. Entre muitas obras Peters e Waterman, *En busca de la excelência* (Editorial Norma) conclui de múltiplas experiências de consultorias privadas, que aplicando muito bem o desenho e o planejamento formal só se influi sobre uma porcentagem muito reduzida da produtividade organizacional final. Esta, em sua maior parte, tem a ver com outras questões, muito mais profundas na vida da organização.

Isso não quer dizer que se esteja assinalando que há que renunciar a organização formal. O que estamos expondo é que isso é nada mais que um instrumento de alcances limitados, que há que ir muito mais além para poder ter resultados efetivos.

Por outra parte, no contexto de complexidade e incerteza descrito, que é a condição normal na qual se vive na ação gerencial a ênfase na organização formal, muito própria de nossas culturas organizacionais da região, e a conseqüente concentração de esforços em que isso funcione

assim, pode ser altamente disfuncional. Em situações onde tudo muda permanentemente, uma recomendação elementar e maximizar a flexibilidade da organização, dotá-la das melhores condições de adaptabilidade.

Se dada ênfase a estruturas fixas, permanentes, rígidas, se está indo no sentido oposto. A capacidade de reagir ante situações de mudança tenderá a diminuir seriamente.

Algumas das disfuncionalidades que, com mente visionária, propôs Robert Merton há várias décadas, tem plena vigência atualmente. Merton assinalou que as organizações que tendiam a cumprir estritamente o modelo burocrático de Weber, e davam ênfase nisso, produziam um fenômeno que chamou de *incapacidade disciplinada* ao transferir todo o valor ao cumprimento das normas em lugar das metas. Tudo muito disciplinado e incapaz.

Se força-se à formalidade, as organizações, num tempo de transformações muito rápidas, tendem-se a gerar uma soma de *incapacidade disciplinada* muito alta. A organização formal não pode responder a proliferação de variedade própria das realidades presentes¹¹.

¹¹ - Pode se encontrar uma crítica detalhada das versões modernas do formalismo administrativo em B. Kliksberg, *El Pensamiento Organizativo De los dogmas a un nuevo tiempo gerencial*. 12ª Edição, Editorial Tesis. NORMA, 1992.

Inclusive instrumentos muito mais sofisticados, como os do planejamento estratégico, têm demonstrado sérias limitações ao operar em âmbitos de complexidade e incerteza.

Henry Mintzberg, da Universidade Mc Gill do Canadá, disse que há um erro básico nisto, que é a dissociação da planificação da ação. Se alguém se senta, planifica e depois vem o processo, de implementação, a realidade é tão fluida e rápida que fracassará. O único que vale é aproximar estreitamente planificação e ação, e levar adiante um processo contínuo de aprendizagem, retroalimentar em *tempo real* o que está acontecendo. Não se trata de deixar de planificar, senão que a planificação tem que acelerarse totalmente. Tudo o que é formal está condenado a ter dificuldades muito sérias frente à mutação contínua da realidade que estamos indicando¹².

Uma gerência pública conduzida pelo paradigma tradicional será necessariamente impotente para contestar com eficiência as novas demandas antes expostas: Estado inteligente, complexidade, qualidade dos serviços, desenvolvimento humano. Que tipo de gerência se necessita? Para visualizá-la é necessário ir mais

além do paradigma tradicional e introduzir-se no novo paradigma que se está conformando em gerência a nível internacional e que tendem a aplicar-se nas organizações públicas e privadas mais avançadas.

Novas fronteiras tecnológicas em gerência

○ que é que estão fazendo as organizações que melhor funcionam no mundo? Entre os principais campos onde inovam se destacam:

1 - O conceito renovado de gerência de excelência

Como ser um gerente de excelência? Na Universidade de Harvard, John Kotter, titular da cátedra de comportamento organizacional, realizou uma amostragem de gerentes bem sucedidos nos Estados Unidos¹³. Seguiu estes gerentes durante vários anos tratando de determinar que fazem os gerentes de excelência com seu tempo.

O resultado foi que mais de 90% de seu tempo estava dedicado a uma atividade que se chama *conversar*. O gerente de excelência se dedica

¹² - Henry Mintzberg. The designs school: reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategik Management Journal*. MarcoAbril, 1990.

¹³ - John Kotter. What effective general managers really do? *Harvard Business Review*. nov-dec, 1982.

fundamentalmente a conversar, ao contrário do que se ensina na América Ibérica com muita frequência nos cursos sobre o uso do tempo, onde o gerente capaz seria o que está encerrado no escritório protegido por secretárias, que não deixam passar ninguém, e só fala com seu staff imediato, ou está todo o dia pensando no futuro. O gerente de excelência é um exímio conversador, que dialoga com todo tipo de gente, de todas as linhas da organização, como também de fora dela, que sai permanentemente do seu local de trabalho. Conversa de tal modo onde haja margem de tempo ocioso. Faz muitas perguntas. Não tem sua agenda pré-planificada por meses, nem por anos. Sua agenda é profundamente reativa. Analisando os contatos que realiza, são na sua grande maioria contatos que surgem a instâncias das realidades imediatas.

Por que alguém se dedica a conversar do modo descrito? É altamente eficiente? Segundo Kotter e o grupo de Harvard, com isto executa de modo satisfatório aquilo que é crucial para que exista um bom gerente no mundo atual.

Primeiro, através das conversações, logra armar a agenda estratégica de decisões. Logra identificar os problemas que são

realmente cruciais para o futuro da organização. Esses não se obtém através da informação da hierarquia burocrática, senão que os consegue fora dela, conversando com as pessoas, de diferentes visões, muitas vezes contraditórias, que lhe proporcionam informação e análises frescas.

Segundo, através das conversações, logra armar o que se chama de rede de contatos. Nas sociedades atuais as coisas funcionam se existe uma rede de contatos. O gerente, através dessas conversações, desenvolve processos de negociação, com protagonistas muito variados, para armar a rede de contatos na qual se apoiará a execução de suas decisões.

Na mesma direção, uma renomada consultora gerencial, Stephanie Winston, cujos livros, "*Getting organized*" e "*The organized executive*", venderam um milhão de exemplares, esteve interrogando a 48 Ceo's (máximos executivos) de grandes companhias que apenas 2 horas de sua jornada de trabalho, de 9 a 10 horas, consistiam em contatos pré-planificados (agendados). O restante eram respostas sobre o momento. Explica que *os maiores executivos do país vão para seus escritórios pela manhã com apenas uma idéia vaga do que o dia lhe proporcionará*¹⁴.

¹⁴ - The Ceo's Secret Managulg Time. Fortune, 01 de junho de 1992.

A diretora da Harvard Business Review, Rossabeth Moss Kantor, realizou uma pesquisa sobre gerentes de excelência por sua vez, todas estas pesquisas coincidem com outras que se realizaram na França e na Inglaterra e indica que analisando-o na prática, a tarefa de um gerente de excelência e fazer bem os quatro *efes*¹⁵.

Primeiro, *focus*, isto é, focalizar o que é a agenda estratégica, lograr identificar quais são realmente os problemas críticos. Não se perde, e hoje as possibilidades de perder-se são muito maiores que antes, pela massa de informação que pode fazer chegar a seu escritório.

Segundo, *fast*, quer dizer, a decisão tem que ser rápida. Não há tempo.

Há que acabar, assinala, com as organizações tipo *elevador*, onde há um *elevador hierárquico* como estrutura básica. Tudo tem que subir pelo elevador respeitando cuidadosamente todas as hierarquias, as ordens tem que baixar pelo elevador e os informes tem que subir pelo elevador e os contatos horizontais estão proscritos ou são mal vistos na organização.

Com a organização tipo elevador não se pode fazer *fast*, não se pode responder as necessidades de adaptabilidade, que têm o tempo no qual vivemos. Há que buscar outros modelos organizacionais.

Terceiro *efe*, *flexibility*, maximizar a flexibilidade da organização para responder. Isto implica entre outros aspectos, fluidificar os contatos horizontais nas organizações, que são os que permitem diagnosticar e resolver os problemas com rapidez.

O último *efe* é *friendly*, que quer dizer negociando, inter-relacionando-se, não operando através de uma mera imposição autocrática.

2 - Por uma renovação dos modelos organizacionais

O que está acontecendo em matéria de desenhos organizacionais em organizações avançadas?

A London School of Business Administrations realizou uma pesquisa sobre modelos organizacionais atuais. Concluiu que há quatro modelos predominantes. Esquemmatizando, um deles é o modelo *Zeus*, onde há um *chefe* que centraliza tudo na organização. Este alguém que tem todo

¹⁵ - Rossabeth Moss Kantor. Tendencias Generabs en los Estados Unidos. Investigacion y Gerenda. Caracas, n° 34, 1991.

o poder o exerce de forma autocrática. Tudo tem que passar por Zeus.

Zeus podia existir na década de sessenta, com um mundo muito mais estável, mas não na década atual. Não há possibilidade de nenhum ser humano que possa ser eficiente por si mesmo diante da complexidade.

Segundo, o modelo *Apolo*, clássico das organizações nos Estados Unidos, durante décadas anteriores. Aqui se incita ao máximo a competitividade, entre os níveis diretivos da organização, que lutam uns contra os outros, para que sobressaíam os triunfadores, os *apolos*. Isto leva a uma soma de destrutibilidade no interior da organização, de confrontações intensas. Para sobreviver num mundo de complexidade e incerteza, e altíssima competitividade, a organização tem que promover, pelo contrário, o espírito de cooperação.

Terceiro, o modelo *Dionisius*, que é uma variante do *Apolo*. Exalta o narcisismo pessoal nas organizações, todo tipo de gratificações individuais, a alcançar o êxito individual por todas as vias.

Novamente tem muito das contra-indicações de *Apolo* em termos de incitação a competitividade interna¹⁶.

O último modelo que destacam como avançado é *Atenas*. Refere-se a organizações altamente descentralizadas em lugar das macro-organizações, indicação atualmente muito generalizada.

Por outro lado, refere-se ao estímulo à autofixação de metas, pelos diferentes grupos descentralizados, estimular o trabalho, a partir de condições autônomas, de cada um dos grupos e num marco de alta deliberação para poder entender o que se passa na realidade.

Na mesma direção deste trabalho, um pesquisador importante de Harvard, o Prof. Willis Harman disse que gerência se entendia tradicionalmente como a direção de recursos humanos, materiais e financeiros para determinado objetivo.

Hoje, na realidade, corresponderia retraduzir totalmente o conceito. Gerência não é a direção para determinados objetivos, senão facilitar as condições

¹⁶ - Uma pesquisa sobre uma ampla amostra de gerentes americanos demonstra que viviam o problema do seguinte modo: "Acreditavam que a competitividade excessiva induzia a atuação para impressionar as condutas próprias dos jogadores, rupturas de comunicações, extravios do ego, manobras políticas e, em casos extremos, ainda sabotagem. Eles explicitaram que o excesso de conflitos em suas filas é um fato muito comum, e que um gerente pode se emaranhar em dedicar mais tempo para tratar de ganhar ou defender-se do que para melhorar a produtividade" (Clinton O. Longenecker. Dennis A. Gioia. Diez mitos de la conducción de gerentes. Alta Gerência, Buenos Aires, marco, 1992, N° 6).

para que os recursos humanos da organização respondam individualmente, criativamente, a um meio que requer adaptações permanentes. Facilitar espaços. É a mesma idéia de Atenas, onde os grupos possam contestar a partir das condições particulares.

A última resposta a necessidade de levar a sua máxima expressão, a flexibilidade nas organizações consiste na idéia da *organização virtual*. Seguindo-lhe, produzem-se combinações de um número amplo de organizações situadas em diversos países, para aproveitar oportunidades de mercado ou somar recursos para gerar produtos tecnológicos inovadores. Essa organização *virtual* é transitória e desaparece ao cumprir-se o objetivo de sua criação¹⁷.

3 - A revalorização do pessoal

As evidências de toda ordem indicam que neste mundo de complexidade e incerteza, sem as pessoas nenhuma organização irá longe. A chave está, mais que nunca, no pessoal, em sua motivação, em sua capacidade de entender a realidade, de adaptar, de criar, de inovar.

A Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, e Korn Ferry Internacional, uma das principais

agências de seleção de executivos do mundo inteiro, realizaram uma pesquisa com 1500 executivos de 20 países para determinar o perfil do gerente do ano 2000 e selecionar pessoal com base nesse perfil. No perfil determinado aparecem em primeiro lugar três qualidades. O gerente que vão eleger será um que saiba gerenciar complexidade, que seja um bom negociador, e que tenha um desenvolvimento muito importante de liderança e orientação de recursos humanos. Os recursos humanos estão absolutamente num lugar central.

A Price Waterhouse realizou uma pesquisa, em 1990, entre 6000 empresas européias e americanas para ver quais eram as práticas de pessoal nas empresas privadas.

O ponto central é de mudanças absolutamente fundamentais no manejo dos recursos humanos. Os que não fazem essas mudanças ficam para trás totalmente. O trabalho conclui que *toda organização empresarial que descuida das relações humanas está condenada ao fracasso ou à mediocridade*. As mudanças são tão radicais que Price Waterhouse assinala nos resultados da pesquisa, por exemplo, que uma tendência moderna crescente é a de eliminar a comunicação por memorandos nas organizações modernas e

¹⁷ - John A. Byrne. The virtual corporation. International Business Week, 8 de Fevereiro de 1993.

substituí-las pelo contato oral. Este, e não o formal memorando, é o melhor modo de comunicar-se nas organizações, porque há feed-back, porque há interação, porque há criatividade, porque estabelece laços, enquanto que o outro bloqueia, incomunica. Necessitam-se novos tipos de liderança de pessoal cuja base principal há de ser a participação. A fórmula milenar de LAO TSE parece ter plena aplicação em nosso tempo:

- O dirigente malvado é aquele a quem as pessoas desprezam.
- O bom dirigente é aquele a quem as pessoas reverenciam.
- O grande dirigente é aquele que faz as pessoas dizerem: *nós mesmos o fizemos.*

4 - Renovação na formação de gerentes

Todo este conjunto de mudanças está determinando, finalmente, variações transcendentais em como se formam e se preparam gerentes. Uma investigação publicada em *Fortune* mostra evidências surpreendentes¹⁸. Os 50% dos egressos de boas escolas de Business Administrations nos Estados Unidos estão desempregados. Não tem onde colocar-se, ao contrário do que ocorria em outra década, onde as empresas iam às universidades buscá-los.

As empresas, frente ao desajuste entre a preparação dos egressos e as necessidades da complexidade, da incerteza, da *grande aldeia*, optaram por tratar de formar seus próprios recursos, e há crescente competição entre planos de formação das empresas e o trabalho das Universidades. Frente a estes resultados algumas das principais Escolas de Business Administration dos Estados Unidos estão atualmente modificando totalmente o currículo.

Assim, por exemplo, a Escola de Wharton da Universidade de Pennsylvania, uma das primeiras do ranking, modificou todo o currículo de estudos em Business Administration. O novo gerente que vão formar para o século XXI se orientará por: dar maior ênfase a habilidades para tratar com as pessoas; ter uma perspectiva mais global; desenvolver suas capacidades de criatividade e inovação; promover a solução de problemas no mundo real; e examinar os problemas das empresas desde o ponto de vista interdisciplinário.

O estudo da revista *Fortune* mostra assinala que há um déficit expressivo entre o que as escolas davam e o que as empresas solicitam, em termos de *Soft Skills*. Habilidades em tecnologias leves, como estas introduzidas em Wharton. Numa frase bem lapidar, assinala que com as Escolas

¹⁸ - Alan Deutsdrman. The Trouble with MBAs. *Fortune*, 29 de julho de 1991.

de Business Administration dos Estados Unidos aconteceu o mesmo que com boa parte da indústria norte-americana, ou seja, perdeu competitividade por não adaptar-se aos novos tempos.

Sobre o gerente público necessário

Após caracterizar o contexto dos anos 90, vimos novas demandas gerenciais para o gerente público. Num momento posterior, a insuficiência do paradigma tradicional em gerência para responder as atuais demandas gerenciais. Em outro momento, muito rapidamente, novas linhas de reflexão neste campo e desenvolvimentos tecnológicos renovadores que, poderiam ter múltiplas aplicações em gerência pública. Num mundo onde, como disse Morin, a incerteza se instalou, daqui para adiante, com altas flutuações econômicas, com competitividade crescente, com dificuldades sociais muito significativas, com objetivos muito esperançosos de processos de democratização aprofundados, requerir-se-a uma estratégia, diferente totalmente de outros tempos. Um Estado não paternalista, mas como se viu anteriormente, mais inteligente no que se refere ao estratégico.

Isto não se pode levar adiante senão com gerência pública de primeira qualidade. Em suma, através da gerência se implementarão ou se frustrarão as políticas melhor desenhadas, os objetivos mais interessantes, tanto no campo da política econômica como no campo da política social.

Não há nenhuma razão para pensar que no setor público não pode haver gerência da melhor qualidade. A excelência gerencial tem a ver com todas as outras coisas antes referidas, com os modelos organizacionais, com as tecnologias utilizadas, com o tipo de treinamento dos gerentes, e não é patrimônio de ninguém.

O desafio está em se adequar as organizações públicas para lograr excelência. Obtê-lo requer, junto as modernizações tecnológicas, resgatar a noção de serviço público com suas conseqüentes implicações em termos de honestidade na função. Estar no setor público e estar servindo a sociedade é tratar de contribuir para o bem estar coletivo. Sir Douglas Wass, que foi durante várias décadas, Diretor do Serviço Civil de Inglaterra, em suas memórias chama poderosamente a atenção, de como *apesar das frustrações, desencantos, decepções, e da dureza da vida burocrática,*

*sobrevive e floresce nos funcionários, o desejo de servir genuinamente ao público*¹⁹, como o desafio, que significa servir a comunidade, pode sobreviver, todavia nessas condições.

Essa possibilidade, a vocação ao serviço, teria que emoldurar tudo o que se faça sobre gerência no setor público. Numa vocação de serviço, com instrumental moderno adaptado as especificidades da gerência pública e as novas demandas estão as melhores possibilidades de ajudar a solucionar aos graves problemas da América Latina e servir bem aos cidadãos.

públicas sutilicen sus mecanismos de interpretación de la realidad y sus capacidades de ajuste adaptativo a la misma.

Abstract**PUBLIC MANAGEMENT FOR A NEW ERA**

The rate of change in management is so accelerated nowadays that the past is no longer a good reference in the area. How can we then proceed in these times of change? The public organizations must amend their ways of interpreting reality and their ability to adjust themselves to it.

Resumen**UNA GERENCIA PUBLICA PARA LOS NUEVOS TIEMPOS**

Una idea fundamental en gerencia en la actualidad es la que exprime que el pasado es una mala guía, porque, debido a las transformaciones aceleradas, el presente difiere del pasado y el futuro diferirá aún más del presente. Como trabajar en este ámbito de cambios de los tiempos y de los cambios de los protagonistas? Desde ahora es necesario que las organizaciones

Bernardo Kliksberg é diretor do Projeto Regional das Nações Unidas de Modernização do Estado (PNUD/CIAD).

Marcelo Brito é técnico da Diretoria de Ensino e Pesquisas da ENAP

¹⁹ - Sir Dougla Wass. The public service in modern society. Public Administration. Royal Institute of Public Administration, vol. 61, num. 1, primavera de 1983, Londres.

ÉTICA E PROFISSIONALIZAÇÃO

A Retomada da Credibilidade da Administração Pública

Og Roberto Dória

A expansão do Estado brasileiro deu-se em decorrência das necessidades de modernização do país, necessidades estas que, por situações conjunturais, levaram a que se implementasse um desenho de Estado coerente com o modelo de desenvolvimento econômico e social, hoje questionado quanto à sua sustentabilidade econômica e política. A crise estrutural denuncia os limites de um Estado de corte intervencionista e distante das aspirações da sociedade.

No centro do debate está a crise de financiamento do setor público que coloca em questão o modelo de gerenciamento de recursos públicos, os padrões de investimento, bem como a capacidade redistributiva do Estado. Paralelamente ao aspecto financeiro, e passo-a-passo com o avanço da democracia, emergem pressões pela diminuição das grandes distâncias que ainda separam as organizações da sociedade das instâncias decisórias.

Os principais atores deste contínuo processo de aperfeiçoamento do Estado são seus próprios funcionários. Eles não devem ser encarados como paletós que circulam pelas repartições ou como seres já estigmatizados pela ineficiência. Ao funcionário público deve ser oferecida a oportunidade de evolução. A transparência do aparelho estatal é imperiosa, a burocracia deve responder mais aos interesses públicos que a seus próprios interesses, assim como a ética deve permear as relações nas duas vias: a dos que prestam os serviços públicos e a dos que se servem dele.

Como aparelho administrativo de planificação e de produção de bens e serviços, o modelo de Estado brasileiro desenvolvido, ao longo dos anos, não tem cumprido as funções que dele solicita uma democracia de

massas ou que responda a uma ideologia do bem público que o coloque acima das políticas clientelistas e dos hábitos de corrupção. A estrutura administrativa, permeável aos interesses políticos, a cada mudança de grupos de poder sofre reformas de conteúdo questionável, muitas delas espaçadas por uns poucos meses, e atendo-se a uma prática de substituição de funcionários, embasada no argumento simplista de que alguns cargos de confiança têm que servir a uma suposta renovação exigida pelas correntes políticas que conquistaram o poder.

Diante desse quadro de crise estrutural das instituições públicas, não se trata de enfocar apenas - como defendem alguns setores neoliberais - a diminuição da esfera de atuação do Estado ou, usando uma linguagem mais direta, *enxugá-lo*, simplesmente. Mas de redimensioná-lo, reestruturá-lo, redesenhá-lo, enfim, torná-lo mais eficiente e direcionado a atender os interesses maiores da sociedade e não os específicos das oligarquias.

A preocupação central da democracia não é a limitação do poder, mas sua distribuição na sociedade, voltando-se para o controle do poder estatal, possível através do aumento da participação política do conjunto da população no exercício do controle social. Isto equivale a

dizer que o Estado deve, como diretriz maior, dedicar-se às atividades de interesse coletivo, tendo a responsabilidade inalienável de criar as condições para que toda a população participe do processo.

Considerando-se a crise econômica e política que atinge o Estado, bem como a tendência ao redesenho institucional, as atividades econômicas do setor público, resguardadas as prioridades sociais, devem dirigir-se a garantir a infraestrutura essencial à vida econômica do país, através de uma relação que melhor articule a capacidade dos agentes privados.

Num novo contexto de redefinição das relações entre o setor público e o setor privado, exige-se a introdução de instrumentos gerenciais que, adequados a uma melhor interação com o mercado, permitam a coexistência dos interesses públicos e privados. Por exemplo: num momento em que se dá a polarização público-privado, importa resgatar a dimensão na qual - caso se faça a opção por empresas estatais - se tenha clara a necessidade de que as mesmas devem obedecer às normas que regem o mercado. Seu caráter empresarial, contudo, impõe-se, diferenciando-se das demais empresas, apenas pelo fato de que o capital social, integral ou majoritário, é público.

Quanto à estrutura de decisões dentro do aparelho administrativo, a norma fundamental deve ser a de centralizar as decisões políticas estratégicas e descentralizar sua operacionalização e os recursos organizacionais para tanto. A centralização referida, por sua vez, não significa distanciamento do controle social. Deve-se, ao contrário, construir as estruturas que garantam um controle popular sobre a ação governamental, que incluam referendo e outras formas de consulta democrática. Trata-se de retirar de conselhos fechados decisões que afetam o conjunto da população, para transferi-las para o âmbito legislativo e de representações da comunidade.

Uma reforma da máquina do Estado, coerente com os princípios democráticos, deve visar a modificação da sua relação com o sistema político e com o conjunto da sociedade. Trata-se não somente da democratização interna do aparelho estatal, mas da promoção de um processo de democratização profunda do país. Consiste, portanto, em uma transformação das relações do Estado com a sociedade e o sistema produtivo.

A reforma do Estado faz parte da agenda política, em nível internacional. A necessidade de se dotarem os governos de instrumentos de resgate da máquina estatal, a

partir da superação dos tradicionais e pouco eficientes mecanismos de gestão burocrática, e visando aprimorar a administração pública, levou vários países a organizarem centros de formação da burocracia. São as **escolas de governo**, executoras de programas de formação dos altos escalões administrativos e políticos. A França, por exemplo, há muitos anos organizou a *École Nationale d'Administration* - *ENA* - que tem fornecido quadros qualificados para exercer os cargos da alta burocracia e de diferentes esferas públicas.

As escolas de governo

As escolas de governo no Brasil foram criadas com a missão de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o pessoal civil da administração pública federal. Destacava-se, então, a proposta de capacitação associada a um sistema de carreiras e a de qualificação como critério de acesso a funções administrativas e gerenciais do setor público. Hoje, o conceito deste tipo de instituição incluiu novas responsabilidades. Compreende-se que a área específica de capacitação não pode ser concebida isoladamente, mas no contexto das funções do Estado, da estrutura, desempenho e organização da administração pública e numa perspectiva mais ampla de articulação com a sociedade.

Indubitavelmente, a melhoria da gestão pública requer mudanças na estrutura, organização e cultura do serviço público. Neste sentido, é preciso desenvolver atividades ligadas a programas amplos de reforma político-administrativa e a iniciativas de desenvolvimento institucional e de recursos humanos. A valorização dos servidores e da função pública deve ser, dentro da idéia de se conscientizar os agentes quanto ao papel do Estado, uma preocupação constante no trabalho de profissionalização. Para tanto, é oportuno estimularem-se debates e a reflexão em torno das diversas questões relativas ao Estado, propiciando o surgimento de idéias, novos conhecimentos e alternativas, o que torna indispensável a pesquisa e os estudos na área.

A capacitação, formação e treinamento permanente dos servidores assumiram, hoje, dimensões amplas em função do estabelecimento de diretrizes para o sistema de carreiras do setor público, garantindo quadros permanentes e qualificados e a implementação de normas para ingresso e promoção funcional. Há, ainda, as diretrizes fixadas pelo Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público - PNTS, para o qual estão previstos recursos do recém-criado Fundo de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do

Servidor Público - FUNDASE, criado pela Lei 8.627, de 19/2/93, regulamentado pelo Decreto 1.026 de 28/12/93. Além disso, o Programa Nacional de Descentralização estabelece mecanismos privilegiados de reestruturação do sistema administrativo, promovendo a desconcentração e reafirmando o pacto federativo estabelecido pela Constituição.

Ética e governo

Pode ser identificada, tanto no meio acadêmico quanto nos segmentos formadores de opinião, uma preocupação constante e crescente com o tema da governabilidade. Parece ser quase um consenso que a governabilidade jamais se restabelecerá se não se solidificar a autoridade do poder público. Essa autoridade, não obstante, transita entre a adesão consensual ou voluntária e a coação. Hoje, o governo, apesar da insistência de alguns setores mais progressistas, tem efetivado, em sua maioria, políticas que se autocumprem ou que são acompanhadas de uma ameaça explícita de coação. O cenário torna-se mais complexo quando as políticas dependem da adesão voluntária da sociedade. Sob este prisma, como já disse Montesquieu, todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites.

As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer estes limites e colocar à disposição do povo mecanismos adequados ao controle do poder político. É por nós que passa a responsabilidade de encarar as hostilidades do sistema e derrotar a indiferença cotidiana. Isto somente pode ser feito se houver uma mudança radical na cultura da própria sociedade e, mais especificamente, na cultura pública. E um dos valores fundamentais para esta "virada" é a ética, não obstante este referencial tenha permanecido latente nos últimos anos, no Brasil.

Embora as crises de governabilidade sejam cíclicas, universais e inevitáveis em democracias, constituem problema grave quando as instituições políticas e jurídicas são débeis. Ou quando, pela própria falta da prática democrática, não tenham sido desenvolvidos mecanismos perenes de se superar as crises institucionais, como se acompanhou recentemente no episódio sobre os aumentos salariais, envolvendo Executivo, Legislativo e Judiciário.

A década de 80, que muitos consideram ter passado em branco em termos de mudanças econômicas profundas ou de alterações na ordem mundial, foi marcada por crises eventuais que

denunciaram o descrédito e a desmoralização institucional em várias nações, inclusive algumas de cultura milenar. O que tem sido visto é que o leque de demandas sociais ajusta-se com precisão à oferta de políticas somente por coincidência. Mas se as demandas insatisfeitas se multiplicam perigosamente, o governo precisa ser ágil. Se este, por qualquer motivo, se torna paralítico, automaticamente instala-se uma crise de governabilidade e aí compete às demais instituições removerem os obstáculos ao necessário ajustamento entre políticas públicas e demandas sociais e a capacidade operacional do governo.

Do ponto de vista do processo histórico, a reafirmação da ética está associada à *legitimidade*¹, a princípio um conceito muito simples, nada mais que a identidade entre um grupo e seu líder, posteriormente diversificado, deformado e até submergido, quando as correntes do realismo sociológico, do positivismo jurídico e do idealismo hegeliano terminaram por identificá-lo com a *legalidade*. Foi assim, por um longo período, até hoje presente em alguns casos, que se perdeu o referencial ético pela manifestação da vida política. Isto justificou até mesmo o acesso ao poder pela violência, na medida em que a força se mostrasse capaz de impor uma nova ordem. Essa

¹ - Max Weber, "On Law in Economy and Society, Simon & Shuster, N. York, 1954, p. 8.

simulação de legitimidade, que havia migrado da vontade popular para a do Estado, provocou anomalias como o deslocamento da soberania da Nação para o Estado.

Mas as recentes alterações na ordem mundial, pela própria complexidade da vida contemporânea e das demandas da sociedade, demonstraram que o Estado precisa se democratizar e ser eficiente. E quando deixa de responder ao que dele se espera, não falta quem questione as conquistas éticas, apontando-as como entraves à eficiência governamental e como causas de ingovernabilidade. Aí está parte da resposta para a pergunta sobre porque a implantação do Estado Democrático, como no caso brasileiro, agravou antigos vícios políticos, fez ressurgir outros e criou novos, por vezes pondo em risco esta própria conquista ética. O crescimento da burocracia e da demagogia, ambas carreando corolários como o nepotismo, o cartorialismo, o paternalismo, o estatismo, a corrupção e tantas outras deformações, comprometeu a vocação de bem servir do Estado e o cumprimento de sua razão, que é satisfazer os interesses da sociedade.

O papel da burocracia é essencial para o serviço administrativo público de uma nação e ela tem sido exercida, em diversos siste-

mas de governo, com um notório grau de independência, mas também pelo controle da sociedade. Esta liberdade de ações, conforme demonstram alguns modelos pelo mundo, consegue livrar o aparelho das tentativas de manipulação política. Tais grupos procuram garantir o acesso ao poder, no caso brasileiro, pelo domínio da máquina burocrática, fechando o círculo dos que a conhecem efetivamente e demonstrando uma certa coerência às decisões administrativas.

Uma das saídas para esta situação estaria nas eleições. A veia aberta deste sistema de controle da legitimidade - o sistema político, hoje na berlinda nacional - ao tentar a marcha ascensional da institucionalização da ética no manejo do poder, condena a sociedade brasileira à pena da ineficiência, sob o peso de um modelo de Estado ultrapassado e desintonizado, por não permitir a continuidade de políticas e a consolidação de modelos gerenciais de governo. Embora ainda seja o melhor caminho de escolha dos governantes, o sistema eleitoral em países de baixo nível cultural tem poucas defesas contra as deformações mencionadas há pouco. Além disso, as eleições no Brasil têm ainda um caráter educacional, interrompido pelos constantes regimes de exceção, o que as torna, muitas

vezes, casuísticas, caras, demoradas, vulneráveis a fraudes e sensíveis às pressões externas.

Outra alternativa estaria no próprio leque legal que ampara o serviço público. O Artigo 37 da Constituição Federal dispõe que "...a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade...", além de outras normas inseridas nos 38 dispositivos que o integram, sendo de notar que alguns desses dispositivos carecem de regulamentação para que possam vigor em sua plenitude. No campo do conjunto das normas jurídicas que regem a administração pública, há ainda a Lei 8.112/90, dispondo sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos que, a exemplo da Lei 1.711/52 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), contém regras sobre os deveres a serem observados no exercício da função pública.

Profissionalização e governabilidade

Já há alguns anos a sociedade brasileira tem mantido um confronto, marcado por cons-

tantes reacomodações, nas relações de poder entre grupos e classes excludentes e com interesses. Para que essa negociação seja de fato democrática, ela pressupõe, como condição necessária, porém não suficiente, a própria reorganização do Estado e de todo um corpo social, danificados tanto pelo autoritarismo burocrático-militar pós-64, quanto pelas inúmeras contradições geradas por seu modelo de desenvolvimento econômico. Portanto, o desafio da compatibilização entre a democratização política e a transformação social, por um lado, e de conjugação da governabilidade do país com a legitimidade de suas instituições econômicas, por outro, exige idéias arrojadas e mudança de posturas.

Aqui se inserem duas frentes de ação fundamentais para o momento: a capacitação do corpo de funcionários da máquina estatal e a reflexão sobre a administração pública, num momento em que vários segmentos da sociedade exigem alterações no modelo e na eficiência do Estado brasileiro. É claro que a resposta a estas aspirações está associada à capacidade de alguns atores sociais compreenderem o momento histórico. Parodiando um pouco Pocock², uma sociedade, no curso de sua trajetória temporal, vai gerando dentro de

² - Ver J.G.A. POCKOCK, *Politics, Language and Time - Essays on Political Thought and History*, Nova York, Atheneum, 1973.

suas estruturas sócio-econômicas, e de seus contornos institucionais, necessidades inéditas de articulação política que somente podem ser feitas pela criação e implementação de estratégias inéditas. Sem um projeto destinado a assegurar um mínimo de governabilidade, totalmente incapaz de submeter a uma vontade comum uma administração direta e indireta totalmente fragmentada e recorrendo inabilmente a políticas isoladas, não estaremos dando um passo à frente nesta luta que parece interminável de se aperfeiçoar o Estado.

Com esta preocupação, a ENAP, como já dito anteriormente, decidiu eleger o tema da governabilidade como um dos principais na área de debates e estudos para o biênio 94/95, onde serão privilegiadas ações que produzam subsídios técnicos e atividades que garantam melhores condições de se administrar o Estado. Exemplo disto são diversos encontros, neste ano, onde serão abordados temas como competitividade, as relações Estado/iniciativa privada/cidadão, novas perspectivas da função pública, novas formas de atuação do Estado, governabilidade e transformações estruturais e muitos outros.

Peça fundamental nesta transição que exige instrumentos mais moldados às novas necessidades da sociedade é a Constituição. A Constituição não é um fim em si

e por si. Ela é um meio. E cabe às instituições públicas assumir o papel de defesa de suas prerrogativas ao lado da sociedade.

Outra ação que pode ajudar a assegurar a governabilidade é trabalhar com o objetivo da retomada da credibilidade da administração pública. E um dos caminhos para esta meta é o de se ter quadros permanentes de servidores, motivados, eficientes e atentos aos grandes interesses públicos. Parte deste processo - a profissionalização, a constituição de carreiras e a formação de quadros que assegurem maior nível de competência, compromisso ético e continuidade da ação governamental são metas para o biênio 94/95, com toda sua conjuntura singular destes anos. Parte desta meta é a orientação para que, no longo processo de tornar o servidor cada vez mais profissional e menos exposto às críticas diárias, seja resgatada a valorização do funcionário público.

As relações entre Estado, servidores e sociedade

É conhecida e notória a natureza finita dos recursos apropriados pelo Estado. Cabe registrar uma outra dimensão da questão redistributiva, que é o conflito intraburocrático. Historicamente, setores do funcionalismo com

maior poder de pressão, mais bem articulados nas ruas reivindicações corporativas, têm se apropriado de parcelas crescentes da massa salarial, em detrimento de uma distribuição mais eqüitativa dos recursos reservados para o pagamento da mão-de-obra do setor público. O fenômeno dos chamados "marajás", tão execrado pela opinião pública, é a "ponta do iceberg" deste processo perverso de repartição da renda entre os servidores públicos.

Embora, em aparência, as reivindicações salariais sejam uma espécie de "queda-de-braço" com o governo, na prática as vitórias setoriais do funcionalismo têm diminuído a margem de manobra do conjunto de servidores, quando se trata de discutir aspectos cruciais e de interesse geral de longo prazo, como a definição de uma política de administração pública definitiva, imune aos ventos da descontinuidade provocados pelas mudanças de governo e períodos autoritários. Ou, embutida nesta diretriz, a institucionalização de uma política salarial específica para o funcionalismo, respeitando suas singularidades e levando em conta sua excelência - a responsabilidade pública.

No horizonte de lutas do funcionalismo, não raro, predomina a equivocada noção de que o Estado, ao invés de ser projeção da própria sociedade, é um patrão

como outro qualquer. Esta visão distorcida gera expectativa de "arrancar" do Estado mais e mais vantagens para as várias categorias de funcionários.

É neste quadro complexo e contraditório que se dão os embates entre o Governo, de um lado, e seus servidores de outro. O resultado, ao longo dos anos, tem sido um processo desregrado em que, concessões após concessões de natureza salarial, configura-se no horizonte a terrível certeza - já verificável em alguns Estados do Nordeste - de o Estado já não poder mais arcar com o pagamento da folha de salários, colocando-se vertiginosamente num processo de crescente degradação dos vencimentos vis-à-vis o mercado, a par da diminuição sensível de sua capacidade de investir em novos equipamentos sociais e mesmo garantir a manutenção dos existentes.

Ora, as conseqüências do que acaba de ser descrito não poderiam de ser outras. A capacidade do Governo de definir e executar as políticas públicas fica suficientemente reduzida, a partir das preocupações pontuais contidas no conflito hoje atual entre o Estado e seus servidores. É verdade que a crise econômica tem levado os dois lados a buscar soluções imediatas que, na maioria das vezes, sobrepujam a busca por uma saída definitiva para o impasse. Isto, mesmo de maneira

indireta, contribui para estreitar o já reduzido esteio de condições para a governabilidade. E como poderia se dar a virada desta questão, diante de quadro tão complexo?

É preciso que os grupos sociais entendam que nem tudo deve ser esperado e que nem tudo deve ser pedido ao Estado. Urge assumir novas atitudes, principalmente no que diz respeito à participação. É hora do cidadão que paga os impostos, elege seus representantes e se utiliza dos serviços públicos mudar sua postura e alterar a ordem cultural predominante. Tolerar a ação estatal deficiente na produção de bens e serviços coletivos, e sua presença asfixiante e indevida em determinados campos, é o que impede a sociedade brasileira de se autogovernar e de submeter o Estado ao seu controle. Abrir mão do exercício da cidadania é um ato tão impensado quanto não cobrar eficiência do sistema de administração pública, colaborando, assim, não para aperfeiçoá-lo, mas para torná-lo mais cruel. A ampliação dos direitos de cidadania, com o objetivo de patrocinar, de forma universal e mediante acesso irrestrito, seu exercício pleno, deve ser uma meta constante dos homens públicos e de toda a sociedade.

Tudo isso demonstra que o Estado brasileiro é produto de um processo histórico concreto,

gerado pelo mergulho de nossa sociedade, elitista e autoritária, em profundas desigualdades, repletas de favorecimentos e incentivos antagônicos ao trabalho produtivo e ao ganho ilícito. É preciso derrubar a crença de que impunidade é sinônimo de Brasil e responder a uma ideologia de bem público que coloque o Estado acima das políticas clientelistas e dos vícios da corrupção. Significa, em outras palavras, passar a limpo as funções e estruturas estatais, para definir quais são de fato indispensáveis, qual a forma mais eficiente e democrática, com que tipo de funcionários, estimulados de que maneira e, principalmente, com que conduta.

Uma das principais peças do Estado de que falamos é o indivíduo que pertence à própria comunidade e que se transforma em servidor do público. Mas com um detalhe importante: de sua posição decorre uma responsabilidade especial a responsabilidade pública. Ao mesmo tempo membro da sociedade civil, é parte de um aparelho que zela pelos interesses do conjunto. É esta a pessoa responsável pelo bom desempenho da administração pública, apesar do desprestígio de que tem sido alvo e com o que a população aprendeu a conviver. Seu papel se fundamenta na idéia de que a instituição do governo é ato de toda a sociedade e de que um

funcionário não pode confrontar o público renunciando a servir a comunidade como se fosse um poder independente.

A administração pública tem como um dos melhores caminhos para alterar a situação de preconceitos, reclamações muitas vezes justas e análises deturpadas da profissionalização de seus quadros, a valorização de seus funcionários e o esforço pela eficiência dos serviços oferecidos. É preciso desmistificar o campo da capacitação dos servidores, apostando na definição de carreiras, na diminuição de cargos de confiança, na equidade de tratamento, na ascensão pelo mérito e em sistemas que disciplinem o ingresso.

Os principais atores deste contínuo processo de aperfeiçoamento do Estado são seus próprios funcionários. Eles devem ser encarados não como paletós que circulam pelas repartições ou como seres já estigmatizados pela ineficiência. Mas como cidadãos, trabalhadores e pessoas que tem que ser motivadas em seu ambiente. Ao funcionário público, deve ser oferecida a oportunidade da evolução. O servidor deve ser visto não como um indivíduo que é bem remunerado, trabalha com o que há de mais novo nas áreas tecnológicas e de meios, possui regalias que o incluem numa suposta casta, mas como um trabalhador, com

características especiais: sua função é pública, ele deve atender aos maiores interesses da sociedade, colocando em segundo plano os seus próprios (e aí se inclui o corporativismo) e os de poucos. No entanto, é preciso que ele seja encarado como um cidadão cujo maior privilégio seja honrar as normas éticas estabelecidas pela própria sociedade, que deveriam, espontaneamente, reger o sistema estatal. O processo de profissionalização passa obrigatoriamente pela valorização do servidor, como trabalhador, como indivíduo e como zelador do bem público e dos interesses públicos. É ele quem participará decisivamente das transformações da estrutura, da organização e, principalmente, da cultura do serviço público.

É esta responsabilidade pública, porém, que precisa constantemente ser cobrada, já que o desrespeito à coisa pública é desrespeito à dignidade de cada um. O sentido de cidadania dos membros de uma nação está diretamente relacionado com a consciência moral de cada pessoa, extrapola os limites formais do governo, projetando-se como uma consciência da coletividade, em nível social.

A sociedade brasileira tem dado mostras de desenvolvimento nesse sentido. Poderíamos considerar a campanha de Combate à Fome e à Miséria, as ações em

defesa dos Direitos Humanos, bem como o Movimento pela Ética na Política, cujo corolário foi o *impeachment* do último presidente, como manifestações desse processo, que deve culminar com a formação de uma nova cultura de cidadania e, por conseguinte, com um novo desenho das instituições públicas.

Resumen

ETICA Y PROFISIONALIZACION: LA RECUPERACION DE LA CREDIBILIDAD DEL ESTADO BRASILEÑO

Los principales actores de este continuo proceso de perfeccionamiento del Estado son sus propios funcionarios. Ellos no deben ser considerados como muñecos que circulan por las oficinas de la administración o como seres ya estigmatizados por la falta de eficiencia. Al funcionario público debe ser ofrecido la oportunidad de evolución. La transparencia de la máquina estatal es imperiosa, la burocracia debe responder más a los intereses públicos que a sus propios intereses, así como la ética debe sobrevenir en las relaciones en doble vía, es decir, la de los que prestan los servicios públicos y la de los que se sirven de él.

Abstract

ETHICS AND PROFESSIONALIZATION: THE NEW-FOUND CREDIBILITY OF THE BRAZILIAN STATE

Public officials are the main actors in the continuous process of evolution the State went through. They must not be seen neither as "suits" which roam aimlessly in the offices nor as creatures chronically plagued by inefficiency. Transparency is obligatory when it comes to government affairs. Bureaucracy is meant to foster public interest rather than its own interests. Ethics must be the governing factor concerning not only those who provide these services, but also those who make use of them.

Og Roberto Dória é presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

Governabilidade e os Poderes Constituídos

Uma Agenda Preliminar

Maria Helena Castro Santos
Maria das Graças Rua
Érica Máximo Machado

Introdução

Este trabalho expressa a primeira reflexão acerca de um conjunto de preocupações relativas à governabilidade no atual contexto brasileiro da transição democrática.

A recuperação da arte e da capacidade de governar é tarefa especialmente delicada no momento de redemocratização do país. De fato, as políticas governamentais passam a se orientar mediante um novo marco constitucional, no qual as atribuições e os limites dos poderes encontram-se distintamente definidos. Os processos de representação de interesses, por sua vez, tornam-se mais complexos e abrangentes.

É dentro dessa complexa ambiência política das sociedades em transição democrática que se colocam os problemas da governabilidade, entendida esta, em seu sentido mais amplo, como o

Através de análise comparada de dois estudos de caso - as políticas salarial e fiscal durante as administrações Collor e Itamar Franco - o presente trabalho procura desvendar as características gerais do processo de tomada de decisão no Brasil democrático, com ênfase especial nas relações Executivo-Legislativo e suas interações com os os interesses sociais. O importante papel do Judiciário e dos governadores de estado é plenamente reconhecido, assim como o é a crucial importância do comportamento dos partidos políticos no Congresso. Através da identificação e da análise dos padrões de interação entre os atores citados, assim como das variáveis explicativas destes padrões, as autoras esperam contribuir para o debate sobre governabilidade em sociedades democráticas em transição.

processo que envolve relações dinâmicas entre os múltiplos componentes do sistema político.

A recuperação da arte e da capacidade de governar implica em que essas interações e relações entre os componentes do sistema político se passem de forma a evitar a paralisia decisória.

Dentre o conjunto de interações e interrelações que vinculam os componentes do sistema político, esse trabalho privilegia as relações entre o Executivo e o Legislativo, sem deixar de anotar as interveniências do Judiciário e dos governadores de estado e sua interação com os interesses sociais.

O objetivo deste trabalho é, mais precisamente, submeter à discussão as primeiras conclusões sobre a atual configuração político-institucional do processo decisório do país, a partir do estudo de duas políticas governamentais específicas: a política salarial no período 1990-1992 e a política fiscal e tributária, no período 1990-1993. Espera-se, com isso, contribuir para a reflexão em torno da governabilidade das novas democracias.

Da referência teórica

A questão da governabilidade - e suas contrapartidas, a não-governabilidade e a crise de governabilidade - se inscrevem entre as preocupações da Ciência Política pelo menos desde

meados da década de 1960. Desta época em diante, o pensamento político logrou produzir algumas hipóteses sobre o assunto, em torno das quais se desenvolveram as diversas análises e se projetaram as possíveis *soluções* para o problema.

Uma delas pretende que a crise de governabilidade seja uma das resultantes da sobrecarga ou crise fiscal do Estado. Esta vertente apresenta duas variantes. De acordo com a primeira, os recursos públicos tendem a se tornar insuficientes à medida que se elevam os custos dos programas sociais e se expandem as solicitações salariais. As consequências são, de um lado, a incapacidade de o governo cumprir os seus compromissos e atingir os seus objetivos; e, de outro lado, a perda da lealdade dos cidadãos e do consenso quanto à autoridade pública. Uma outra concepção dentro desta mesma vertente é aquela que associa a crise fiscal do Estado aos imperativos da reprodução capitalista: garantir a acumulação é manter a legitimidade do sistema de dominação. A busca de objetivos tão conflitantes acaba por conduzir ao desequilíbrio entre *inputs* e *outputs*, principalmente ao nível da administração orçamentária, conduzindo às crises do *welfare state* (O'Connor, 1973).

O segundo veio teórico concebe a crise de governabilidade como

o resultado da conjunção de uma crise de gestão da máquina burocrática e de uma crise de apoio político dos cidadãos ao governo. Estas crises, por sua vez, expressam a fragilidade da própria racionalidade do sistema político, as inconsistências entre os seus imperativos de controle versus autonomia, coerção versus consenso (Habermas, 1987).

Uma terceira vertente sustenta, distintamente, que a questão da governabilidade (e da crise de governabilidade) tem a sua origem na esfera política - e não na economia ou na administração. Para que os governos sejam capazes de governar é necessário que o crescimento da participação política seja acompanhado da institucionalização dos processos e das organizações políticas. Quando isto não ocorre - seja pela emergência descontrolada de novos atores políticos, seja pela fragilidade das organizações políticas, seja pela redução da autoridade governamental - a confiança dos cidadãos no governo diminui e, por consequência, torna-se menor a capacidade dos governantes para enfrentar e solucionar os problemas (Huntington, 1968).

É necessário assinalar que, de um modo ou de outro, todas as três vertentes se remetem a dois tipos de problemas: de um lado os estilos de governar e os limites às ações dos governantes, e de

outro, as excessivas demandas do cidadãos ao sistema político - seja sob a perspectiva estrutural, seja sob uma ótica simplesmente conjuntural.

Dentre as concepções teóricas acima mencionadas privilegia-se, neste trabalho, a concepção huntingtoniana de governabilidade.

Referindo-se à crise de governabilidade nas democracias consolidadas, Huntington sustenta, em *The Crisis of Democracy* (1975), que o funcionamento adequado desses sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses, sobretudo os partidos políticos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas. Ou ainda, a governabilidade de uma democracia depende da relação entre a autoridade das suas instituições governamentais e o poder das suas instituições de oposição (Huntington, 1975, pp. 64 e 91). Em linguagem eastoniana, o funcionamento adequado de uma democracia consolidada requer o recebimento de *inputs* de demanda a sociedade pelo sistema político e sua filtragem via instituições agregadoras de interesses, especialmente os partidos políticos; o processamento dessas demandas pelo sistema político, incluindo-se aí o entendimento pluralista das forças de oposição e governamentais dentro de um espaço de

barganha que não prescinde da autoridade dessas últimas; e, finalmente, a produção de políticas governamentais satisfatórias, reforçando, assim, os *inputs* de apoio ao sistema político.

Se, nesse contexto das democracias consolidadas, surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, inflação, falência de *outputs* e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas. Estas últimas, contudo, por serem fortes, adaptáveis e coerentes, acabam por absorver, dentro de limites, as tensões e pressões por participação, conseguindo preservar-se até o arrefecimento da onda de participação. Nas democracias não-consolidadas, por sua vez, a incorporação política de grupos sociais antes excluídos conduz a estas mesmas consequências, embora em magnitude incomparavelmente superior. Além disso, mais do que a fragilização das instituições preexistentes, as democracias recentes terão que enfrentar, de forma dramática, o desafio de criar e/ou recriar instituições políticas.

Vale, ainda, destacar uma outra especificidade das democracias não consolidadas. Enquanto nas sociedades desenvolvidas o escopo das reivindicações (o que, quem e quanto se demanda) é

muito mais abrangente e diversificado, nas democracias recentes esse escopo (em suas três dimensões) é bem mais estreito. Não obstante, a frequência e a intensidade com que as mesmas demandas pressionam as instituições governamentais é muito maior, impedindo a resolução definitiva dos problemas da agenda política. Dessa forma - ao contrário das democracias consolidadas, onde os *inputs* de apoio apresentam-se, a cada momento, como um leque bastante diversificado, permitindo aos governantes um razoável espaço para o entendimento pluralista com os interesses envolvidos - nas democracias recentes o estreitamento da base de apoio, combinado à recorrência e intensidade das demandas impõe obstáculos à condução do processo político, gerando instabilidade e intensas pressões sobre instituições já fragilizadas e procedimentos institucionais incipientes.

Privilegiando a esfera política e as instituições políticas, nossa reflexão sobre a governabilidade do Brasil em transição democrática o fez, ademais, a partir de uma perspectiva de análise do processo decisório *por dentro*, ou seja, recorrendo à linguagem castoniana, a partir da abertura da *caixa preta* do sistema político. Para isso, foi utilizado o exame de políticas governamentais específicas, conforme o veio teórico proposto por O'Donnell e

Reis os quais sugerem a análise de políticas governamentais como o estudo do *Estado em ação* (O'Donnell e Shmitter, 1974; Oslack e O'Donnell, 1976; Reis, 1977).

Do método

Os estudos de caso selecionados - a política salarial no Governo Collor e a política fiscal e tributária nos Governos Collor e Itamar Franco - foram analisados segundo a metodologia que destaca a dimensão político-institucional associada ao processo de tomada de decisão em políticas públicas. Dessa forma, segundo Castro Santos (1989) é possível

"(...)ter uma medida [ainda que qualitativa] da resolução dos conflitos e da acomodação de interesses entre os atores (públicos e privados) participantes [nas diversas instâncias] do processo de decisão [formulação e implementação], bem como das possibilidades de novos arranjos satisfatórios, com novas manipulações dos instrumentos de política, para atender a correções necessárias" (p.131).

Castro Santos (1989) sugere ainda que:

Uma vez ocorrendo a acomodação política dos interesses em disputa, estabelecendo-se com clareza os centros de decisão, chega-se a um formato institucional satisfatório e definem-se formas de comunicação entre os parceiros em jogo. Mecanismos de decisão são, então, postos em funcionamento. A possibilidade de resolução dos conflitos é, agora, concreta. Conseqüentemente, as decisões passam a fluir, e as chances de um programa de governo ou política pública sair do papel tornam-se reais" (p.130).

É necessário assinalar, todavia, que a análise político-institucional não se realiza em abstrato; ao contrário, deve levar em conta as especificidades do contexto político mais amplo do qual emergem as decisões. O trabalho citado acima refere-se ao Brasil autoritário pós-64, quando o processo de decisão passava-se todo dentro do aparelho do Estado. Aí determinadas agências burocráticas, isoladamente ou em conjunto com outras, serviam de centros de decisão. Os outros dois poderes, Congresso e Judiciário, tinham papel meramente simbólico. Os grupos desprivilegiados, sem acesso ao aparelho de Estado, estavam excluídos da participação e influência no processo decisório¹.

¹ - Para análise do processo de tomada de decisão do Brasil autoritário pós-64 ver, entre outros, Abranches, 1978; Castro Santos, 1975; Diniz e Boschi, 1978; Martins, 1985 e 1979; O'Donnell e Schmitter, 1974; Oslack e O'Donnell, 1976; Reis, 1977; Guimarães e Vianna, 1983; Moreira Alves, 1984; Paixão e Castro Santos, 1988.

No Brasil da transição democrática, redefinem-se os centros de decisão, abre-se a participação a grupos sociais antes excluídos, fortalecem-se os sindicatos e os grupos de interesse, revitalizam-se os partidos políticos e o Congresso Nacional, o Judiciário tem o seu papel revigorado e os governadores estaduais emergem como atores decisivos num jogo político caracterizado por maior circulação de informações e novos canais de comunicação e controle social. Essa nova composição das instituições e atores políticos e suas formas inusitadas de atuação convivem e se integram com formas anteriores e afetam, de maneira singular, a lógica e a dinâmica do processo decisório.

A delicada tarefa de análise de todos estes aspectos e dimensões pode ser facilitada mediante a utilização do método indutivo, que permite que os dados, por assim dizer, *falem por si mesmos*. Dessa forma, emergem, naturalmente, as questões, os atores e as arenas relevantes que serão, assim, objeto de análise mais detalhada. Para isso foram examinados: cronologias baseadas em material de imprensa, legislação pertinente às políticas selecionadas, votações nominais na Câmara e no Senado, dados registrados no *Diário do Congresso Nacional*, entrevistas com especialistas e atores

estratégicos envolvidos nas políticas em tela.

A configuração político-institucional do processo de decisão atual

Especialmente relevante no momento de transição à democracia é o aprendizado das relações Executivo-Legislativo, sobretudo em face de novas regras (nova Constituição, novo regimento interno da Câmara e do Senado) e de nova Legislatura (a partir de 1991). A nova legislatura, em processo de fixar seus procedimentos e ações, estabelece novos alinhamentos partidários.

Do ponto de vista prático, os projetos do Executivo, quer submetidos sob a forma de medidas provisórias, quer como projetos de lei, como projetos de lei complementar ou ainda como proposta de emenda constitucional, exigirão, necessariamente, negociação com o novo Congresso. Fundamental para o bom termo das negociações, assim evitando a paralisia decisória, é conhecer as formas de agregação de interesses no Congresso e as articulações desses interesses com os grupos sociais.

Com esse intuito, o primeiro estudo de caso - a política salarial - privilegia o Congresso Nacional

como arena decisória. Ao isolar analiticamente esse *locus* de decisão, toma-se as manifestações dos atores extra-parlamentares, tanto públicos como privados, somente a partir das suas interações com os representantes do Congresso.

O estudo realizado permitiu a identificação de quatro variáveis, as quais, em diferentes combinações, explicariam a paralisia decisória ou, ao contrário, o fluir das decisões: (a) características da equipe econômica (flexibilidade e capacidade de liderança); (b) características da liderança parlamentar do governo (fragmentação, trânsito entre os partidos, capacidade de negociação e exercício de liderança); (c) características da coordenação política do governo (trânsito entre os partidos, capacidade de negociação e exercício de liderança); (d) configuração, alinhamento e comportamento dos partidos no Congresso (inclusive capacidade de conquistar as relatorias das Comissões Mistas, das Comissões de Mérito e/ou das Comissões Especiais²).

A distinta combinação dessas variáveis permitiu identificar, no período em análise, dois padrões básicos de interação entre o Executivo e o Legislativo:

"um, de composição, no qual as lideranças políticas são capazes de articular de formas variadas, os interesses em jogo, obtendo resultados positivos no processo de barganha. O outro, de confronto, no qual se manifestaram procedimentos de radicalização mediante estratégias de obstrução, rompimento de acordos, emperramento dos processos de decisão e adoção de mecanismos de boicote" (Castro Santos, Rua e Costa Filho, 1992).

O segundo estudo de caso - a política fiscal e tributária - exhibe grande complexidade: abrange as relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, anotando-se a interveniência dos governadores, no âmbito da ordem constitucional instaurada a partir de 1988; as interações entre as diversas instâncias de governo e as agências burocráticas no contexto de modernização do Estado; e as articulações entre atores públicos e privados no momento de redemocratização do país (Cf. Castro Santos, Rua e Machado, 1988).

A análise indutiva dos dados mostrou que não era possível a restrição da investigação ao Congresso e nem às relações Executivo-Legislativo. De fato, o estudo do processo decisório da política fiscal e tributária indicou

² - É no âmbito dessas Comissões do Congresso que ocorrem as principais negociações entre governo e oposição, conformadas pelo relator, que tentará imprimir as preferências do seu partido.

padrões de interação entre os atores em jogo muito mais complexo que o da política salarial, incorporando, além do Judiciário e dos governadores, uma gama bem mais diversificada de interesses sociais: desde cidadãos comuns e setores mais organizados da classe média, como aposentados e pensionistas, até sindicatos de trabalhadores, empresários e banqueiros.

Dois padrões básicos de interação entre os atores sociais, institucionais e políticos podem ser identificados.

O primeiro padrão compreende, da mesma forma que na política salarial, as interações envolvendo mais estritamente o Executivo e o Legislativo, embora no caso da política fiscal e tributária deva se anotar, além dos dois poderes, a marcante interveniência dos governadores e o maior recurso ao Judiciário. Neste último caso, os partidos de oposição ajuízam Ações Diretas de Inconstitucionalidade -ADIN's³ contra medidas do Executivo. O segundo padrão tem, por assim dizer, um caráter reativo, referindo-se às ações da sociedade, e até mesmo dos governadores, contra as medidas do Executivo, diretamente ou via

Legislativo (grupos de pressão e *lobbies*) ou, ainda, através do acionamento do Judiciário, via o ajuizamento de ações judiciais de diversas naturezas.

Vale notar ainda, por outro lado, que no Congresso a manifestação de interesses suprapartidários é bem maior quando comparada ao caso da política salarial. Fica claro, por exemplo, a bem sucedida oposição da bancada ruralista nas insistentes tentativas do Executivo de modificar o Imposto Territorial Rural⁴. Um outro exemplo é a influência dos interesses regionais nas manifestações e alianças dos parlamentares no caso da reabertura dos bancos estaduais no final de 1991. O Senador Marco Maciel, líder do governo no Senado, atuou intensamente no sentido de barganhar junto ao governo, em aliança com o PMDB, a aprovação pela banca-da nordestina da Reforma Tributária de Emergência em troca da reabertura dos bancos estaduais do Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí, bem como da concessão de novos empréstimos ao banco estadual de Pernambuco. Note-se que três dos estados envolvidos tinham governos peefelistas e que o articulador político dessa barganha

³ - A Constituição de 1988 (art. 103) estabelece quem pode propor Ação Direta de Inconstitucionalidade: o Presidente da República, a mesa do Senado, a Câmara dos Deputados e de Assembléias Legislativas, governadores de estado, o Procurador-Geral da República, a Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos e sindicatos.

⁴ - Como exemplo cita-se o caso da Medida Provisória 289/90 (dezembro de 1990) e do Projeto de Lei 2.155/91 (Reforma Tributária de Emergência - dezembro de 1991). Para maiores detalhes ver: CASTRO SANTOS, M. H., RUA, G., MACHADO, E. M. (1993).

junto ao Executivo era o próprio líder do governo no Senado (Cf. Castro Santos, Rua e Machado, 1993).

Do recurso ao Judiciário

Há indicações de que a sociedade recorre mais freqüentemente ao Judiciário do que ao Legislativo para se proteger das iniciativas do Executivo.

De fato, o Judiciário, chamado a entrar no jogo político pelos atores insatisfeitos, serve de recurso de poder destes, como exemplificam as ações judiciais impetradas por partidos políticos (ADIN's) ou as solicitadas e concedidas aos atores sociais durante o processo de tomada de decisão da política em tela. Exemplos disso são as reações dos atores ao Plano Collor I, Plano Collor II, à questão do FINSOCIAL, à Lei 8 200, ao IPMF e as ADIN's que partidos de oposição ajuízam contra algumas dessas medidas.

De fato, no que se refere à parte fiscal do Plano Collor I, os atores sociais contestam, de uma

mancira geral, o bloqueio dos cruzados novos, os impostos extraordinários (Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Imposto sobre Renda Agrícola, Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF, Imposto de Renda sobre Aplicações na Bolsa de Valores), o aumento de alíquotas e a redução do prazo de pagamento dos impostos devidos, a suspensão dos incentivos e renúncias fiscais. Anote-se que, por outro lado, o PSB entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN no Supremo Tribunal Federal - STF contra alguns dispositivos da MP 168, peça-chave do Plano Collor I e relativa à reforma monetária (Lei 8.024/90)⁵.

Quanto ao Plano Collor II⁶, observa-se uma avalanche de ações judiciais impetradas pelas empresas contra a indexação pela TR dos impostos e contribuições (MP 294, Lei 8.177/91). Vale notar que até mesmo o Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, ajuíza ADIN no STF contra esta Lei, da mesma forma que o faz o PSB.

A questão do FINSOCIAL tem sua origem em dispositivo da

⁵ - As principais medidas monetárias, isto é, o bloqueio dos ativos financeiros e o chamado *pedágio*, reunidos na MP 168, foram aprovadas na íntegra em 12/04/90, sob a forma da Lei 8.024.

⁶ - O Plano Collor II era composto basicamente das MP 294, relativa à desindexação da economia e à criação da TR, e da MP 295, que estabelecia regras para o congelamento de preços e salários. Apesar da MP 294 ter sido quase toda modificada em plenário, foi aprovada em 01/03/91, como a Lei 8.177/91. A MP 295 foi aprovada em 27/02/91, como a Lei 8.178/91.

Constituição de 1988, que estabelece o prazo de dois anos, após sua promulgação, para que a contribuição fosse regulamentada por Lei Complementar. Este procedimento, entretanto, não foi implementado, abrindo espaço para grande quantidade de ações judiciais impetradas por empresas privadas, que com isso pretendiam evadir-se dessa contribuição social. Assim sendo, o governo, através da Lei Complementar 91/91, regulamenta o FINSOCIAL, substituindo-o pela Contribuição para Financiamento da Seguridade Social-COFINS, e aumentando a alíquota de contribuição para 2%. É neste período que as ações judiciais atingem volume sem precedentes, com vários Tribunais Regionais decidindo pela inconstitucionalidade da COFINS. Essas ações seriam remetidas à decisão final do STF.

Um outro exemplo do recurso ao Judiciário como fonte de poder dos atores sociais insatisfeitos com as medidas do Executivo refere-se à Lei 8.200/91. Esta Lei reindexa, pelo INPC, os demonstrativos financeiros das empresas utilizados como base para o cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ a ser pago em 1992, relativo ao exercício de 1991. Ao mesmo tempo possibilita a revisão do Imposto de Renda de 1990, já calculado pelo BTN, determinando a devolução dos excedentes, quando fosse o caso,

a partir de 1993. A mudança do indexador gerou efeitos diferenciados na correção dos ativos e passivos das empresas, de forma tal que provocou acentuada assimetria entre empresas com impostos devidos e empresas com direito à restituição de excedentes tributários. As empresas recorrem, assim, à Justiça: as devedoras, argüindo bitributação; as credoras, exigindo a devolução imediata e integral do excedente. Por outro lado, os reclamos do governo federal, que assim teria diminuída sua receita tributária, encontram apoio nos governadores dos estados de Pernambuco, Maranhão e Sergipe que, antecipando o impacto da queda da arrecadação sobre o Fundo de Participação dos Estados e Municípios constituídos por parte da receita do IRPJ e do IPI - juntam-se à Procuradoria Geral da República, ajuizando Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 8.200.

Mais recentemente, com relação ao Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, observou-se um significativo movimento de concessão de liminares pelos Tribunais de primeira instância contra a cobrança do imposto, em resposta às ações ajuizadas por cidadãos, individual ou coletivamente, ou ainda pelos governos municipais. Neste episódio, destaque-se a mobilização de alguns governadores de estado, em especial, do

Governador de São Paulo, Luis Antonio Fleury (PMDB), contra a cobrança do IPMF, principalmente nas transferências dos Fundos Constitucionais. O Governador paulista utiliza-se, para isso, do recurso à ADIN no Supremo Tribunal Federal⁷.

Vale observar que o montante de liminares concedidas às empresas e indivíduos contra medidas do Executivo é de tal ordem que se estabelece a prática de Ministros de Estado dirigirem-se às instâncias, tanto regionais como superiores, do Judiciário solicitando moderação na concessão dessas ações, sob pena de inviabilizar os programas e metas do governo. Assim, o volume de liminares contra a Receita Federal, concedidas às empresas e indivíduos em 1992 - relativas principalmente à Reforma Tributária de Emergência (dezembro de 1991), ao FINSOCIAL e à Lei 8.200 - alcançou tal magnitude que o Ministro da Justiça, Célio Borja, procurou sensibilizar os Presidentes dos Tribunais Regionais quanto à importância da moderação da concessão de liminares. Nessa ocasião, os Ministros da Economia, Marcílio Marques Moreira, e da Ação Social, Ricardo Fiúza, atribuem à Justiça a culpa pela instabilidade fiscal, por impedir a arrecadação

de impostos e o cumprimento das metas fiscais acordadas com o FMI. Mecanismo semelhante se observa durante o governo Itamar Franco, quando os Ministros Krause e Haddad dirigem-se ao STF, demonstrando preocupação com a possibilidade de resultados desfavoráveis ao governo no que se refere às ações contra a Lei 8.200 e o FINSOCIAL.

Em conclusão, sugere-se que o Congresso vem perdendo credibilidade como *caixa de ressonância* dos conflitos que se passam fora do seu âmbito, ao mesmo tempo em que o Judiciário ganha maior espaço frente ao Legislativo. Dessa forma, o Judiciário emerge como um novo e importante parceiro do jogo decisório, fazendo-o de forma que indica um transbordamento de suas funções tradicionais, qual seja, de árbitro entre os parceiros do jogo, ao abrigo da norma jurídica. Chega-se a falar, inclusive, na jurisdicionalização da política, pela politização das instâncias superiores do Judiciário, ou seja, essas instâncias estão sendo chamadas por atores estratégicos a se pronunciar sobre matéria de conteúdo mais propriamente político e não estritamente legal.

⁷ - O STF, como se sabe, concedeu liminar, suspendendo a cobrança do imposto. Em seguida, julgou o mérito da questão, decidindo pela inconstitucionalidade da cobrança do IPMF durante o ano de 1993, arguindo o princípio da anterioridade. O IPMF voltaria a ser cobrado em 1994.

Da interveniência dos governadores de estado

A interveniência dos governadores de estado no padrão de interação Executivo-Legislativo ocorre em via de mão dupla: numa direção atendem às solicitações do Executivo, acionando suas bancadas no Congresso; na outra, pressionam diretamente o Executivo, em função de interesses regionais, individualmente ou através do Conselho de Política Fazendária - CONFAZ, ou mesmo através da mobilização das suas bancadas no Congresso Nacional.

Todas as medidas de reforma tributária e fiscal que se referem à questão da redistribuição dos encargos entre União, estados e municípios ou à reestruturação de impostos de arrecadação estadual e municipal, tal como o ICMS, provocam, de uma maneira geral, forte oposição dos governadores, que passam a pressionar o Executivo através dos mecanismos acima indicados.

A importância dos governadores como atores estratégicos do processo de tomada de decisão evidencia-se no segundo semestre de 1991. Em agosto, o

Executivo apresenta a esses atores um conjunto de propostas de emendas constitucionais, conhecido como *Emendão*, destinado a promover o ajuste fiscal estrutural e a modernização da economia. Os termos da barganha pretendida pelo Executivo são explicitados no *Memorando de Entendimento*, apresentado aos governadores e aos Secretários de Fazenda Estaduais. O governo argumentou, nesse documento, a inevitabilidade de um novo *choque* para conter a inflação, a menos que emendas constitucionais fossem aprovadas. O Memorando explicitamente propõe, como contrapartida da aprovação das emendas, a rolagem da dívida dos estados, valendo-se o governo para isso de recursos provenientes de 80% dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO, FCO), de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) relativa à arrecadação do PIS/PASEP, e da redução de 5% da quota-parte do ICMS dos municípios. Governadores e Secretários, contudo, não concordam com os termos da rolagem da dívida propostos no documento, ficando esta questão, a partir daí, desvinculada do *Emendão*⁸. De fato, deste momento em diante, a rolagem da dívida serviria de elemento de barganha recorrente dos governadores nas negocia-

⁸ - Para análise detalhada da reação dos interesses regionais, tanto ao nível estadual como municipal, às propostas do *Emendão* ver Castro Santos, Rua e Machado, 1993, p. 31, *et passim*.

ciações com o Executivo. Exemplos disso são a Reforma Tributária de Emergência do final de 1991 e a proposta de mudança do sistema tributário e fiscal do governo Itamar Franco, esta última contida na Proposta de Emenda Constitucional nº 48 (PEC 48/91)⁹.

Vale a pena analisar em maior detalhe a atuação dos governadores de estado durante as negociações em torno das medidas de reforma fiscal e tributária do Governo Itamar Franco, contidas na Proposta de Emenda Constitucional nº 48.

"Desde o início, a aprovação [da PEC 48/91] é barganhada com os governadores, através da equipe econômica, (...) em troca dos termos da rolagem da dívida. O governo acena ainda, através do seu líder na Câmara, Deputado Roberto Freire (PPS-PE), com a possibilidade de mudança na composição dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que (...) passariam a incluir também partes da receita arrecadada com o IPMF e o Imposto Seletivo, a serem criados [pela proposta de Emenda Constitucional do governo]¹⁰

(...). Dessa forma, ganhavam os estados, já que a receita dos Fundos aumentaria, ao mesmo tempo em que se comprometiam em aprovar os novos impostos (IPMF e Imposto Seletivo), e aí ganhava o governo. Essa tentativa do governo em comprometer as bancadas estaduais via governadores, contudo, cedo seria frustrada, na medida em que o Imposto Seletivo nem sequer seria acatado pelo Substitutivo do [Relator] Deputado Benito Gama (PFL-BA).

Os governadores exigem, ainda, no momento da negociação final da PEC 48 na Câmara, entre o primeiro e o segundo turno de votação, a isenção do IPMF sobre as transferências da receita dos Fundos de Participação (Princípio da imunidade recíproca). Governadores dos maiores estados devedores, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, também pressionam o governo, nesse momento, para que este retire o dispositivo que proíbe as emissões de títulos da dívida pública pelos estados e municípios. (...) Se o governo honra o acordo em relação à questão das isenções, não o faz

⁹ - Para detalhes da barganha entre os governadores de estado e o Executivo envolvendo os termos da rolagem da dívida em troca da aprovação de algumas das propostas do governo contidas na Reforma Tributária de Emergência de 1991 e na PEC nº 48, ver Castro Santos, Rua e Machado, 1993, pp. 33-38 e pp. 47-49.

¹⁰ - Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios compõem-se até então por partes das receitas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI).

com referência à proibição de emissões, cujo dispositivo correspondente é aprovado na votação da PEC 48, não sendo as negociações retomadas ao longo do processo de apreciação do Projeto de Lei Complementar nº 153/93 [que regulamenta a implementação do IPMF].

Anote-se, também, já na fase de discussão do Projeto de Lei Complementar na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara que, por pressão dos governadores, o Deputado Benito Gama (PFL-BA) apresenta emenda ao Substitutivo do Relator Luiz Roberto Ponte propondo a diminuição da retenção das quotas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios para os municípios inadimplentes com o INSS e o FGTS. (...) o governo consegue aprovar o artigo 27 do PLP 153/93, estabelecendo que por opção do município, ficarão retidos 3% e 9% , abaixo da proposta inicial do governo, dos recursos dos Fundos de Participação para o pagamento das dívidas com o FGTS e o INSS, respectivamente (...). " (Castro Santos, Rua e Machado, 1993, pp. 47-49).

Percebe-se, assim, nesses últimos exemplos, tanto os governadores atuando sobre suas bancadas, em resposta às solicitações do Executivo - no caso da criação do IPMF e do Imposto Seletivo - como atuando diretamente

junto a este poder - caso da isenção do IPMF sobre as transferências dos Fundos de Participação e do fim da proibição das emissões de títulos da dívida pública pelos estados e municípios - ou ainda acionando suas bancadas no Congresso junto ao Relator da PEC 48 - no caso da retenção de parte dos Fundos de Participação dos municípios inadimplentes como o FGTS e o INSS.

A análise da política fiscal e tributária demonstraria, assim, que nem os governadores de estado e nem o Judiciário podem ser desconsiderados como importantes parceiros do jogo político no processo de tomada de decisão atual, o qual, certamente, não se restringe ao âmbito das relações Executivo-Legislativo e nem aos movimentos dos atores sociais estratégicos.

Faz-se necessário, contudo, uma maior compreensão do padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo, já que, voltando a Huntington (1968 e 1975), é do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesse, sobretudo os partidos políticos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas, que depende o funcionamento adequado do sistema político democrático.

Do padrão de interação Executivo-Legislativo

A análise dos dois estudos de caso, referencial empírico deste trabalho, permite apontar algumas tendências nas relações Executivo-Legislativo atuais. Para isso, toma-se como base as variáveis consideradas relevantes e apontadas anteriormente, quais sejam: características da equipe econômica, da liderança parlamentar do governo e do articulador do Executivo, além da configuração e alinhamento dos partidos políticos no Congresso.

Teoricamente, das duas legislaturas do período em análise, a segunda propiciaria melhores condições para a composição política no Congresso. De fato, com a constituição do Bloco Parlamentar (PFL, PRN, PSC, PMN e PST), com a redução do número de cadeiras do PSDB, com o enxugamento dos quadros conservadores do PMDB e a conseqüente definição de um

perfil mais homogêneo desse partido, poderia-se esperar um maior equilíbrio entre as forças governamentais e as de oposição. Assim, levar as decisões a bom termo passaria a depender dos acordos a serem negociados entre o Bloco governista e o PMDB-PSDB que, podia-se esperar, viriam a se constituir em um bloco de centro-esquerda¹¹. Dessa forma, inspirando-se em Huntington¹², as chances de governabilidade seriam maiores.

Contudo, tanto numa Legislatura como na outra, e tanto a administração Collor como Itamar tiveram dificuldades em consolidar uma base parlamentar que lhes garantisse maiorias estáveis nas votações. De fato, tanto um presidente como o outro chega ao governo sem sustentação política no Congresso. O primeiro consegue formar uma base governista de apoio que exige cargos, trocas e benesses, enquanto o segundo recorre a amplas coalizões, ambas as estratégias resultando em maiorias instáveis.

¹¹ - Para uma análise da configuração e alinhamento dos partidos políticos na Legislatura que se encerrou em 1991 e da que se seguiu, do ponto de vista da formação de coalizões governistas e de oposição, ver Castro Santos, Rua e Pio da Costa, 1992.

¹² - Conforme indicado, HUNTINGTON, 1975, sugere que no contexto das democracias consolidadas, a autoridade governamental depende do equilíbrio de poder entre instituições e grupos governamentais e as instituições e grupos comprometidos com a oposição. Na verdade, o autor refere-se a amplas coalizões, de um lado e de outro, que incluem e transcendem a legislatura e outras instituições formais. Estamos aqui estreitando o escopo dessa concepção de governabilidade, restringindo-o ao equilíbrio das forças governistas e de oposição no âmbito do Congresso e aplicando-o à ambiência político-institucional de uma nova democracia.

No que se refere a Collor, nota-se um processo de aprendizagem democrática ao longo do seu governo, no sentido da negociação política com a oposição. Assim, inicialmente, a combinação do estilo imperial do Presidente com a inflexibilidade da equipe econômica Zélia/Kandir gera uma situação de *queda de braço* com o Congresso.

De fato, enquanto a equipe econômica é inflexível, são grandes as dificuldades de aprovação dos projetos do Executivo. A exceção refere-se ao Plano Collor I, quando, valendo-se do cacife eleitoral do presidente e da situação econômica crítica do país, o Executivo obtém a aquiescência dos atores estratégicos, inclusive parlamentares, que lhe concedem, por assim dizer, o benefício da dúvida. Mas, a partir do veto presidencial ao projeto de lei salarial do Congresso, em agosto de 1990, o Executivo recedita sistematicamente Medidas Provisórias (MP's) relativas à política salarial, insistindo no princípio da livre negociação. A oposição, também sistematicamente, produz Projetos de Lei de Conversão (PLV's) insistindo no princípio da reindexação dos

salários e deixando expirar o prazo de 30 dias para a apreciação das MP's, que assim perdem sua validade. Essa situação dificultaria a aprovação das medidas fiscais e tributárias, de caráter emergencial, em tramitação no Congresso ao se encerrar o ano de 1990¹³.

Dentro deste quadro de confronto entre os dois poderes, o Executivo cria o Fórum de Entendimento Nacional, como arena prévia de negociações, superveniente ao Congresso, ao qual o papel caberia o papel de ratificador das decisões aí tomadas¹⁴. O Fórum foi idealizado pelo Executivo para a condução das negociações em torno do Plano Collor II, anunciado no final de janeiro de 1991, e considerado fundamental pela equipe Zélia/Kandir para conter o processo de aceleração inflacionária que não respondera à política monetária recessiva do Plano Collor I. Esta tentativa de, por assim dizer, prescindir do Congresso seria frustrada, já que a equipe econômica se indisporia com atores estratégicos, tais como empresários, sindicalistas e titulares de outras pastas ministeriais, além de tampouco conseguir o apoio dos governadores de estado. Conta, ainda, com a forte

¹³ - Foram enviadas oito MP's, mas apenas três foram aprovadas, justamente aquelas de baixo potencial de conflito: a MP 279 - aumenta a alíquota do FINSOCIAL, a MP 282 - aumenta o IPI sobre refrigerantes e bebidas alcoólicas, e a MP 284 - simplifica o Imposto de Renda de Pessoa Física.

¹⁴ - Este Fórum seria composto por representantes do Ministério do Trabalho, da Economia e da Justiça, sindicalistas, empresários e governadores de estado.

oposição dos partidos não alinhados com o governo, uma vez que ficaram sem representação nesta nova arena de negociações.

Enquanto a equipe Zélia/Kandir permanece no Ministério da Economia, os melhores resultados para o governo ocorrem durante as negociações do Plano Collor II, quando, descartado o Fórum de Entendimento e já dentro de um processo de aprendizagem democrática, os membros da equipe econômica, sobretudo Kandir, dispõem-se a negociar diretamente com o Congresso. Utilizam-se, para tanto, de estreitos contatos com os relatores das Comissões Mistas¹⁵, que na legislatura em vigor pertencem ao partido governista, majoritário, transmitindo-lhes os parâmetros da negociação com a oposição. Deste modo, após quase um ano sem definição de uma política nacional de salários, o governo consegue aprovar a MP 295 (Lei 8.178/91). Deve-se observar, contudo que, se por um lado, a Lei 8.178 evita a paralisia decisória, por outro, não passa de uma *lei de abonos*, incapaz de

estabelecer princípios norteadores para uma política nacional de salários. Similarmente, com relação à MP 294, referente à desindexação da economia e à criação da TR, o governo logra importante êxito ao aprovar este indexador, embora não consiga aprovar medidas consideradas essenciais para a contenção da inflação.

Com a segunda equipe econômica do governo (a partir de maio de 1991), mais flexível, Collor tentaria uma maior aproximação com o Congresso, reconhecendo este ator como dotado de forte autonomia e, portanto, a negociação como única via capaz de levar a bom termo as decisões. O Executivo se compromete, nessa ocasião, a abandonar o recurso às Medidas Provisórias. Recorre ao *entendimento nacional*, como mecanismo de construção de um consenso mínimo, procurando aproximar-se do Congresso através dos governadores, dos quais espera que acionem suas bancadas em favor dos projetos do governo, em especial do Emendação¹⁶.

¹⁵ - Os relatores das Comissões Mistas (Câmara e Senado) são os responsáveis pela seleção de emendas apresentadas no âmbito das Comissões e pelo parecer à Medida Provisória, que orientará a decisão em plenário. São, portanto, responsáveis pela conversão das MP's em projetos de Lei de Conversão (PLV) que, caso aprovados pelo Congresso e sancionados pelo Presidente da República, entram em vigor. Ao Presidente da Comissão cabe, basicamente, a coordenação dos trabalhos. Os membros da Comissão são indicados pelas lideranças, respeitados os princípios de proporcionalidade de representação no Congresso, cada Casa indicando 11 representantes. A eles cabe escolher o Presidente da Comissão que, então, proclamará o Relator. Este último cargo, de maior poder decisório, é em geral ocupado por um membro representante do partido majoritário.

Com o malogro do *entendimento nacional*, o Presidente prossegue em seu processo de aprendizagem política, tentando ampliar sua base de sustentação parlamentar a partir da reforma ministerial de fevereiro e março de 1992. Tenta primeiro, embora sem sucesso, incorporar em seus quadros de escalão superior membros do PSDB que, apesar de não proporcionar maioria parlamentar, atuaria como avalista do governo junto às oposições. Reorienta, em seguida, a reforma ministerial no sentido de transformar os partidos governistas em partidos do governo, utilizando-se, para isso, da distribuição de cargos e recursos, da persuasão dos parlamentares pelos novos ministros e da pressão dos governadores sobre as bancadas estaduais. Essas atividades seriam coordenadas pelo Secretário de Governo, cargo especialmente criado para esse fim e competentemente ocupado por Jorge Bornhausen (PFL-SC). Cabe-lhe também o comando das ações da liderança parlamentar do governo que, embora fragmentada¹⁷, é capaz de ação concertada.

A partir dessa combinação das variáveis, o governo mostra-se finalmente competente, no que se refere à política salarial, na construção de maioria

parlamentar. Assim, o Executivo consegue aprovar, com pequenas modificações, o Projeto de Lei 2.747/92, que define as bases permanentes da política nacional de salários. Essencial para este resultado é o sucesso de Bornhausen em assegurar votos para a proposta da equipe econômica através do acionamento da recém formada base parlamentar do governo e da cooptação direta de parlamentares opositoristas em troca de cargos federais no âmbito estadual, sem falar das manobras regimentais comandadas pelo líder do Bloco na Câmara, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA). Importante ainda para esses resultados foi a significativa pressão de alguns governadores.

Com referência à política tributária e fiscal, essa constelação favorável de variáveis permite a constituição de um amplo fórum de discussões sobre a Reforma Fiscal e Tributária, com *locus* definido, localizado dentro do Congresso Nacional, contando com a participação do governo através da sua equipe econômica, seu articulador político, alguns dos seus ministros e seus líderes parlamentares, da Receita Federal e do Banco Central, de governadores, secretários de Fazenda estaduais e prefeitos, bem como

¹⁶ - Ver nota anterior.

¹⁷ - A liderança parlamentar do governo, no final do Governo Collor, era formada por Luiz Eduardo Magalhães, como líder do Bloco, Humberto Souto, como líder do governo na Câmara e José Carlos Vasconcelos, como líder do PRN.

representações empresariais e sindicatos de trabalhadores, além de outros segmentos organizados da sociedade.

Parecia que, pelo menos no âmbito da política fiscal e tributária, peça fundamental do ajuste econômico, abria-se uma nova configuração do padrão de interação Executivo-Legislativo, tendo a Comissão Especial da Câmara¹⁸ como *locus* institucionalizado de decisão, para onde acorriam todos os interesses envolvidos. Contudo, a Comissão Especial promoveria apenas três reuniões, tendo seus trabalhos interrompidos no início de setembro, em função da crise política que culminou com o *impeachment* do presidente da República.

Essa configuração das relações Executivo-Legislativo não se repetiria no período Itamar. Voltaria-se, assim, ao mesmo padrão anterior de interação entre os dois poderes constituídos, sendo a Comissão Especial apenas um entre os vários *loci* de decisão.

Tal como Collor, o novo presidente assume sem base partidária. Diferentemente de Collor, contudo, Itamar inicia seu governo com o apoio generalizado dos partidos, já que todos

votam maciçamente pelo *impeachment* do Presidente anterior e aceitam cargos da nova administração. Diferentemente de Collor, ainda, aprende as lições do governo passado e preocupa-se, desde o início, em negociar com o Congresso. Quando o governo interino é efetivado, com a confirmação pelo Senado do impedimento do Presidente Collor, observa-se um realinhamento dos partidos na Câmara e a formação de uma oposição constituída pelo PDS (depois PPR ao juntar-se com o PDC) e parte do PFL, ligada ao líder do partido, Luiz Eduardo Magalhães. Em qualquer dos cenários, contudo, Itamar, tal como Collor, vê-se obrigado a construir maiorias no Congresso a cada votação.

O novo Presidente distribui, assim, os Ministérios por amplo espectro dos partidos, tanto os que apoiavam como os que se opunham ao governo anterior, escolhendo, em grande proporção, parlamentares para ocupar os cargos de ministros. Escolhe articuladores parlamentares competentes, senador Pedro Simon (PMDB-RS) e Deputado Roberto Freire (PPS-PE), este último selecionado em função de suas inegáveis qualidades pessoais de negociador, com

¹⁸ - Esta Comissão foi instalada, originalmente, quando do envio do "Emendão" ao Congresso Nacional (PEC 55/91). Em função de sucessivos arranjos regimentais, esta mesma Comissão continuou a funcionar, como a Comissão Mista da PEC 48/91 até o término de seus trabalhos, com a aprovação do IPMF, em 10/03/93.

amplo trânsito no Congresso Nacional, apesar de liderar um pequeno partido de oposição radical.

A equipe econômica, que volta a dividir-se entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, preocupa-se, desde o início, em negociar com o Congresso. Efetivamente, se não se reproduz no âmbito dos ministérios da área econômica o amplo fórum de negociações representado pela Comissão Especial da Câmara no final do Governo Collor, essa função é de certa forma aí cumprida sob o comando dos ministros Krause e Haddad, que negociam com todos os atores estratégicos, parlamentares e não parlamentares, inclusive governadores, sindicalistas e empresários.

A articulação política do Executivo era, assim, nessa primeira fase do governo Itamar, basicamente desempenhada pelos ministros da área econômica, já que essa função, com a extinção do cargo de Secretário de Governo, é disputada entre o ministro da Justiça, Maurício Correia e o chefe da Casa Civil, Henrique Hargreaves, cujos esforços acabam entrando em choque e muitas vezes se anulando mutuamente. A questão do articulador político do governo seria resolvida quando assume a pasta da Fazenda o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP),

que centralizará competentemente em suas mãos essa função. Às reconhecidas características individuais de hábil articulador político, tanto dentro como fora do Congresso, somava-se o fato do novo Ministro da Fazenda ser figura de consenso entre os diversos interesses em jogo, predispondo os atores em conflito à negociação e facilitando a formação das maiorias parlamentares necessárias à apreciação das medidas do seu Plano de Ação Imediata (PAI), aí incluído o projeto de regulamentação do IPMF.

Essa última combinação das variáveis descritivas do padrão de interação Executivo-Legislativo asseguraria ao Governo Itamar Franco sucesso na construção de maiorias parlamentares, como foi o caso da aprovação do IPMF.

Do comportamento dos partidos políticos

Vale observar, nesse ponto, que a construção de maiorias estáveis no Congresso é ainda significativamente dificultada pelo baixo grau de institucionalização dos partidos, cuja origem deve ser buscada na constituição histórica do sistema político-partidário brasileiro. Assim, adverte Diniz, contrariamente aos partidos europeus, que refletiam os impulsos da sociedade,

canalizando os principais interesses em conflito, os partidos brasileiros, ao longo da história política do país.

"Criados por iniciativa do governo central, tendo em vista garantir-lhe condições de legitimidade, ou refletindo decisões das elites políticas, para acomodar dissidências internas, (...) alternaram-se nos vários sistemas partidários que marcaram as distintas fases da história política do país, sem jamais alcançarem um grau razoável de enraizamento social e de consolidação ao longo do tempo. Ao contrário, a instabilidade dos sistemas partidários transformou-se num traço marcante do sistema político brasileiro, traduzindo-se por mudanças bruscas como a extinção de partidos em vias de consolidação e a criação de novas configurações partidárias sob o impacto de crises políticas de diferentes tipos" (Diniz, 1989, p.326).

Desta forma, continua Diniz, enquanto a crise da República oligárquica fez-se acompanhar da extinção dos partidos republicanos de base estadual, o quadro partidário do governo democrático de 1945 foi estruturado por Vargas e pelas elites oposicionistas. O longo período autoritário pós-64 é marcado pelas constantes reestruturações da legislação eleitoral e partidária, ao sabor

dos interesses e conveniências da elite autoritária. Deste modo, a forte tradição intervencionista do Estado e o caráter elitista e artificial do processo de formação dos partidos transformou-se num dos principais entraves a sua institucionalização. Os partidos políticos, portanto, não chegam a se constituir em reais parceiros do Executivo na arte de governar, não conseguem cumprir sua função democrática de agregar, selecionar e canalizar os interesses da sociedade, não se sentem obrigados a prestar contas de suas ações e escolhas ao eleitorado, e nem são capazes de tomar a iniciativa de propor políticas alternativas àquelas propostas pelo Executivo.

Observe-se, ainda, que a dificultar as negociações entre o governo e as oposições está a questão do constrangimento do comportamento dos parlamentares mediante interesses eleitorais, questão especialmente relevante nas novas democracias frente ao imperativo do ajuste econômico e dos custos sociais que lhe são inerentes. Esses constrangimentos eleitorais afetam o comportamento tanto dos partidos governistas como dos de oposição e manifestam-se especialmente em anos eleitorais. Como exemplo, cita-se as MP's 154 e 168, espinha dorsal do Plano Collor I, relativas, respectivamente, à política salarial e à política monetária. O PMDB e o PSDB, embora apoiem

o plano governamental, de uma maneira geral, concentram-se, em sua barganha com o governo, em alguns poucos pontos que afetam diretamente os pequenos poupadores e os assalariados, especialmente os de baixa renda: a periodicidade da indexação dos salários e os extratos de renda a serem indexados (MP 154), os limites dos saques imediatos das cadernetas de poupança e o prazo de devolução dos valores bloqueados (MP 168). Quanto aos partidos governistas, é exemplar o episódio de votação do Projeto de Lei do Congresso nº 5.340/90, que adota a indexação salarial até 10 salários mínimos, acima dos quais valeria a livre negociação. O projeto é aprovado na Câmara e no Senado, cabendo, ao governo, em ano eleitoral, o ônus político de vetar a lei salarial. Os sindicatos articulam-se no Congresso com os partidos de oposição para derrubar o veto presidencial. A dois meses das eleições¹⁹, as bases governistas dividem-se. No final, a Câmara vota pela derrubada do veto, contando para isso com votos governistas enquanto, menos de um mês depois, o Senado mantém o veto presidencial, por uma diferença de quatro votos²⁰. Dessa forma, todos parecem

satisfeitos: a oposição marcou sua posição em favor dos assalariados e o governo conseguiu manter sua política salarial intacta sem que seus aliados se comprometessem individualmente.

Finalmente, mas não menos importante, a dificuldade dos governantes em negociar com as oposições esbarra na segmentação do comportamento dos partidos dentro do Congresso. Assim, os partidos radicais de esquerda mostram-se menos abertos às negociações pluralistas, apegados que são a princípios mais propriamente ideológicos (aproximando-se da arena redistributiva de Lowi), enquanto os partidos conservadores (chamados governistas no Governo Collor) não se furtam à negociação, desde que estejam implícitos, entre os termos da barganha, a troca de favores e prebendas (a aproximando-se da arena distributiva). Fica para os partidos do centro do espectro ideológico, especialmente o PMDB e o PSDB, as negociações mais propriamente pluralistas (aproximando-se da arena regulatória), desejáveis estas nas relações democráticas entre o Executivo e o Legislativo, já que propiciariam coalizões estáveis²¹.

¹⁹ - Trata-se de eleições para deputado federal e um terço (1/3) dos senadores.

²⁰ - Note-se que, constitucionalmente, a derrubada do veto presidencial exige votação secreta e quórum de três quintos (3/5) dos membros do Congresso.

²¹ - Para uma descrição e análise das arenas de tomada de decisão distributivas, regulatórias e redistributivas ver o clássico trabalho de Theodore Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Policy Theory*, 1963.

Conclusões

● presente estudo preocupou-se em fornecer subsídios à reflexão em torno da governabilidade das novas democracias, a partir do estudo da atual configuração político-institucional do país, enfatizando a relação entre os poderes constituídos e sua interação com os interesses sociais, através dos estudos de caso de duas políticas governamentais: a política salarial e a política fiscal e tributária dos Governos Collor e Itamar. A análise da política salarial permitiu identificar dois padrões básicos de interação entre o Executivo e o Legislativo: um de composição, onde as lideranças políticas governistas e de oposição chegam a um entendimento sobre os pontos em conflito e outro, de confronto, com a radicalização do processo de negociação. A análise da estrutura decisória da política fiscal e tributária mostrou complexidade bem maior: tanto pelo número de atores estratégicos, bem mais ampliado, como pela interação entre estes e os poderes constituídos, onde agora se destaca a atuação do Judiciário, para não mencionar a marcante interveniência dos governadores de estado. Identificam-se, assim, dois padrões de interação entre os atores públicos e privados. O

primeiro, compreende as interações envolvendo mais estritamente o Executivo e o Legislativo, com as mencionadas interferências do Judiciário e dos governadores. O segundo padrão tem caráter reativo, referindo-se às ações da sociedade contra as medidas do Executivo, diretamente ou via Legislativo, ou ainda através de recurso ao Judiciário.

Identificaram-se quatro variáveis explicativas do padrão de interação Executivo-Legislativo, cuja delicada combinação explicaria o bom termo das decisões ou, ao contrário, a paralisia decisória: (i) características da equipe econômica (flexibilidade e liderança); (ii) características da liderança parlamentar do governo (fragmentação, trânsito entre partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); (iii) características de liderança do articulador político do governo (trânsito entre partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); (iv) configuração e alinhamento dos partidos no Legislativo.

Há indicações de que os grupos sociais recorrem com maior frequência ao poder Judiciário do que ao Legislativo para se defender das medidas governamentais. O Judiciário aparece claramente como importante parceiro do processo decisório, extrapolando seu papel tradicional de árbitro

dos interesses em jogo, na medida mesma em que serve de recurso de poder dos atores insatisfeitos, mediante ações ajuizadas durante o processo de tomada de decisão (cf. os casos do confisco dos ativos financeiros - Plano Collor I, da criação da TR - Plano Collor II, da Lei 8.200 e do FINSOCIAL). Chega a se estabelecer a prática de ministros de Estado dirigirem-se às instâncias, tanto regionais como superiores, do Judiciário solicitando moderação na concessão de liminares, já que a avalanche dessas concessões às empresas e indivíduos inviabilizaria a execução de programas e metas do governo. Chega-se a falar em jurisdicionalização da política, pela politização das instâncias superiores do Judiciário, ou seja, essas instâncias estão sendo chamadas por atores estratégicos a se pronunciar sobre matéria de conteúdo mais propriamente político e não estritamente legal. Há, portanto, aparentemente, um transbordamento do Judiciário em relação a suas funções tradicionais, a requerer a atenção e análise dos pesquisadores e analistas políticos.

A interveniência dos governadores no padrão de interação Executivo-Legislativo ocorre em via de mão dupla. Assim, se por um lado influenciam as decisões federais, acionando suas bancadas no Congresso, em atendimento ou não a solicitações do

governo, por outro, o fazem dirigindo-se diretamente ao Executivo ou se utilizando da intermediação do CONFAZ. Um exemplo são as recorrentes barganhas do Executivo para aprovar o Emendão, a Reforma Tributária de Emergência de 1991 e o IPMF em troca dos termos da rolagem da dívida dos estados e municípios. Outro exemplo seria a resistência dos governadores em aceitar qualquer mudança na distribuição dos encargos entre União, estados e municípios, valendo-se para isso de sua comunicação direta com o Presidente da República e/ou com sua equipe econômica ou, ainda, das negociações no âmbito do CONFAZ. A presença, atuação e intervenção dos governadores no processo decisório é de tal forma intensa, que autoriza considerá-los como quarto poder da República.

Das duas legislaturas do período em análise, conclui-se que a segunda propiciaria, teoricamente, melhores condições para a construção de maiorias estáveis e o entendimento entre governo e oposições, já que se constituiu o Bloco Parlamentar, se reduziu o número de cadeiras do PSDB e se enxugou os quadros conservadores do PMDB, conferindo-lhe um perfil mais homogêneo. Levar as decisões a bom termo, dessa forma, passaria a depender das negociações entre o Bloco governista e o PMDB-PSDB. Contudo,

tanto numa legislatura como na outra, e tanto um Presidente da República como o outro tiveram dificuldades em consolidar uma base parlamentar que lhes garantisse resultados favoráveis nas votações. De fato, tanto Collor como Itamar chegam à Presidência sem apoio partidário, o primeiro conseguindo formar uma base governista de sustentação que exige cargos, trocas e benesses, enquanto o segundo recorre a amplas coalizões, ambas as estratégias resultando em maiorias instáveis. Ainda a contribuir para a dificuldade da construção de maiorias estáveis no Congresso Nacional está o baixo grau de institucionalização dos partidos, cuja origem deve ser buscada na constituição histórica do sistema político-partidário, aí incluída a recente experiência autoritária. Assim, a tradição intervencionista do Estado, como forma de sua legitimação, e o caráter elitista artificial do processo de formação dos partidos tornaram-se um dos principais entraves a sua institucionalização. Os partidos não chegam, assim, a se constituir em reais parceiros do Executivo na arte de governar, não cumprem sua função democrática de agregar interesses da sociedade, não se sentem responsáveis perante o eleitorado e nem são capazes de tomar a iniciativa de propor políticas necessárias ao reordenamento sócio-econômico do país no momento da transição

democrática. Agravando essa situação, cita-se a questão do constrangimento do comportamento dos parlamentares mediante interesses eleitorais, especialmente relevante nas novas democracias frente ao imperativo do ajuste econômico e dos custos sociais que lhe são inerentes (cf. o caso da devolução dos valores bloqueados das cadernetas de poupança e o prazo para a devolução dos cruzados retidos (MP 168), a questão da periodicidade da indexação dos salários e dos estratos de renda a serem indexados (MP 154) - Plano Collor I - e o episódio da derrubada do veto presidencial na Câmara à Lei Salarial do Congresso, nº 5.340/90, quando fica claro que os partidos governistas votam contra o Executivo). Finalmente, mas não menos importante, menciona-se a segmentação do comportamento partidário dentro do Congresso Nacional: os partidos radicais de esquerda mostram-se menos abertos às negociações pluralistas, apegados que são a princípios mais propriamente ideológicos (aproximando-se da arena redistributiva de Lowi); os partidos conservadores (chamados governistas no governo Collor) não se furtam à negociação desde que estejam implícitos, entre os termos da barganha, a troca de favores e prebendas (aproximando-se da arena distributiva); os partidos do centro do espectro ideológico,

especialmente o PMDB e o PSDB, negociam de forma mais propriamente pluralista (aproximando-se da arena regulatória). Como se sabe, as negociações do tipo pluralista são as adequadas nas relações democráticas entre o Executivo e o Legislativo, já que propiciariam coalizões estáveis. A construção de maiorias estáveis no Parlamento, essencial para a recuperação da capacidade de governar, é, portanto, nesse cenário político-partidário, de difícil consecução.

Em vista das considerações acima, as características da liderança e do articulador político do Executivo, somadas à flexibilidade ou inflexibilidade da equipe econômica, tornam-se variáveis de grande importância para a construção bem sucedida de maiorias a cada votação. Se se acrescenta à delicada combinação dessas variáveis as interveniências do Judiciário e dos governadores pode-se compreender a grande dificuldade em se obter decisões coerentes que componham uma política governamental. Pode-se compreender, ainda, em um quadro de baixa institucionalização das instituições governamentais e de oposição, característico dos países em transição para a democracia, as dificuldades de se fazer governo.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1978), *The Divided Leviathan: State Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Tese de doutorado, Cornell University.
- CASTRO SANTOS, M. H. (1993), *Política e Políticas de uma Energia Alternativa: O Caso do Proálcool*, Rio de Janeiro, ANPOCS/NOTRYA.
- _____. (1989), "Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático", *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, v. 1, junho.
- CASTRO SANTOS, M.H., RUA, G. e COSTA FILHO, C. R. P. (1992), "A política Salarial no Governo Collor: Padrões de Negociação Executivo-Legislativo", *Agenda de Políticas Públicas*, n. 1, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- CASTRO SANTOS, M. H., RUA, G. e MACHADO, E. M. (1993), "Interesses Sociais e Poderes Constituídos na Política Fiscal e Tributária dos Governos Collor e Itamar Franco: Padrões de Interação, Conflitos e Barganhas", Brasília, mimeo.

- DINIZ, E. (1989), "Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária no Brasil: Um Balanço Histórico", *Dados*, n. 3, v. 32.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (1978), *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Forense-Universitária.
- EASTON, D. (1968), *Uma Teoria de Análise Política*, Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- GUIMARÃES, C. e VIANNA, M. L. T. W. (1983), "Autoritarismo, Planejamento e Formas de Centralização Decisória: Os Casos do Conselho Monetário Nacional e do Conselho de Desenvolvimento Econômico". trabalho apresentado ao VII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de São Pedro, SP, Outubro, 26-29.
- HABERMAS, J. (1987), "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Avanzado" em T. MacCarthy (ed.), *La Teoría Crítica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- HUNTINGTON, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- _____. (1975), *The Crisis of Democracy*. New York: New York Un. Press.
- LINDBLOM, C.E. (1981), *O Processo de Decisão Política. Brasília*: Universidade de Brasília.
- LOWI, T. J. (1963), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", em *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Atherton Press, New York.
- MARTINS, L. (1985), *Estado Capitalista e Democracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- MOREIRA ALVES, M. H. (1984), *Estado e Oposição no Brasil: 1964/1984*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.
- O'DONNELL, G. (1979), "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado Burocrático-Autoritario". Estudios CEDES, Buenos Aires, documento de trabalho, v. 2, n. 5.
- O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. (1974), "Work Plan for the Study of Public Policy in Latin America". mimeo.

OSLACK, O. e O'DONNELL, G. (1976), Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado e Sociedad. Documento CEDES/G. E. CLACSO, n. 4.

PAIXÃO, A. L. e CASTRO SANTOS, M. H. (1988), "O Álcool Combustível e a Pecuária de Corte: fragmentação e Porosidade no Estado Burocrático-Autoritário", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 7, junho.

REIS, F. W. (1977), "Política e Políticas: a ciência política e o estudo de políticas". *Cadernos DCP*, n. 4, agosto.

Resumen

GOVERNABILIDAD Y LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: UNA AGENDA PRELIMINAR

Através del análisis comparado de los estudios de caso - las políticas de ingreso y fiscal en los gobiernos Collor y Itamar Franco - este estudio pretende desnudar las características generales del proceso de tomada de decisión en el Brasil democrático, con

especial énfasis en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y sus interacciones con los grupos sociales. El importante rol del Judiciario y de los gobernadores estatales es perfectamente reconocido, así como lo es la importancia crucial del comportamiento de los partidos en el Congreso. A través de la identificación y análisis de los tipos de relaciones entre los mencionados actores, así como de las variables que los explican, las autoras esperan contribuir al debate sobre gobernabilidad en sociedades democráticas en transición.

Abstract

GOVERNABILITY AND THE EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS: AN AGENDA FOR DISCUSSION

Through the comparative analysis of two case-studies - the wage and fiscal policies during the Collor and the Itamar Franco administrations - this study aims to unveil the broad characteristics of the process of decision-making in democratic Brazil, with especial emphasis in the Executive-Legislative relations and their interactions with the social interests. The important role of the Judiciary and of the state governors are well acknowledged, and the crucial importance of the parties behaviour in Congress is highlighted. Through the

identification and analysis of patterns of relations among the cited actors as well as explaining variables of those patterns the authors hope to contribute to the debate over governability in transitional democratic societies.

A primeira versão deste trabalho foi apresentada no XVII Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambú, MG, de 22 a 25 de outubro de 1993.

Maria Helena Castro Santos e Érica Máximo Machado são técnicas da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.

Maria das Graças Rua é professora da Universidade de Brasília.

ARTICULAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

O Processo Orçamentário

Escola Nacional de Administração Pública*

Objetivos

Através da análise da elaboração do processo orçamentário da União pretende-se:

a) estabelecer uma ampla base para a avaliação da reforma orçamentária implantada pela Constituição de 1988, que aborde não apenas o desempenho dos novos instrumentos de programação racional das atividades governamentais, mas também os aspectos político-institucionais do processo;

b) analisar especificamente o processo decisório relativo aos três instrumentos de política orçamentária instituídos pela nova Constituição de 1988: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

c) indicar o arranjo político-institucional entre os diversos órgãos do Executivo e do

Legislativo através da identificação dos verdadeiros *loci* de decisão; dos canais e procedimentos de representação dos interesses privados; dos fatores e critérios mediante os quais são definidas as preferências e fixados os objetivos na elaboração do orçamento; dos mecanismos de negociação entre esses atores, das estratégias utilizadas e dos recursos de poder com que conta no processo de barganha;

d) desvendar as formas de articulação entre o Executivo e o Legislativo no contexto de redemocratização do país.

Estudo das relações e formas de articulação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), a partir da análise comparada do processo de elaboração orçamentária de estados e municípios selecionados e tendo como referência a análise do processo orçamentário da União, conforme indicado acima.

Estudo comparado do processo orçamentário, ao nível federal, de países selecionados, membros do

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

A análise do processo orçamentário da União encontra-se em fase inicial, procedendo-se atualmente ao levantamento e seleção de bibliografia, treinamento de equipe e definição detalhada do cronograma e produtos. Sua conclusão está prevista para setembro de 1994.

O estudo comparado do processo orçamentário de estados e municípios selecionados está em fase de negociação com outras instituições de pesquisa do país.

A comparação, ao nível internacional, dos processos orçamentários de países selecionados membros do CLAD deverá se desenvolver a partir de variáveis e metodologias definidas em comum acordo com esses países, por ocasião da realização do colóquio internacional sobre "Gobernación y Gestión Democrática: La Gestión Presupuestaria", promovido em conjunto com a ENAP e o CLAD, a realizar-se em maio de 1994.

* Realização: Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.

ESCOLAS DE GOVERNO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO FUNCIONALISMO

Escola Nacional de Administração Pública*

A realização deste projeto visa subsidiar a formulação e implementação de programas voltados à formação de recursos humanos para os escalões superiores da administração pública federal, sobretudo aqueles a serem promovidos pela ENAP. Paralelamente, espera-se promover a articulação entre as Escolas de Governo do país, bem como subsidiar a Secretaria da Administração Federal - SAF na definição de diretrizes para uma política de profissionalização do funcionalismo federal.

Com este objetivo, o projeto se divide em etapas, independentes e complementares. Além de se analisarem as duas únicas experiências vividas pela ENAP no campo da formação para ingresso em carreiras superiores da administração (a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e as carreiras de Analista de Orçamento e Analista de Finanças e Controle), estão sendo investigadas as tendências seguidas por Escolas de Governo do Brasil e do exterior no campo da formação de quadros superiores.

O projeto enfoca basicamente a questão da formação para ingresso em carreiras superiores do setor público, o que não impede, entretanto, que outros aspectos relacionados ao tema da profissionalização (sistema de carreiras, avaliação de desempenho, mobilidade e promoção, entre outros) venham a ser abordados marginalmente, sobretudo quando se tratar das recomendações quanto aos parâmetros gerais para a política de profissionalização a ser definida pela SAF.

O relatório final referente à análise da experiência de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental encontra-se em fase de conclusão, já tendo sido iniciado o levantamento das informações que fundamentarão a análise relativa à formação dos Analistas de Orçamento e de Finanças e Controle.

Encontra-se em andamento a pesquisa bibliográfica sobre a experiência nacional e internacional.

* Realização: Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.



SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Uma Avaliação das Atividades de Implantação e de seus Efeitos junto ao Usuário do Sistema

Fundação João Pinheiro*

Objetivos

Identificar aspectos da problemática que envolve o processo de implantação do SUS em Minas Gerais, o grau de comprometimento e expectativas dos atores envolvidos na sua implantação e o grau de satisfação do usuário. Procurará responder as seguintes indagações:

a) se o processo de reorganização do Sistema de Saúde de Minas Gerais, tendo como estratégia a municipalização, tem permitido processar mudanças ao nível dos serviços oferecidos aos usuários do Sistema, tanto com relação à qualidade desses serviços como no que se refere ao atendimento da demanda dos usuários;

b) se a proposta de reorganização do SUS em Minas Gerais estaria sendo respaldada ao nível de condicionantes das realidades locais, especialmente quanto aspectos políticos, institucionais, econômico-financeiro e, ainda,

de recursos humanos, tecnológicos, físicos e materiais;

c) quais as tendências desse processo de reorganização do Sistema de Saúde em Minas, a partir das perspectivas dos diferentes atores envolvidos. Isto é, quais as expectativas desses atores e capacidade de interação no processo de implantação do SUS. A investigação neste particular pretende mapear as tendências no qual o SUS estaria sendo delineado no estado de Minas Gerais.

* Realização: Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS) da Fundação João Pinheiro

EDUCAÇÃO INFORMATIZADA

Fundação João Pinheiro*

Objetivos

Caracterizar o impacto do uso de tecnologia informatizada na educação, em três níveis: das imagens e representações da elite educacional, da organização escolar e do produto de educação.

Dois temas foram propostos com o objetivo de estudar o debate sobre o uso institucional da informática e estudo empírico de experiência nas escolas de Minas Gerais e São Paulo.

Metodologia de análise

Mapeamento da percepção da elite educacional a partir de três grupos principais de opinião: o computador como socialização; o computador como máquina de ensinar; e o computador como instrumento de auto-aprendizagem

Escolas (estudo de caso): exame de graus variáveis de introdução da nova tecnologia; análise de

impacto do ponto de vista de alterações na estrutura organizacional e institucional; e impacto sobre as relações ensino-aprendizagem.

Neste estudo de caso foram feitas entrevistas nas escolas de Belo Horizonte e foi realizado um Survey (questionários enviados pelo correio) a todas as escolas de 1° e 2° graus do estado de Minas Gerais.

Em São Paulo foram realizadas diversas entrevistas.

* Realização: Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS) da Fundação João Pinheiro.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Diretoria de Estudos
e Pesquisas
da ENAP

Elaborado a partir dos relatórios finais da pesquisa Estrutura e Organização do Poder Executivo Frente à Opção pelo Sistema de Governo, encomendada pela ENAP ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), dentro do projeto ENAP/PNUD BRA 90/017, este trabalho compõe-se de dois volumes. O primeiro apresenta quatro estudos do sistema de governo e das relações entre administração pública e o sistema político na Alemanha, França, Grã-Bretanha e Itália. O segundo volume analisa o caso brasileiro, a partir de três aspectos: profissionalização do serviço público, modernização do Estado e as relações entre administração e política, sintetizando as principais hipóteses, diagnósticos e diretrizes de uma reforma administrativa.

Os dois volumes baseiam-se numa ampla pesquisa e análise bibliográfica estrangeira e nacional e num conjunto de 51 entrevistas realizadas com quadros superiores da administração

federal, assessores parlamentares, acadêmicos e consultores da área.

Este trabalho se propõe a pesquisar, aprofundar e sistematizar os estudos e análises sobre a situação atual da administração pública brasileira, seus problemas e alternativas de soluções, assim como a relação com o sistema político brasileiro.

As principais conclusões deste trabalho são:

- 1) O sistema de governo presidencialista multipartidário, tal como se encontra estruturado no Brasil, contribui decisivamente para a desorganização e o mau funcionamento da administração pública federal;
- 2) O Executivo, especialmente o seu órgão central, a Presidência da República, não está capacitado, política e administrativamente, para dirigir, coordenar e controlar a administração pública federal;

3) Em comparação com o processo decisório nos sistemas parlamentaristas estudados neste trabalho, o planejamento, a tomada de decisões e mesmo a coordenação das atividades do Executivo no Brasil apresentam um grau elevado de improvisação e aleatoriedade;

4) Através de um breve histórico da administração pública brasileira, o segundo volume mostra que o engessamento e a burocratização da máquina pública levaram, desde a década de 50, ao desenvolvimento de estruturas paralelas, quer para remunerar núcleos de competência, quer para flexibilizar a gestão do Poder Executivo visando a superação destes problemas;

5) E, finalmente, a falta de profissionalização do servidor e do serviço público. A precariedade dos dados disponíveis sobre o funcionalismo, a falta de políticas consistentes na área de recursos humanos, principalmente em relação às carreiras e à remuneração dos servidores públicos, e um sistema de mérito ineficiente e ineficaz são algumas das conclusões que este trabalho demonstra em comparação com os países analisados.

Estrutura e Organização do Poder Executivo. Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (organizadores) Brasília, ENAP, 1994, 2v.

Resenha elaborada por técnicos da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.

SERVIÇOS LOCAIS DE SAÚDE

Construção de Atores e Políticas

Pedro Jacobi

Este livro, organizado a partir de um conjunto de textos resultantes de pesquisa e reflexão sistemática em torno de políticas públicas e práticas participativas, traz à tona as complexas dimensões da articulação entre poder público e população usuária.

A partir de um enfoque que trata, principalmente, do prisma micro-institucional, e do conhecimento de uma realidade pouco visível que explicita no conflitivo cotidiano das classes populares e na busca de uma legitimidade enquanto interlocutores ativos e atores relevantes na constituição de uma política setorial.

A estimulante contribuição desta coletânea é, parafraseando a organizadora da coletânea, o fato de "situar-se exatamente na interação conflitiva entre o debate acadêmico e os problemas e desafios atuais colocados pela realidade das políticas de saúde. Neste sentido, a possibilidade de aprofundar o conhecimento a partir de minuciosas descrições de experiências, de vivência da

implementação de políticas públicas no nível local abre um amplo caminho para o aprofundamento do debate sobre os assim chamados princípios reformistas na área da saúde. Refiro-me notadamente ao ambíguo e contraditório caminho que separa as formulações teóricas da sua explicitação operacional cotidiana e a defasagem entre as propostas técnico-políticas e as demandas dos grupos alvo das políticas.

O atualíssimo debate em torno do acesso aos serviços de saúde como um direito à cidadania, tem nos artigos que compõem esta coletânea um vigoroso nutriente que ajuda a compreender a história social e cotidiana, o papel dos diversos atores, as propostas e os consensos e dissensos em tombs das mesmas e, principalmente, as ambigüidades e indefinições na concretização de propostas descentralizadores, pautadas por uma coerência quanto à alteração efetiva das dinâmicas existentes de prestação de serviços.

Estes trabalhos permitem um mergulho mais profundo nos

limites e potencialidades das propostas governamentais, assim como dos alcances e repercussões das formas comunitárias de organização, que se explicitam como interlocutores e atores propositivos na definição de demandas e ações potencialmente transformadoras da lógica predominante nas políticas públicas e das alternativas de institucionalização da participação popular, em contextos marcados pela descontinuidade administrativa, a crescente perda de legitimidade do poder público e o esmorecimento e desmobilização, mesmo dos setores populares mais ativos.

Um último aspecto que também é objeto de análise é a contribuição que as experiências descritas aportam para o debate acerca dos modelos assistenciais de saúde. Isto reforça a necessidade de aprofundar qualitativamente o conhecimento em torno das interações entre os diversos agentes intervenientes como um meio de integrar as percepções e práticas cotidianas dos moradores das periferias urbanas nas agendas governamentais. A leitura deste livro, se por um lado permite conhecer ações e territorialidades bastantes desconhecidos, mostra a existência de um vazio de pesquisa e reflexão em torno da somatória de incertezas que permeiam a construção de um espaço democrático de interação entre agentes públicos e

privados na definição de um interesse coletivo na gestão dos serviços de saúde a nível local.

Serviços Locais de Saúde: Construção de Atores e Políticas. Regina Cele de A. Bodstein (organizadora). Ed. Relume Dumara, RJ, 19. (136p.).

Resenha elaborada por Pedro Jacobi pesquisador do CEDEC e professor da Faculdade de Educação da USP.

R EINVENTANDO O GOVERNO

Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público

Ladislau Dowbor

O Brasil atolou em debate de surdos - temos, ao que tudo indica, uma vocação para dicotomias simplificadoras - em torno do binômio estatziação/privatização. Dois pesquisadores norte-americanos, David Osborne e Ted Gaebler, decidiram viajar pelos Estado Unidos e pesquisar como está evoluindo, não a ideologia liberal ou a ideologia da intervenção, mas o sistema aplicado de administração pública. Em outros termos, foram olhar como os administradores conseguem resolver os problemas.

A imagem que emerge mostra que o debate sobre a privatização, que desempenhou um papel tão importante na filosofia de governo de Ronald Reagan e de George Bush, e que estamos reproduzindo com uma década de atraso, está sendo amplamente ultrapassado por um pragmatismo administrativo cuja marca maior é a organização de sistema participativos descentralizados, apoiados no chamado "terceiro setor", o setor público comunitário.

"Acreditamos que nem o liberalismo nem o conservadorismo tradicional têm muita relevância para os problemas enfrentados hoje pelos governos. Não poderemos resolver nossos problemas gastando mais ou gastando menos, criando novas burocracias ou "privatizando" as que já existem. Conforme o lugar e a ocasião, precisamos gastar mais ou gastar menos: criar novos programas ou privatizar funções públicas. Mas para que nossos governos voltem a ser eficazes, precisamos reinventá-los".

O raciocínio é simples: a década dos 80 viu as empresas privadas realizarem mudanças revolucionárias, com descentralização da autoridade, achatamento das hierarquias, concentração na qualidade, sintonia com o consumidor. E o setor público? "Ao tentar dificultar o roubo do dinheiro público, fizemos com que seja praticamente impossível gerir o dinheiro público...ficamos tão obcecados em ditar como as coisas deveriam ser feitas, - regulamentando o processo, controlando os insumos - que passamos a ignorar os resultados".

Reinventando o Governo não é uma fórmula simplificada de aplicar ao setor público o que está começando a funcionar para o setor privado: "Qualquer instituição, pública ou privada, pode ser burocrática. Poucos americanos iriam realmente querer que o governo se comporte como as empresas - tomando decisões rápidas atrás de portas fechadas para lucro privado"

A realidade é que as inovações tecnológicas, o ritmo intenso de mudanças, a emergência de uma sociedade centrada no conhecimento e na informação, tudo isto está tomando a forma como nós governamos obsoleta: a máquina administrativa rígida e hierarquizada, estruturada por setores, simplesmente não funciona neste novo contexto.

A consequência é que o que se busca não é *menos* governo, e sim um outro tipo de governo, uma forma que permita ao cidadão participar efetivamente. Trata-se de "descentralizar a autoridade, abraçando a gestão participativa...o enfoque enfatiza não o simples fornecimento de serviços públicos, mas o efeito catalisador sobre todos os setores - público, privado e voluntário - na solução dos problemas da comunidade".

A obra traz dezenas de exemplos nas áreas da segurança, da educação, da saúde, da

construção, de transportes, de experiências inovadoras nas mais diversas instituições norte-americanas. O livro está provocando uma pequena revolução nos Estados Unidos, sobretudo depois que os autores foram chamados pelo presidente Clinton a ajudar na reforma da administração pública norte-americana.

Copiar em geral não dá resultado. Mas conhecer o que os outros fazem, e saber aprender, é sempre ótimo. Importante: o livro é bem escrito, a leitura é agradável, até gostosa. E isto é mais uma inovação na área da administração pública.

Reinventando o Governo. David Osborne e Ted Gaebler. Ed. MH Comunicações, Brasília, 1994. (456 p.).

* Resenha elaborada por Ladislau Dowbor, professor titular da PUC/SP e do Instituto Metodista de Ensino Superior.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF.
EM 1994, COM UMA TIRAGEM
DE 2.500 EXEMPLARES

Nota aos colaboradores

Todos os artigos, resenhas e relatórios de estudos e pesquisas enviados à redação da Revista do Serviço Público, serão submetidos ao Conselho Editorial, que decidirá sobre sua publicação, podendo, eventualmente, devolvê-los aos autores para que os adaptem às normas editoriais da Revista.

Em princípio, a Revista não aceita colaborações que já tenham sido publicados em outras revistas brasileiras ou estrangeiras. Caso se aceite a publicação de textos que já foram apresentados em algum ato ou reunião públicos (congresso, simpósio, etc.), só se procederá à publicação - como no caso de publicação anterior em outra revista - uma vez obtida a autorização explícita das entidades organizadoras ou da sociedade editora e, em todos os casos, será feita menção, de maneira precisa, da divulgação anterior.

Os artigos publicados na Revista do Serviço Público passam a ser propriedade da Fundação Escola Nacional de Administração Pública. É permitida a reprodução de artigo, total ou parcial, desde que citada a fonte.

A redação se reserva o direito de introduzir alterações nos originais, visando manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões ou conclusões dos autores.

A aceitação de um artigo, para sua publicação na Revista, não poderá interpretar-se como prova de acordo ou aceitação, por parte dos membros do Conselho Editorial e da ENAP, das opiniões ou conclusões dos autores, os quais serão os únicos responsáveis por suas afirmações.

Toda correspondência referente à publicação de artigos na Revista, bem como as instruções para os colaboradores sobre apresentação de originais, deverá ser dirigida à:

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Centro de Documentação, Difusão e Informação - CDID
SAIS - Área 2-A - CEP 70610-900 - Brasília/DF (Brasil)

revista do
RSP
serviço público

