

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 2

Mai-Ago 1996

Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma

Eli Diniz

Direito e gerenciamento nas administrações públicas

Joan Prats i Catalá

Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural

Omar Guerreiro Orozco

Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão

Pedro Ribeiro Barbosa

Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira

Antonio Moreira de Carvalho Neto

Cultura e organizações públicas

Moema Miranda de Siqueira

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 2

Mai-Ago 1996

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Conselho editorial

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

Colaboradores (pareceristas ativos):

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

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Norma Guimarães Azeredo

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefones: (061) 245 5086 e (061) 245 7878, ramal 239 — Fax: (061) 245 2894

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 24,00(três edições) — Exemplar avulso: R\$ 8,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
 vol. 1, nº 1 (nov. 1937) — vol. 120, nº 2 (mai-ago/1996). Brasília: ENAP, 1937

quadrimestral

ISSN:0034/9240

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

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Governabilidade, <i>governance</i> e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma <i>Eli Diniz</i>	5
Direito e gerenciamento nas administrações públicas — Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas <i>Joan Prats i Catalá</i>	23
Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural <i>Omar Guerreiro Orozco</i>	47
Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão <i>Pedro Ribeiro Barbosa</i>	67
Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira <i>Antonio Moreira de Carvalho Neto</i>	99
Cultura e organizações públicas <i>Moema Miranda de Siqueira</i>	113
<i>Documento</i> Resolução 50/225, aprovada pela Assembléia das Nações Unidas Administração pública e desenvolvimento	131

Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma¹

Eli Diniz

O tema da reforma do Estado vem adquirindo centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento da crise que se abateu sobre a economia brasileira, a partir do início dos anos 80. Dentro do quadro de desequilíbrios que então se configurou, a deterioração do antigo modelo de Estado, ao lado do agravamento do processo inflacionário, transformaram-se nos principais desafios com que os governos da Nova República viriam a se defrontar. Por outro lado, apesar de incorporada à agenda das questões prioritárias, a reforma do Estado tem avançado de forma muito lenta, em meio a sérias dificuldades de implementação e fortes divergências sobre o caráter e dimensões das mudanças necessárias.

A polêmica sobre o Estado do futuro contrasta com o consenso negativo em torno da rejeição do antigo formato estatista-concentrador, responsável pelo desencadeamento e condução da estratégia de industrialização por substituição de importações. Tal controvérsia envolve visões distintas e mesmo contraditórias das metas e critérios que devem nortear a proposta de reordenamento.

O presente texto pretende contribuir para o aprimoramento dos termos desse debate, esclarecendo alguns pontos e incorporando à análise dimensões que até o momento têm sido desconsideradas. Para tanto, proponho como ponto de partida o esforço de pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática. Esta preocupação torna-se pertinente se considerarmos que, tratada de maneira isolada, como ocorre com frequência, ou exclusivamente em função dos seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de forma a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Eli Diniz é professora titular de Economia da UFRJ e pesquisadora do IUPERJ

o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.

Essa perspectiva impõe desde logo uma ruptura com dois tipos de dicotomias que turvam as análises correntes. De um lado, cabe refutar a polaridade Estado-mercado que comporta, em seus pontos extremos, visões idealizadas do reforço ou eliminação do intervencionismo estatal.² À concepção estatista, que vê o Estado como promotor do bem público e representante dos interesses gerais, pairando acima dos particularismos, contrapõe-se a defesa da primazia do mercado como fator de eficiência e racionalidade. Se a visão maximalista, ainda presa à matriz estadocêntrica, implica o imobilismo e a preservação do *status quo*, a posição minimalista, ao reduzir a reforma ao enxugamento do Estado, pode conduzir ao aumento da ineficiência pela mutilação do aparelho estatal. De outro lado, é preciso escapar da rigidez derivada da dicotomia racionalidade-governativa x imperativos democráticos, marcada pela oposição entre a lógica concentracionista e discricionária do poder estatal e a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático.

De forma similar, impõe-se a ruptura com o paradigma tecnocrático, responsável pelo predomínio de abordagens reducionistas da crise do Estado, implicando o reforço de visões unilaterais no encaminhamento das terapias propostas. Tal paradigma concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório; eficácia de gestão, em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado, enquanto capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política. O ideal da burocracia insulada do escrutínio público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, termina por produzir mais irracionalidade (BRESSER PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1993). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilidade política para as propostas e programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal.

1. A crise do Estado: uma perspectiva integrada

Não há dúvida de que fatores exógenos, ligados à crise de âmbito mundial e às pressões que se gestaram no jogo de forças do sistema internacional, tiveram um impacto relevante nas mudanças que

definiriam as novas prioridades da agenda pública dos países periféricos a partir da década de 80.

Por outro lado, a despeito do peso decisivo dos fatores exógenos, a exaustão do antigo modelo de Estado não pode ser explicada exclusivamente em função do impacto da estruturação de uma nova ordem mundial. É preciso também considerar os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o esgotamento das condições de viabilidade daquele modelo. Entre os determinantes internos, cabe destacar, em primeiro lugar, a crise fiscal, cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, num prazo de cinquenta anos, transformou o Brasil num país urbano-industrial. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, em seus diferentes níveis, tais como as formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

Esse processo de desgaste tem, pois, raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, ainda sob o regime militar, o país experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado, quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera internacional (SANTOS, 1985). Assim, em contraposição às interpretações dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados à corrosão da ordem progressa (DINIZ, 1991; 1993). No contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional. Por esta razão, o descompasso entre Estado e sociedade situa-se no cerne da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas ou ainda estilos predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema

expressaria um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita apontar tendências. Entre estas, sobressai o obsoleto do modelo estatista concentrador, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal.

Um fator conjuntural viria a agravar esse quadro de dificuldades, acentuando o divórcio Estado-sociedade. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República, crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade. De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não populista da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em consequência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, esta alargando a participação, diversificando as demandas e multiplicando os canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade (DINIZ, 1995a).

2. Governabilidade, crise do Estado e democracia

A perspectiva aqui adotada, ao definir a crise institucional em função do acirramento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes – como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência – impõe uma nova forma de caracterizar a crise de governabilidade, outro tema candente do debate nacional. As interpretações difundidas pelos meios de comunicação, bem como as análises acadêmicas, tendem a atribuir as causas dessa crise a fatores externos ao próprio Estado.

Desta forma, apontando a ingovernabilidade do país como um dos principais desafios da atualidade brasileira, o diagnóstico dominante enfatiza os efeitos perversos advindos da democratização crescente da

ordem social e política. Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, a prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação das estruturas partidárias, a indisciplina do Congresso, o descompasso entre as capacidades de resposta do Governo e de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques.³ Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas reforçariam as restrições do Governo acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade (LAMOUNIER, 1991, 1992; MARTINS, 1994).

Em contraste com esta perspectiva, que centra a discussão sobre a crise de governabilidade nos fatores responsáveis pela paralisia decisória, gostaria de deslocar o foco para o contraste entre a hiperatividade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado. O que se observa, ao longo da última década, é a incapacidade do Governo para implementar políticas e fazer valer suas decisões. Assim, os pontos de estrangulamento situam-se, sobretudo, no âmbito da execução e da garantia da continuidade das políticas formuladas. O referido desequilíbrio tem por base a hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, entre agosto de 1994 e julho de 1995, foi cerca de seis vezes superior à produção média do Congresso, nesse mesmo período (MONTEIRO, 1995).

Ao contrário do que ocorreu em alguns países, em que as políticas de ajuste dos anos 80 apoiaram-se em pactos de ampla convergência, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu pela preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em face do poder Legislativo. Aprofundou-se, assim, a tendência prevalecente, sob o regime militar (1964-1985), de governar por Decretos-Leis, substituídos, a partir da Constituição de 1988, pela figura das Medidas Provisórias (MPs). Estas foram concebidas como instrumento adequado a conjunturas excepcionais e situações emergenciais. Cedo, porém, passaram a ser utilizadas como meio rotineiro de Governo, empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os programas de estabilização e ajuste, como também políticas setoriais, da esfera econômica, social e cultural.

Desta forma, no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se o núcleo que efetivamente decide em instâncias enclausuradas na alta burocracia e, portanto, fora do controle político. Exemplificando: entre 1985 e 1988,

foram promulgados 376 Decretos-Leis, enquanto após a promulgação da nova Constituição, do Governo Sarney aos primeiros cinco meses do Governo Fernando Henrique Cardoso, foram editadas e reeditadas mais de nove centenas de MPs (DINIZ, 1995a). Segundo levantamento mais recente, foram os seguintes os totais verificados nos quatro governos da Nova República: Sarney, 147; Collor, 159; Itamar Franco, 416; Fernando Henrique Cardoso, 450 (durante o ano de 1995), totalizando 1.172, entre MPs editadas e reeditadas (SANTOS, 1996). Ademais, o Executivo determina a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal. Do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se da iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 34). Tais evidências sugerem que o Executivo de fato governa *ad referendum* do Congresso, já que as MPs, embora precisem ser aprovadas pelo Legislativo para terem validade definitiva, entram em vigor imediatamente após a sua promulgação, podendo ser reeditadas, caso não sejam aprovadas num prazo de 30 dias, prerrogativa que o Executivo pode usar indefinidamente. Desta forma, os congressistas, ainda que quisessem manifestar sua discordância, ver-se-iam, na prática, impedidos de fazê-lo, dado o alto custo político de votar contra uma MP. Sob tais condições, o argumento que vê o Executivo paralisado pelo poder de bloqueio de um Legislativo agressivo e indisciplinado carece de sustentação empírica (DINIZ, 1995a; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994).

O alto grau de discricionariedade do Governo, ao submeter o Legislativo a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento irresponsável do Congresso, reforçando a tendência populista dos parlamentares. A assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro. Em consequência, estimulam-se as trocas clientelistas, com o amesquinamento da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela lógica da reciprocidade. O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível, reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais, num sistema político como o brasileiro caracterizado por relativa fragilidade institucional.

Entretanto, o voluntarismo da elite estatal não afeta apenas a esfera parlamentar, senão que seus efeitos perversos atingem o próprio Governo, já que, a longo prazo, a credibilidade de seus atos tende a ser abalada. É preciso considerar que o excesso de poder discricionário abre o caminho para práticas de experimentação irrestrita, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir

erros de percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação. Assim é que, durante os dois primeiros governos da Nova República, voluntarismo e experimentação, levados às últimas conseqüências, combinaram-se, gerando efeitos adversos que produziram o agravamento da inflação após o insucesso de cada plano de estabilização. Ademais, o aumento do grau de incerteza relativo ao referencial legal-administrativo estimula o comportamento oportunista dos agentes econômicos, acentuando os problemas de ação coletiva necessariamente associados às políticas de estabilização e ajuste estrutural. Como é sabido, na qualidade de bens públicos, o produto de tais políticas desencadeia táticas defensivas não cooperativas por parte dos grupos afetados.⁴

Ao contrário, portanto, da visão mais corrente, o argumento aqui proposto sustenta que a crise do poder público não pode ser explicada sem que sejam levadas em consideração as especificidades do processo de constituição do Estado brasileiro e as tensões internas do modelo historicamente consolidado que, no decorrer do tempo, provocariam sua erosão. Segundo essa nova concepção, o padrão de expansão, o modo de operação e o estilo de ação cristalizados no decorrer das várias fases do antigo modelo de industrialização produziram as irracionalidades e ineficiências consubstanciadas na crise do Estado.

Com o advento da Nova República, tais problemas seriam agravados pelo estilo tecnocrático de gestão que se tornou dominante. Assim, a tensão entre as formas de alcançar os objetivos da nova agenda pública (estabilização econômica, reinserção internacional e institucionalização da democracia) tornou-se parte constitutiva da crise do Estado, já que os meios postos em prática para realizar as metas econômicas dificultariam o aprimoramento das instituições democráticas. Eficácia na administração da crise e consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios. Ademais, o diagnóstico da crise de governabilidade em termos de fatores exógenos à máquina governamental – tais como a sobrecarga de pressões e demandas advindas do jogo democrático – produziria um círculo vicioso. Para evitar a paralisia decisória proveniente do que seria interpretado como os excessos da democracia participativa, seriam acionadas táticas de reforço do Executivo pela via da expansão de suas prerrogativas, concentração do poder decisório na alta cúpula governamental e enclausuramento burocrático das elites estatais. A insularidade da burocracia, por sua vez, reiteraria a tendência histórica ao alijamento da arena parlamentar-partidária.

Assim, cabe uma ruptura com a matriz restritiva e o vício reducionista das concepções correntes das questões relacionadas à governabilidade e à crise do Estado. A esta tendência gostaria de contrapor a proposta de uma perspectiva integrada. Trata-se de uma

abordagem que enfatiza o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também a dimensão política. Não basta o aperfeiçoamento das táticas de impor decisões pelo alto. A eficiência não se esgota na agilidade da tomada de decisões, mas requer também capacidade de obter aquiescência aos comandos estatais, de garantir a observância dos preceitos legais e fazer valer as decisões governamentais. No que se refere à crise do Estado, ao invés de atrelar a explicação à busca de causas externas, é preciso incorporar à análise os fatores endógenos ligados ao funcionamento da máquina estatal e ao padrão de gestão pública dominante. Além de elevar a competência administrativa, impõe-se criar e expandir as condições de *governance* do Estado.

3. Reforma do Estado: definindo um novo paradigma

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, cabe ressaltar que o diagnóstico da crise do Estado extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões. Os pontos de estrangulamento residindo, em grande parte, na falta de viabilidade da implementação, esta dimensão assume importância central (HAGGARD e KAUFMAN, 1993).

Sob esse aspecto, a pergunta fundamental refere-se a como maximizar a eficácia da ação estatal. A discussão contemporânea adota um enfoque abrangente, que focaliza não só os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política desta questão. Assim, cabe considerar, para além dos aspectos convencionais, os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado. O êxito das políticas governamentais requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia da viabilidade política, por sua vez, envolve estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões, qualquer que seja o regime político em vigor (GRINDLE e THOMAS, 1991; SILVA, 1993).

Desta forma, para repensar a reforma do Estado, parece-me pertinente utilizar as categorias de governabilidade e *governance* como conceitos auxiliares. Trata-se de aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma

de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade.

Governance, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Como é sabido, a estratégia do insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível (COHEN e ROGERS, 1992). Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral os que detêm maior poder de barganha. Por outro lado, uma incorporação não predatória não se produz espontaneamente. É preciso estimular ou mesmo produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente, o que exige uma estratégia deliberada de ação voltada para encorajar a *governance* econômica e social, onde for apropriado e eficaz (COHEN e ROGERS, 1992, p. 426).

Em outros termos, superar a dicotomia Estado-mercado implica um novo estilo de gestão pública e um novo padrão de articulação Estado-sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública. Através da criação de oportunidades e incentivos introduzidos por novos arranjos institucionais, é possível conduzir a formação e o modo de atuação dos grupos na direção almejada. Esse resultado, vale insistir, não pode ser alcançado aleatoriamente, envolvendo, ao contrário, o acionamento de instrumentos que viabilizem a inserção do Estado na sociedade (EVANS, 1989). Aqui também se revela a obsolescência dos antigos desenhos institucionais e a atualidade dos mecanismos que reduzam a defasagem governantes-governados.

Um dos gargalos na condução das políticas estatais está relacionado ao fraco desempenho do Governo quanto à consecução das metas coletivas. Estas acham-se comprometidas pela baixa

capacidade de coordenação do Estado, o que dificulta a compatibilização dos fins definidos socialmente. Coordenação, um dos itens em que se pode subdividir *governance*, além das capacidades de comando e de implementação, significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de se ajustar às diferentes visões. Longe de se tentar eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo (DINIZ, 1995a e 1995b).

O objetivo da consolidação democrática deve ser pensado em conexão com o tema da reforma do Estado, o que requer que a ação deste último esteja afinada com um projeto global. Sob uma concepção estreita, predomina a tendência a se entender eficiência estatal como decorrência direta do grau de clareza e precisão, através do qual se definem as metas a serem alcançadas. Entretanto, democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo numa sociedade complexa e diferenciada como a brasileira (REIS, 1993, 1994 e 1995). Agregar e compatibilizar tais fins demanda procedimentos contínuos de negociação. Sob esse aspecto, a visão aqui proposta se contrapõe à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado meramente enquanto capacidade de sobrepor-se às pressões. Esse tipo de enfoque implicaria priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em posição de franca desvantagem em relação aos demais.

De forma similar, o conceito de *governance* sugerido requer que se recupere a noção de interesse público, crescentemente banida do vocabulário político por sua suposta afinidade com a antiga concepção de interesses nacionais, estigmatizada por incompatibilidade com a agenda da modernidade, marcada pelo predomínio da idéia de globalização enquanto força integradora. Em contraposição, gostaria de ressaltar que a ação estatal, ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões, perde legitimidade.

Esse argumento encontra respaldo numa linha teórica que ressalta a meta da cidadania plena envolvida na noção de democracia associativa (COHEN e ROGERS, 1992), em contraste com a prática da democracia delegativa, padrão este que, segundo O'DONNELL (1991), tornou-se dominante na América Latina pós-autoritarismo e prioritário na agenda neoliberal. Na ótica da democracia associativa, as diferentes concepções de bem comum constituem importante referencial do processo decisório,

em se tratando de uma ordem democrática. Por outro lado, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, tal formulação traduz um projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes em particular de conviverem com o dissenso e o conflito, não através do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso.

A ineficiência estatal, em termos da primazia das metas coletivas, torna-se particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, marcada por graus substancialmente elevados de desigualdade social e caracterizada pelo contraste entre um sistema social híbrido e multifacetado e amplos vazios institucionais, configurando-se graus extremos de destituição política, ao lado da privação social. As duas modalidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício da cidadania. O sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes, inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Em outros termos, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, onde o que prevalece é a ausência de direitos e a marginalização em face da cobertura proporcionada pela ordem legal. O direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências em face da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual (SANTOS, 1992). Eis porque alguns autores consideram que temos uma democracia peculiar, em que o Estado revela-se incapaz de fazer valer seus ordenamentos legais sobre todo o território nacional e através das várias categorias do estrato social (O' DONNELL, 1991, 1993 e 1996).

Há, portanto, uma rarefação do poder público, uma inércia na prestação de serviços básicos e uma ausência de canais para a expressão de direitos elementares, deixando camadas expressivas da população à margem da área de atuação das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação. A lacuna deixada pela omissão do Estado no atendimento às necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas, abre o espaço para a proliferação de

práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada. As áreas social e territorialmente periféricas criam sistemas paralelos de poder que tendem a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade. O fenômeno manifesta-se pelas altas taxas de criminalidade, pela corrupção e ineficiência da polícia, pela impunidade do tráfico, pela justiça privada, enfim, pela subversão cotidiana das normas e preceitos legais, instaurando-se uma situação de hobbessianismo social (SANTOS, 1992).

4. Considerações finais

Reverter esse quadro requer mais do que a ampla liberdade de ação para equipes de tecnocratas enclausuradas na alta burocracia. Tal mudança impõe o fortalecimento dos nexos com a sociedade e a política. Como foi salientado no decorrer deste trabalho, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no país, gerando um quadro complexo e multifacetado, o que torna inapropriada a busca de explicações unicasais e reducionistas.

As estratégias de enfrentamento de crises desta natureza, como foi ressaltado, não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, é imprescindível compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, reduzindo o duplo divórcio Executivo-Legislativo e Estado-sociedade. A complexidade dos problemas envolvidos requer o refinamento da análise, enfatizando-se a dimensão política, ao lado da dimensão técnica, no que se refere à caracterização da reforma do Estado.

Desta forma, a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas básicas dos diferentes segmentos da população. O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os

mecanismos políticos de execução. Por sua vez, a reforma do Estado, crucial para a construção de uma nova ordem, implica maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa. Em última instância, tais objetivos requerem uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.

Em síntese, a sugestão de um novo paradigma para pensar a reforma do Estado impõe a ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal. O primeiro, ao priorizar o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, tende a reforçar visões e práticas irrealistas porque calcadas na despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, influenciado pela ótica minimalista, enfatiza unilateralmente a redução do Estado, subestimando o papel do reforço e revitalização do aparelho estatal para o êxito de suas políticas, bem como a relevância da intervenção governamental para preencher as lacunas existentes e levar o mercado a funcionar de forma eficiente, em consonância com um projeto coletivo. Finalmente, a proposta desse novo paradigma implica a redefinição não só do conceito dominante de autonomia estatal – entendido exclusivamente em termos de concentração do poder decisório na cúpula burocrática, visando ao aumento de sua capacidade de sobrepor-se às pressões e resistências – como também do modelo de gestão pública associado àquele conceito. Em contrapartida, a visão de capacidade governativa aqui sugerida pressupõe o reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de contas ao público, por um lado, bem como a institucionalização das práticas de cobrança, por parte dos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle, por outro.

Embora ainda incipientes, algumas experiências recentes apontam na direção indicada neste texto. No âmbito do Governo federal, as Câmaras Setoriais propiciaram um espaço para o desdobramento de um padrão tripartite de negociação, envolvendo os atores interessados e autoridades governamentais na busca de acordos para implementar políticas liberalizantes. Na esfera local, os Conselhos Municipais nas áreas de desenvolvimento urbano, transporte, habitação, saneamento e meio ambiente, bem como os casos de orçamento participativo, ilustram experiências de *local governance*, cada vez mais difundidas (DINIZ, 1994; COELHO e DINIZ, 1995). Evidentemente, é ainda prematuro avaliar se tais experimentos serão ou não encorajados e que efeitos terão sobre os estilos de gestão pública.

Notas

¹ Este texto recupera idéias desenvolvidas em outros artigos (DINIZ, 1995a, 1995b, 1995c), aprofundando-as e incorporando novas dimensões à análise.

² Em outro trabalho (DINIZ, 1995c) desenvolve esse argumento, também enfatizado por outros autores como BRESSER PERREIRA (1991 e 1993).

³ Desenvolvo esse ponto de forma mais aprofundada em DINIZ, 1995a.

⁴ Refiro-me aqui aos problemas de comportamento “free-rider” e “ dilemas do prisioneiro” (OLSON, 1965; TSEBELIS, 1990). Para uma análise das experiências latino-americanas de estabilização e ajuste, ver, entre outros, SMITH (1993).

Bibliografia

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991), “Uma Abordagem Pragmática para a Intervenção do Estado: O Caso Brasileiro”. *Dados*, vol. 34, n. 1.

_____. (1993), “Economic Reform and Cycles of State Intervention”. In WHITEHEAD, LAWRENCE (org.), *Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages. World Development*, vol. 21, n. 8.

_____. MARAVALL, J. M. E PRZEWORSKI, A. (1993), “Reformas Econômicas em Democracias Recentes: Uma Abordagem Social-Democrata”. *Dados*, vol. 36, n. 2.

COELHO, Magda Prates e DINIZ, Eli. (1995), “Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil”, IUPERJ, Rio de Janeiro, mimeo.

COHEN, Joshua e ROGERS, Joel. (1992), “Secondary Associations and Democratic Governance”. *Politics & Society*, vol.20, n. 4, dez. (Special Issue: Secondary Associations and Democracy).

DINIZ, Eli. (1991). “Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma Avaliação dos Anos 80”. *Dados*, vol.34, n. 3.

_____. (1993), “Neoliberalismo e Corporativismo: As Duas Faces do Capitalismo Industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7, outubro.

_____. (1994), “Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação”. *Dados*, vol. 37, n 2.

_____. (1995a), “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *Dados*, vol.38, n.3. A ser publicado em DINIZ, ELI e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, Editora da UNB, no prelo.

- _____. (1995b), "Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: Em Busca de um Novo Paradigma". In GERSCHMAN, Sílvia e WERNECK VIANNA, Maria Lúcia (orgs.), *Democracia, Políticas Sociais e Globalização*, Rio de Janeiro, Fiocruz (no prelo).
- _____. (1995c), "Estado, Mercado e Projetos de Desenvolvimento: Retomando uma Antiga discussão". *Archè*, Ano IV, n.11.
- EVANS, Peter B. (1989), "Predatory, Developmental and other Apparatuses: Comparative Political Economy Perspective on the Third World State". *Sociological Forum*, vol.4, n.4.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1994), "A Atividade Legislativa no Congresso Pós-Constituinte", in *Novos Estudos Cebrap*, n.38, março.
- _____. (1995), "Poderes Legislativos e o Poder do Congresso". *Monitor Público*, n.5, ano 2, março/ abril, maio, pp. 33-37.
- GRINDLE, Marilee S. e THOMAS, John. W. (1991), "Policymakers, Policy Choices and Policy Outcomes: Political Economy of Reform in Developing Countries". In PERKINS, D. e ROEMER, Michael (eds.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- HAGGARD, Stephen e KAUFMAN, Robert. (1993), "O Estado no Processo de Iniciação e de Consolidação de Reformas Orientadas para o Mercado". In SOLA, L. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. São Paulo, Paz e Terra.
- LAMOUNIER, Bolivar (1991), *Depois da Transição, Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. (1992), "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990". In REIS VELLOSO, J. Paulo dos (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- MARTINS, Luciano. (1994), "Instabilidade Política e Governabilidade na Construção Democrática". In REIS VELLOSO, João Paulo dos (coord.) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1995), "O Poder de Propor: Ou, a Economia das Medidas Provisórias", a sair na *Revista de Administração Pública*, vol.29, n.4, out.-dez.
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, n.31, outubro, pp.25-40.
- _____. (1993), "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries". In WHITEHEAD, Lawrence (ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development*, special issue, New York, Pergamon Press.
- _____. (1996), "Otra Institucionalización". *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, n.5, invierno 1996.
- OLSON, Mancur. (1965), *The Logic of Collective Action*. New York, Schocken Books.
- REIS, Fábio Wanderley. (1993), "Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social". *Planejamento e Políticas Públicas*, n.9, junho, pp.145-168.
- _____. (1994), "Notas sobre a Reforma do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol.118, n.3, set./dez., pp.17-26.
- _____. (1995), "Governabilidade, Instituições e Partidos". *Novos Estudos Cebrap*, n.41, março, pp.40-59.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1985), "A Pós-'Revolução' Brasileira". In JAGUARIBE, Hélio et alii, *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- _____. (1992), "Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro", in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 49-94.

- _____. (1996), "Exercício Findo - 1995: Avaliação do Primeiro Ano do Governo Fernando Henrique Cardoso", in "O Primeiro Ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso". *Cadernos de Conjuntura*, n.53, IUPERJ.
- SILVA, Eduardo. (1993), "Capitalist Coalitions, the State and Neoliberal Economic Restructuring, Chile 1973-88", *World Politics*, n.45, julho.
- SMITH, William C. (1993), "Reestruturação Neoliberal e Cenários de Consolidação Democrática na América Latina". *Dados*, vol.36, n.2.
- TSEBELIS, George. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.

Resumo

Resumen

Abstract

Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma

Eli Diniz

O artigo pretende contribuir para o debate sobre a reforma do Estado associando este objetivo ao processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática. Propõe-se uma ruptura com o viés restritivo e reducionista das análises correntes através da adoção de uma perspectiva integrada, que enfatize o teor pluridimensional da questão da governabilidade sem perder de vista os fatores endógenos que concorrem para a crise do Estado, tais como a assimetria entre os poderes Executivo e Legislativo e o hiato entre o Estado e a sociedade. Segundo a autora, a maximização da eficácia da ação estatal passa pelo incremento da governabilidade - sobretudo por meio da mobilização de recursos políticos que viabilizem a implementação das metas governamentais - e pelo aumento da *governance*, entendida como a capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado. Afirma-se que o novo paradigma da reforma administrativa deve partir da redefinição do conceito de autonomia estatal e do modelo de gestão pública preexistentes.

Gobernabilidad, *governance* (gobernación)* y reforma del Estado: consideraciones acerca del nuevo paradigma

Eli Diniz

El artículo pretende contribuir para el debate acerca de la reforma del Estado asociando este objetivo al proceso más amplio de fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad democrática. Se propone una ruptura a la visión restricta y reduccionista de los análisis corrientes frente a una perspectiva integral, haciendo énfasis a la pluridimensionalidad de la cuestión de la gobernabilidad sin llevar en cuenta los factores endógenos que concurren hacia la crisis del Estado, tales

* En español, existe la palabra gobernación para el vocábulo inglés *governance*.

como la asimetría entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el hiato entre el Estado y la sociedad. Según la autora, el destaque dado a la eficacia de la acción estatal pasa por el incremento de la gobernabilidad - sobretodo por medio de la movilización de los recursos políticos que hagan viable la implementación de los retos gubernamentales - y por el aumento de la *governance* (gobernanación), entendida como la capacidad de mando, coordinación y realización de las acciones por parte del Estado. Se defiende que el nuevo paradigma de la reforma administrativa debe partir de la redefinición del concepto de autonomía estatal y del modelo de gestión pública preexistentes.

Governability, governance and the State reform: some notes on the new paradigm

Eli Diniz

The article aims at contributing to the debate on the reform of the State, and it relates this goal to a wider process of strengthening the democratic governability conditions. A break of the restrictive and reductionist biases of current is proposed, through the adoption of an integrated perspective, which emphasises the pluridimensional aspect of the governability issue, without losing sight of the endogenous factors that are contributory to the State crisis, such as the imbalance of size between the Executive and Legislative powers, and the gap between the State and society. According to the author, maximising the State action efficiency implies increasing governability — mainly by means of employing public assets to make governmental goals feasible — through the strengthening of governance, which is understood as the ability to command, co-ordinate and implement the State. The new paradigm of administrative reform must begin with the redefinition of the concept of state autonomy and of the pre-existing public management model.

Direito e gerenciamento nas administrações públicas — Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas

Joan Prats i Catalá

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

1. Introdução

Uma das transformações que mais chamam a atenção nas Administrações Públicas do nosso tempo (anos 80 e atuais 90) foi e continua sendo a invasão súbita do gerenciamento em todos os tipos e níveis administrativos do mundo.¹ O fenômeno está gerando inevitável confusão. Principalmente porque, ao contrário do que aconteceu com “as modernas técnicas de gestão” das reformas administrativas dos anos 50 e 60, o gerenciamento não aparece agora como um mero agregado tecnocrático à ordem tradicional da legitimidade legal das Administrações, mas sim como portador de um fator próprio de legitimidade, representado pelos valores de eficácia e eficiência. Além do mais, estes valores deixaram de ser uma mera invocação retórica que justifica o poder tecnocrático para se configurar como legítimos valores proclamados constitucionalmente e exigidos socialmente como condição de legitimidade.

Desta forma, resulta que à legitimidade tradicionalmente exigida das Administrações Públicas tem sido acrescentada não somente a exigência dos valores da equidade social e da participação, traçados pela transição ao Estado Social e Democrático de Direito, mas, nos últimos anos, a legitimidade das Administrações Públicas tem exigido, também, a eficácia e a eficiência no uso dos recursos públicos, o que responde a uma necessidade e a uma demanda social derivada, entre outros motivos:

Joan Prats i Catalá
é doutor em Direito
Público, diretor do
programa sobre
transição econômica
e governabilidade
entre a ESADE e a
Universidade das
Nações Unidas

a) do fato de que as Administrações controlam enormes recursos públicos (entre 35% e 50% do PIB nos países da OCDE), que não são, afinal de contas, subtrações fiscais coativas dos patrimônios ou do potencial de renda privada e de cuja utilização sensata há que se prestar contas justas a toda sociedade que quiser se organizar decentemente;

b) da descoberta de que muitas políticas e programas públicos não têm os impactos econômicos e sociais que justificaram formalmente a sua adoção, mas sim outros, inesperados ou perversos, muitas vezes vinculados ao fenômeno dos corporativismos econômicos, sindicais ou sociais, que não justificam, em termos de eficiência econômica nem de equidade social, a alocação de recursos e liberdade privada que as políticas e programas impuseram;

c) do fato de que a eficácia e a eficiência da gestão pública se transformaram hoje em uma condição de sobrevivência e em um fator ou diretriz de reforma, não só do próprio Estado Social, mas para o alcance da competitividade e, em consequência, do próprio desenvolvimento econômico de cada país, sem o qual não cabe nenhuma política social sustentável.²

A confusão provém também do fato de que o gerenciamento ou, se assim o preferir, as ciências da gestão, longe de responder a um paradigma bem estabelecido, se expressa em conteúdos e formas plurais, às vezes contraditórios e, além disso, sem uma corporação acadêmica especializada que possa reivindicar o monopólio ou a hegemonia intelectual sobre o campo. Na organização ministerial do novo *arbor scientiarum* realizada na Espanha por ocasião da distribuição do orçamento universitário entre as diferentes famílias da burocracia acadêmica, o gerenciamento público só pôde ser visualizado como um componente da Ciência da Administração, a qual nem sequer tem reconhecida sua substantividade, reduzindo-se a mero apêndice do Direito Administrativo e da Ciência Política.

Desta forma, não é de se estranhar que a demanda pública de racionalização gerencial tenha sido orientada para as empresas de consultoria e escolas de negócios. E as respostas trazidas por estas, independentemente de seus méritos, não deixaram de criar confusão. Especialmente por que, como era quase inevitável, pretendeu-se transferir mecanicamente os princípios e técnicas de gerenciamento empresarial no ambiente privado à gestão de bens e serviços públicos em situações de “não-mercado” e com forte componente de “autoridade”. Em outras palavras, tem sido ignorado, geralmente, que o padrão “institucional” da gestão pública e da gestão privada respondem a princípios, valores e normas diferentes. Tudo isso não deixou de produzir alguns excessos que justamente hoje aparecem, pois a reivindicação,

por exemplo, de maior liberdade de atuação para os administradores públicos, do argumento de se fazerem iguais aos administradores privados, tem produzido a anulação dos velhos e estúpidos sistemas de controle, sem substituí-los, porém, por um novo e verdadeiro sistema de prestação de contas e de responsabilidade. O desconhecimento ou esquecimento das restrições constitucionais e institucionais da gestão pública tem levado muitos políticos e gerentes inescrupulosos a verem no gerenciamento o saber legitimado, não de um novo e mais eficiente sistema de responsabilidade, mas, sim, de uma maior liberdade de ação, que, aberta, pode tão somente incrementar a arbitrariedade do poder e, com ela, o potencial de corrupção.³

A invasão súbita do gerenciamento está transformando as Administrações em torres de Babel, dada a pluralidade de enfoques, linguagens, tecnologias, modelos conceituais e até valores que vão penetrando a organização, a ação administrativa, o pensamento e a linguagem dos administradores. Contudo, algumas causas da confusão parecem que estão, felizmente, sendo superadas. Merece destaque, particularmente, o crescente abandono da ilusão sem fundamentos de que o gerenciamento empresarial privado pode se transferir, de forma imitativa e mecânica, às Administrações Públicas. Esta ilusão continua presente na prática (nem sempre ingênua) de muitas empresas de consultoria e na cabeça de alguns políticos e administradores que continuam, imprópria, mas nem sempre ingenuamente, acreditando que o gerenciamento é um repertório de técnicas de gestão, de perfeito intercâmbio, entre as empresas e as Administrações Públicas. Perante tudo isso, porém, a comunidade científica internacional definiu-se claramente, pois, como costuma dizer Paulo Motta, entre a gestão pública e a privada acontece o mesmo que entre os homens e as mulheres: coincidem em 90%, mas o que importa é a diferença de 10% existente. O crescente reconhecimento científico internacional do “Gerenciamento Público” decorre da afirmação de uma empresa intelectual específica, que ultrapassa muito o mero diálogo e a translação ou imitação do gerenciamento privado, já que responde a problemas específicos das Administrações Públicas cujo tratamento requer investigação, modelos conceituais e até mesmo técnicas de intervenção específicas.

Contudo, grande parte da confusão vem também da incapacidade de o Direito Administrativo entender e estabelecer um diálogo fecundo com o gerenciamento público, o que, afinal de contas, não tem nada de estranho, devido ao afinamento da corporação administrativa no paradigma “antidiscricionário”.⁴ Uma das hipóteses que desenvolveremos é que a substantividade ou especificidade científica do Direito Administrativo, laboriosamente construída entre o último terço do século passado e o primeiro do atual, tem-se modelado em um paradigma que

atende e resolve os problemas de legitimidade do Estado Liberal de Direito, mas que tem sido irrelevante e indiferente ao desenvolvimento do Estado Social e Democrático e resulta alheio, quando não contraditório, com o desenvolvimento da racionalidade gerencial pretendida pelo gerenciamento atual. O Direito Administrativo, todavia dominante, encontra-se aprisionado em um paradigma que já não responde à dinâmica dos fatos, conduzindo à sua negação estéril e crítica, impedindo o diálogo fecundo com o gerenciamento público no modelo renovado de algumas Ciências da Administração, hoje mais necessárias que nunca devido às rápidas e profundas transformações a que está sendo submetido o setor público do nosso tempo.⁵

Um fantasma de insipidez percorre o Direito Administrativo de todas as democracias ocidentais. Os fatos escapam e sua negociação conduz a um isolamento crescente. Frente ao paradigma tradicional e perante a incapacidade de conceber e responder às novas realidades com os instrumentos e os modelos conceituais tão laboriosamente construídos, denuncia-se de maneira tão irritada quanto estéril, a fuga incessante e incontida dos fatos sem conseguir desta forma comover a quase ninguém. Provavelmente Mintzberg, e muitos outros estão certos quando dizem estar cada vez mais convencidos de que os seres humanos vêem o que acreditam e não o contrário. Continua ainda sendo útil a apreciação de Kuhn de que nossas máquinas de enxergar são os nossos paradigmas e que quando um paradigma não mais permite integrar novos fatos nem dar resposta aos novos problemas, simplesmente estão assentadas as bases de uma típica revolução científica.⁶

Todo este processo geral é mais notório no caso espanhol. Basta mostrar que a primeira função de racionalização da autocracia franquista, realizada pelo Direito Administrativo, foi coerente com o paradigma clássico, cuja razão histórica de ser tem sido, principalmente, garantir, mediante o controle judicial, as liberdades econômicas e a ordem social autônoma do mercado frente ao risco da arbitrariedade dos poderes públicos. O Direito Administrativo teve, sem dúvida, um papel importante pois, mesmo não tendo superado nos fatos o estágio da mera legalidade administrativa e certo liberalismo econômico, ajudou discretamente a racionalização do Estado e o desenvolvimento da autonomia da sociedade civil. Além disso, a confusão doutrinária consciente entre legalidade administrativa e Estado de Direito influenciou ideologicamente a transição em direção a este. Deve-se reconhecer com isso que, desde o reformismo franquista, o Direito Administrativo ajudou também a assentar as bases jurídicas e econômicas da transição democrática espanhola. O paradoxo está no fato de que, quando se pensava que o paradigma do Direito Administrativo havia conseguido seu pleno reconhecimento constitucional, uma série de importantíssimos fatos

novos ou realidades impuseram transformações radicais no setor público, que, além de não se encaixarem nele, questionam frontalmente o paradigma tradicional.⁷ Não se trata, portanto, de entrar no jogo absurdo de quem tem razão, nem das desqualificações. Os paradigmas científicos jamais serão eternos, e os que funcionam em determinado contexto estão necessariamente destinados a ser substituídos por outros novos quando o contexto mudar radicalmente. O que está em jogo não é nenhuma reclamação, mas a tarefa coletiva de redefinir a posição e o papel do Direito nas Administrações e na gestão pública de nosso tempo.

Entretanto, não se deve pensar que, a partir do gerenciamento se contemple confortavelmente a crise do Direito Administrativo. As ciências do gerenciamento viveram uma crise interessantíssima e uma renovação de paradigmas e o gerenciamento público não é mais do que um paradigma emergente. Por isso, a oposição entre Direito Administrativo e gerenciamento constitui em si outra fonte de confusão que seria conveniente esclarecer. O Direito Administrativo continua não querendo entender o gerenciamento, considerando-o, em resumo, como um repertório de técnicas de mera execução de decisões, com origem na empresa privada e de duvidoso ranço norte-americano. Pretende-se continuar ignorando que o gerenciamento representa hoje o saber teórico e prático mais reconhecido internacionalmente e que, longe de ser um repertório de receitas supostamente universais, é um projeto intelectual e uma prática profissional fundamental no mundo das organizações. Por comodidade ou falta de visão corporativa não se quer conhecer as contribuições do gerenciamento à teoria de decisão, ao traçado organizativo, à gestão estratégica, à gestão financeira ou à dos recursos humanos, por exemplo. A consequência é a não compreensão de uma série de processos reais, que se denunciam como “fugas” e, o que é pior, não se obtém uma série de conceitos e técnicas que permitiriam salvar velhos e irrenunciáveis valores do paradigma tradicional e os colocar em fórmulas novas, compatíveis com os valores gerenciais da eficácia e da eficiência.⁸

Do ponto de vista do gerenciamento, o Direito Administrativo é um fator de freio ou de bloqueio dos processos de racionalização gerencial. Não conhecendo outro Direito Administrativo que o do projeto antidiscrecional, o gerenciamento se espanta que se continue a ver a discricionariedade como problema e não como a ocasião e oportunidade de se prestar serviço responsável aos interesses gerais. A desqualificação do Direito Administrativo pelo gerenciamento praticamente se transformou em uma constante nas políticas administrativas da década de 80. Basta um mínimo de conhecimento do cotidiano administrativo para saber como vêm e vivem o Direito Administrativo os diretores públicos, e não somente na Espanha. Pode-

se pensar que tal atitude é inerente a todo poder, que tenderá sempre a configurar como liberdades jurídicas o que são meras jurisdições. Porém, a reprovação não é só política, mas também é doutrinária. Por exemplo, para Loschak, dada a inevitabilidade e até mesmo a conveniência de diferentes graus de discricionariedade nos âmbitos do fazer administrativo, a manutenção do paradigma tradicional está convertendo a legitimidade em legalidade formal e transformando o Direito Administrativo em mero molde que não contribui em nada ao exercício positivo da discricionariedade, permitindo, paradoxalmente, a abertura de brechas no Estado de Direito, pelas quais a arbitrariedade é novamente introduzida no funcionamento dos poderes públicos. Crozier vê na racionalidade legal dominante a principal causa da extraordinária rigidez da Administração Pública e da paralisação das tentativas de adaptação da mesma. Willke fala dos custos de inadaptação do conceito tradicional de legalidade, custos que procedem não só da pretensão de uma normatização excessiva da vida administrativa, mas do processo de fuga de um regime administrativo que está de costas para as realidades da sociedade moderna. Os depoimentos poderiam continuar. Basta, então, citar Caillosse, que, fazendo eco ao debate promovido na França, menciona: “O Direito Público, que antes era um instrumento privilegiado de modernidade, considera-se hoje portador de uma ideologia oposta à inovação, que continua garantindo às Administrações um tratamento privilegiado, obstruindo a introdução de uma cultura empresarial e olhando com desconfiança iniciativas em favor da competitividade e rentabilidade.”⁹

Porém, ao contrário do que se acredita, nenhum dos autores citados considera permanente ou sem salvação a oposição atual entre Direito e Gerenciamento das Administrações Públicas. Pelo contrário, advogam um restabelecimento radical dos pressupostos básicos do Direito Administrativo tradicional que deve deixar de ver na discricionariedade o Cavalo de Tróia do Estado de Direito, passando a considerá-lo um elemento fundamental da Teoria Administrativa moderna. Defendem também que o Direito deve contribuir para traçar o perfil, como instrumento de melhoria da eficácia e confiabilidade das políticas.¹⁰ Ou, conforme mostra Steele, o Direito Administrativo há de subtrair-se da sujeição ou serviço dominante à prática privada da advocacia que o reduz a uma concepção de garantias e procedimentos, que não contempla outro objetivo que o da reforma da revisão judicial, para se concentrar na melhoria da adoção de decisões.¹¹ Neste mesmo sentido, Davis, a partir da sua reconhecida liderança acadêmica, mostra que, na nova etapa do Direito Administrativo, “o foco da investigação mudará, passando da revisão judicial e das salvaguardas de procedimentos aos pretendidos 89% de procedimentos administrativos,

para os quais tais salvaguardas e revisão são irrelevantes. O futuro está na melhor compreensão do exercício informal da discricionariedade sem revisão judicial”.¹²

Estamos, então, diante de uma corrente doutrinária poderosa que, tanto do ponto de vista do gerenciamento como do Direito Administrativo, está propondo uma mudança de paradigmas capaz de estabelecer um diálogo fecundo que permita desenvolver novos padrões conceituais a partir dos quais seja possível apreender e orientar as inevitáveis transformações do setor público. Simplesmente nos unimos a esta corrente. Contra as reações primárias de tantos administradores e gerentes, longe de ver entre o Direito e o gerenciamento uma relação contraditória, acreditamos firmemente que o mútuo reconhecimento, compreensão e intercâmbio, é a condição (obviamente não suficiente) para a transformação qualitativa e sustentável de nossas Administrações Públicas. Considero ser um grave erro a atitude de menosprezar e marginalizar o Direito, manifestada em tantos programas e “modernizadores” administrativos que vivem uma grande confusão intelectual: tendo aprendido que “não se modifica a Administração por meio de Decretos”, acreditam que é possível mudá-la à margem do Direito. Atuando desta forma, não apenas provocam graves desajustes entre as práticas informais e a legalidade formal, com a conseqüente desordem e risco de arbitrariedade, mas fazem também com que grandes esforços de mudança acabem absorvidos pelas instituições formais vigentes, que *a priori* não aceitam o seu restabelecimento.¹³

Precisamos de uma renovação gerencial de nossas Administrações Públicas tanto quanto de uma renovação paralela e coerente de seu Direito. Ambos os processos devem avançar conjuntamente e mantendo um diálogo permanente, pois respondem às exigências constitucionais igualmente indispensáveis do Estado Democrático e Social de Direito e dos princípios de eficácia e eficiência.¹⁴ Tal diálogo não se produzirá sem tensões e até mesmo contradições, o que não é nada novo na história do Direito Público, que teve que se acomodar, sucessivamente, desde o inicial e irrenunciável princípio do Estado de Direito aos novos princípios constitucionais do Estado Social e Democrático, aos princípios de eficácia e eficiência hoje igualmente irrenunciáveis.¹⁵ A grande tarefa atual parece ser, precisamente, a de encontrar o *optimum* histórico de equilíbrio entre estes princípios em tensão, o que implicaria tanto esforços de renovação do Direito Administrativo, como de elaboração do gerenciamento específico das Administrações Públicas.

Com a finalidade contribuir para evitar conflitos iniciais e ajudar a demarcar as tarefas citadas anteriormente, mostraremos uma série de hipóteses de partida, cujo desenvolvimento mais adequado terá que ficar, forçosamente, para outra ocasião.

2. Coincidência paradigmática de fundo entre o Direito Administrativo tradicional e o gerenciamento da ordenação científica

O paradigma tradicional do Direito Administrativo, resumido por alguns como o “projeto antidiscricional”, não é somente coerente, mas implica, necessariamente, o paradigma do gerenciamento representado pela teoria clássica da burocracia e da ordenação científica do trabalho. Em outras palavras, segundo os respectivos paradigmas iniciais, Direito e Gerenciamento, racionalidade legal e racionalidade gerencial das Administrações Públicas, não só não são contraditórios como também implicam um no outro e se sobrepõem mutuamente, como consequência de sua ascensão pelos mesmos pressupostos, valores, problemas e métodos.¹⁶

Esta hipótese corresponde a posições doutrinárias muito generalizadas. Como menciona Arthurs, os pressupostos conceituais e percepções ideológicas do paradigma do Direito Administrativo correspondem plenamente ao sistema de dominação legal-racional de Weber.¹⁷ Conforme assinala hoje a doutrina anglo-americana, com aparente unanimidade, a afirmação do dualismo entre a sociedade civil e o Estado, a crença na possibilidade de programar normativamente toda a ação estatal e a necessidade, por parte dos agentes econômicos, de garantir a máxima aplicação das decisões públicas situam o projeto intelectual do Direito Administrativo na produção e execução correta das normas e na consequente redução do espaço da discricionariedade, praticamente identificada com a arbitrariedade.¹⁸

Este projeto corresponde e envolve aspectos decorrentes da racionalidade burocrática weberiana e da ordenação científica do trabalho do primeiro gerenciamento. Dão-se aqui por conhecidos o conceito e os traços do tipo ideal de burocracia weberiana. Basta mencionar que, segundo o próprio Weber, a burocracia é um tipo organizativo racionalmente superior a qualquer outro conhecido (“um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações da mesma forma que uma máquina em relação aos métodos não-mecânicos de fabricação”), com o correspondente lógico de que o progresso administrativo passa pela tarefa de implantação universal do tipo burocrático, isto é, de estruturar normativamente o universo dos comportamentos organizacionais.¹⁹ As normas organizativas, segundo Weber, podem ser jurídicas ou técnicas, mas o conhecimento e a aplicação de umas e outras exigem um conhecimento especializado, que é o próprio do burocrata ou

administrador público que deve ser dotado de um estatuto jurídico especial, que reflita a nítida separação entre sociedade e Estado, política e administração. A leitura precipitada de Santi Romano realizada anos atrás por Sebastian Martin Rctortillio ajudou a afirmação absurda da validade jurídica de toda norma organizativa, levando-se desta forma o modelo legalista da gestão pública a extremos sem paralelo nas Administrações comparadas.

A linha de pensamento organizativo conhecida como “ordenação ou organização científica do trabalho”, embora relacionada diretamente com o problema da eficiência na organização e não do poder na sociedade, coincide plenamente com os pressupostos do tipo ideal de dominação legal da concepção weberiana.²⁰ Taylor compartilhava plenamente a visão maquinicista da organização. Acreditava que esta, como qualquer outra parte da realidade, estava governada por regularidades definidas, por leis que podiam ser descobertas mediante a observação e a experimentação que, uma vez conhecidas, permitiriam determinar a forma de execução objetivamente melhor para cada tarefa. Estes pressupostos levavam necessariamente a separar o trabalhador do cargo, o planejamento ou a normatização da execução e centravam a função das ciências do gerenciamento na descoberta de princípios organizativos e na geração de técnicas de gestão de pretenso valor universal, e baseavam a função dos dirigentes ou gerentes em cuidar da correta formulação e execução das normas e princípios organizativos.

Como se sabe, a síntese realizada por Woodrow Wilson da teoria burocrática e do ordenamento científico dará nascimento à Ciência da Administração norte-americana, que se moverá inicialmente tendo como base estes mesmos pressupostos. Wilson, em seu “Estudo da Administração Pública”, estabeleceu quatro grandes premissas: a) a governação consiste em dois processos separados: a política e a administração; b) a Administração pode e deve constituir o objeto de uma ciência diferente da política; c) o estudo científico da Administração Pública conduz à descoberta de princípios análogos ao das leis nas ciências físicas; d) a aplicação de tais princípios irá assegurar uma maior economia e eficiência.²¹

Esta concepção de Administração como racionalidade meramente instrumental ou técnica parece que foi tomada por Wilson da mesma tradição germânica do Estado orgânico que inspirou o grande trabalho de Weber. Suas raízes podem ser levadas até o panfleto de Kant de 1784, intitulado “O que é a ilustração?”, no qual se celebra a emancipação da humanidade da opressão do mito e da autoridade externa mediante o exercício da razão. Para Kant, a habilidade de tornar

pública a utilização da razão constitui a medida da liberdade humana. Somente o uso da razão na crítica permite que os seres humanos possam transcender suas atuais circunstâncias, mediante a realização de juízos que aspiram à validade universal. Porém, na construção do Direito Administrativo e da Ciência da Administração norte-americana, mais do que a idéia de razão e o racionalismo de Kant, pesaram as construções hegeliana e weberiana da racionalidade.²²

Hegel enfatizou também a habilidade dos seres humanos em alcançar a liberdade mediante a aceitação de deveres auto-impostos e fundamentados na razão. Porém, Hegel acreditava que o Estado moderno representava a auto-realização da razão, não como um ideal kantiano, mas como a consequência racional de toda a história anterior. O poder do pensamento crítico torna o ser humano racional, porém, para Hegel, o que faz o mundo racional é o aparelho do Estado. Daí sua concepção da burocracia como uma categoria universal de servidores civis capazes, ao mesmo tempo, de se sobreporem e mediar as particularidades produzidas, inevitavelmente, pelas relações econômicas de poder e pela competição por recursos sempre escassos. Como é sabido, a apreciação acrítica que Hegel fez da dominação burocrática em sua própria sociedade transformou-se no ponto de partida da crítica de Marx ao próprio Hegel e ao aparelho estatal em geral.²³

Ao contrário de Hegel, Marx via a organização política de seu tempo como profundamente irracional. Para ele, a combinação da racionalidade técnica com a irracionalidade social derivada da dominação classista resultava em relações alienadas de produção. Para Marx, o ideal kantiano e hegeliano da auto-realização somente poderia surgir do exercício coletivo da razão instrumental em uma comunidade onde as exigências de planejamento fossem transparentes e, contanto que científicas, fossem percebidas sem contradição por alguns produtores tecnicamente sofisticados. Isso levava Marx a tratar a burocracia de forma periférica e superficial, a negar a necessidade de uma mediação política e a advogar o autogoverno como forma de superação do aparelho do Estado. Vendo o Estado burocrático como instrumento de uma classe particular, Marx negou o propósito universal que Hegel havia atribuído à Administração Pública. Na concepção marxista, contrariamente, a burocracia era somente a expressão mistificada e mistificadora da alienação social: longe de mediar a sociedade em sua totalidade, a burocracia é, ao mesmo tempo, a expressão e um instrumento da divisão social.

Para Weber, ao contrário, a burocracia era o meio inevitável para vincular a razão e o conhecimento e tornar possíveis, ao mesmo tempo, as relações capitalistas. Weber enfatizou a relação simbiótica entre razão e legitimidade e afirmou que tal relação possibilitava a dominação so-

cial na era moderna (capitalismo). Mesmo tendo reconhecido diversos tipos de racionalidade, enfatizou a racionalidade instrumental inerente à ação intencional. Esta racionalidade a serviço da ação intencional (do construtivismo racionalista, tão criticado por Hayek e Popper em sua aplicação à sociedade como caminho para o regime totalitário) pressupõe uma concepção social cujos valores últimos se referem mais à eficiência do que à ética. E sua modelação será a “organização legal-racional” ou burocracia, que expressa a vantagem da racionalidade instrumental na sociedade moderna.²⁴

Os critérios ou exigências desta organização eficiente, na qual se plasmava o ideal de racionalidade instrumental de valor pretensamente universal, são bem conhecidos: seleção e promoção dos funcionários exclusivamente com base no mérito (superando as concepções patrimonialistas inerentes ao clientelismo político do sistema de disponibilidade); definição e delimitação das funções oficiais exclusivamente com base em regras impessoais; divisão sistemática do trabalho; hierarquia imparcial de ofícios; capacitação dos funcionários com base no conhecimento e controle de regras técnicas e normas jurídicas; consistência e regularidade dos atos administrativos que deveriam ser produzidos por escrito; proibição de propriedade dos meios de administração e de adquirir ou transferir os ofícios ou cargos públicos e, por último, submissão a um Chefe de Estado eleito ou monárquico. Torna-se desnecessário destacar tanto os serviços prestados à humanidade por esta concepção, como suas grandes inadequações, tanto pela idealização da realidade que a supõe, como pela ambivalência moral a que pode conduzir (ajudou a constituir o Estado Liberal e Social de Direito, mas também os Estados Fascistas que levaram à Segunda Guerra Mundial).

3. Tendências na renovação dos paradigmas tradicionais de Direito e o gerenciamento das Administrações Públicas

Nosso segundo objetivo consiste em constatar que, tanto o paradigma tradicional de Direito Administrativo, como o do gerenciamento estão em crise e que existe um amplo e profundo movimento de renovação, constatável no mundo todo. Na Espanha, foi de Luciano Parejo o mérito de estabelecer, a partir da corporação acadêmica, a renovação necessária. Dispomos de notícias, mesmo que insuficientes e nem sempre bem interpretadas, sobre o questionamento

e o restabelecimento da doutrina do Direito Administrativo na França e na Alemanha. Igual fenômeno pode ser observado no âmbito anglo-americano. Conforme mostra Galligan, “os administradores percebem hoje que as concepções tradicionais do *rule of law* e os valores e princípios nos quais ela se baseia não são instrumentos adequados para enfrentar os problemas de legalidade e legitimidade do Estado Moderno, e, também, que o desenvolvimento de novos instrumentos necessários está ligado, de forma direta e retilínea, às grandes questões da teoria política constitucional e organizativa”.²⁵

A crise ou inadequação de instrumentos procede, em primeiro lugar, da contradição entre o Direito Administrativo do “projeto antidiscricional e a revisão judicial” e as exigências de legitimação do Estado Social. Tal contradição, cuja constatação é também uma constante do Direito Administrativo e a Ciência da Administração norte-americana,²⁶ é óbvia enquanto o desenvolvimento econômico e o incrementalismo do gasto social não conhecem limites. Desta forma, o Estado de Direito e o Estado Social puderam coexistir como duas legitimidades paralelas e complementares, que se ignoravam na sua respectiva irrelevância. E, neste contexto, todos os chamados à renovação do Direito Administrativo, mesmo feitos por vezes claramente autorizadas, tiveram pouquíssimo eco doutrinário e influência prática nula.²⁷ Porém, como se sabe, a crise econômica dos anos 70 e a correspondente crise fiscal do Estado alteraram completamente a situação. Nos anos anteriores, o desenvolvimento do Estado Social, respondendo a um imperativo constitucional, porém carente de embasamento jurídico, gerou efeitos indesejáveis e perversos na forma de corporativismo social e burocrático, clientelismo político, arbitrariedade e desperdício de recursos. A crise fiscal do Estado revelou todos os desvios citados e introduziu na crise o próprio Estado Social.

A comunidade acadêmica internacional assumiu os desafios colocados por esta crise e, em busca de novas formas de legitimação ou “governabilidade” correspondentes a nosso tempo, está produzindo respostas progressivas importantíssimas no âmbito político e da teoria organizativa.²⁸ Particularmente neste último e no do gerenciamento público que lhe corresponde, foi abandonado o tipo burocrático ideal como paradigma universal de racionalidade organizativa, para passar a uma teoria organizativa que se instala na contingência e situa a racionalidade do esquema organizativo e a gestão dos recursos em função da natureza das tarefas e do tipo de ambiente e nível tecnológico existentes em cada caso.²⁹ E entre as conseqüências que obviamente decorrem deste fenômeno, queremos ressaltar os efeitos deste trabalho:

o reconhecimento da racionalidade da fragmentação organizativa das Administrações Públicas (dificilmente compatível com a concepção estatutária da Administração Pública) e a necessidade de produzir novos instrumentos e fórmulas de integração; a necessidade de uma teoria da decisão administrativa em sua pluralidade, que reconheça diversos graus de discricionariedade necessária e contemple, na referida discricionariedade, a oportunidade de desenvolver novas formas de racionalidade através da incorporação a uma renovada teoria de controle das descobertas da teoria da organização e das políticas públicas; e, finalmente, a urgência de desenvolver novos padrões conceituais e técnicas instrumentais para responder ao desafio das novas relações interorganizativas, públicas e privadas, que são condição da governabilidade do nosso tempo.

Felizmente, todos estes esforços estão sendo correspondidos por uma renovada teoria do Direito Público, já exigida por outras ciências da administração, pela consciência crescente da insuficiência das aproximações não-jurídicas do fenômeno administrativo, devido à necessidade de “institucionalizar”, isto é, demarcar, assinalar e traduzir legalmente as novas soluções e instrumentos para a governabilidade ou legitimidade da ordem social e política atual. A demanda por um Direito Público renovado pode ser observada na crescente importância dos estudos jurídicos nos planos de estudos do gerenciamento público. E a resposta do Direito Administrativo, mesmo que atrasada, está sendo cada vez mais importante e promissora. Neste sentido, talvez valha a pena referir-se à forma em que estão sendo vividos todos os processos na matriz do Direito Administrativo latino, ou seja, na França.

Em 1993, a conhecida revista *Politiques et Management Public* dedicou um número especial ao tema *Droit et Management Public*. O número é encabeçado por um excelente trabalho do psicólogo Patrice Duran, que chegou à conclusão de que, na atual situação, “fica claro que o gerenciamento público necessário não poderá ficar à margem do Direito; porém, o Direito não poderá prescindir do gerenciamento”. Para Duran, as dificuldades para a articulação necessária das duas disciplinas não procedem dos respectivos saberes, cuja sinergia é evidente, e sim do conflito entre os especialistas e suas respectivas posições de poder. A colaboração exige, não obstante, além das inevitáveis discórdias corporativas, que seja superada a concepção simplista da racionalidade instrumental comum tanto ao gerenciamento das “técnicas de gestão” como ao positivismo legalista.

A partir da obra monumental de H. Simon, teve fim a ilusão de um mundo simples e organizado no qual se conjugariam hierarquia e competência, onde o pensamento dirigia a prática e no qual as

conseqüências são previsíveis. Longe disso, vivemos no mundo da racionalidade limitada, que leva à instalação do gerenciamento não no mundo do controle e sim no da responsabilidade. Governar deixa de ser o cumprimento de regras e normas para se transformar na gestão de uma ação coletiva cujos agentes controlam margens inevitáveis de liberdade e na qual a fixação de finalidades e efeitos resulta tão problemática quanto a mobilização dos recursos e a determinação das conseqüências. O gerenciamento deixa de ser concebido principalmente como planejamento e controle para ser visualizado, acima de tudo, como direção, estratégia ou política, ou melhor, como ascensão da responsabilidade pela ação coletiva.

O novo gerenciamento público rompe com o gerenciamento científico e com a racionalidade instrumental universal do *one best way* ao afirmar que a direção responsável da ação coletiva não pode ser visualizada somente em função da aplicação do conhecimento científico aos assuntos práticos; implica também, irremissivelmente, a ação humana, e esta não pode se entender nem ser reduzida à lógica de aplicação da ciência. A direção dos assuntos públicos é tema de conhecimento e de ação; porém, o uso prático do conhecimento científico não pode, por si só, garantir nenhum resultado “cientificamente” preestabelecido. Não há, não houve e nem haverá um gerenciamento público nem privado que seja a simples aplicação das ciências do gerenciamento, como também não pode ser concebida uma prática jurídica em função exclusivamente da aplicação das normas legais. Quando feitos desta forma, os planos da ciência e da ação são confundidos e comete-se o erro de avaliar a prática com os critérios da ciência, ignorando que pertencem a planos diferentes, que o mundo não pode se dobrar à simples vontade e que é perversa a pretensão de substituir a autoridade do político pela do especialista. A ação tem suas próprias regras, que não são as do pensamento. A ciência do direito não é o direito prático, da mesma forma que as ciências do gerenciamento não são o gerenciamento e não podem, por si só, pretenderem definir o que é digno de interesse. Wildavsky não se cansa de lembrar que a “cogitação” pertence a uma ordem diferente da “interação”, e que a elaboração de soluções intelectuais não significa em absoluto sua colocação em prática. Como gostava de assinalar, “aqueles que tomam decisões são os indivíduos, porém, o que determina os resultados são as interações”.³⁰

Desta forma, o gerenciamento resulta ser um conjunto de práticas servidas pela reflexão, onde se misturam necessariamente o pragmatismo e o conhecimento científico. Como prática, o gerenciamento se define menos pelas disciplinas científicas em que pode se apoiar (variadas, e contingentes, segundo a imagem dos

ingredientes da salada de Dror), do que pela utilização efetiva que faz das mesmas, seguindo combinações diversas em função de cada tipo de problema a ser resolvido. A partir dessa concepção, o Direito tem um papel triplo em relação ao gerenciamento: a) por um lado, é o padrão institucional no qual nascem as organizações e que impede a liberdade de ação dos autores; b) por outro lado é também um instrumento para a obtenção de finalidades específicas; c) finalmente, é também objeto da prática gerencial, à medida que esta, à vista do processo de aplicação ou inaplicação das normas, se constituirá em agente para sua defesa ou sua modificação, tanto em relação ao direito institucional, como ao direito meramente instrumental.

Para entender devidamente o que foi mencionado, é necessário se situar em uma concepção não positivista do Direito, isto é, superar uma concepção que identifica a norma jurídica com uma ordem que deve ser obedecida; que distingue nitidamente o direito dos fatos, e que confunde o direito com a burocracia, através da extensão da juridicidade a toda relação intra-organizativa. A metáfora do Direito como regra do jogo é válida, porém com a condição de aceitar que as normas fazem parte do próprio jogo, uma vez que os atores, ainda orientados e constrangidos pelas normas, retêm espaços de liberdade de cuja interação pode resultar a evolução ou a mudança das próprias normas. Se o Direito pode ser analisado como padrão institucional, como instrumento, como constrição e como recurso, é precisamente porque sua utilização está sempre sujeita a uma apreciação subjetiva. Não existe determinismo estrito e sobre este dado se ergue tanto a concepção atual do gerenciamento como a concepção renovada do próprio Direito.³¹ Quanto mais flexível, incerto e dinâmico se torna o Direito, mais livres e interdependentes resultam os atores; o Direito fica marcado pela ambigüidade e aleatoriedade, devendo integrar a incerteza em seu conceito a partir do reconhecimento de que não existe uma racionalidade prescritiva capaz de guiar, por si só, o comportamento humano.

Tanto o Direito como o gerenciamento estão abandonando a ilusão de um mundo feito de unidade e certeza pelo reconhecimento de um mundo real e atual, cheio de complexidades, diferenças e incertezas. O Direito não tem a pretensão de mostrar o que deve ser, mas continua sendo fundamental para definir o espaço do comportamento aceitável, dentro do qual os indivíduos podem se auto-organizar. A partir desta concepção, de sabor claramente neo-institucionalista, o Direito se transforma de provedor de segurança a redutor de incertezas, permitindo assim incrementar a liberdade dos indivíduos, cujo desenvolvimento é o espaço específico do direito instrumental.³²

4. Algumas linhas de colaboração entre o Direito e o Gerenciamento para a renovação positiva das Ciências da Administração

O terceiro e último propósito consiste em constatar como a renovação do gerenciamento público, por um lado, e do Direito Administrativo, por outro, está assentando as bases claras e precisas (valores, hipóteses, problemas e métodos) para uma interação fecunda, tanto no plano acadêmico como na prática profissional, na direção pública. Isto deriva da coerência básica que pode ser observada nas linhas de renovação, tanto do Direito como do Gerenciamento Público. A título meramente enunciativo, serão destacadas as seguintes linhas:

Em primeiro lugar, como consequência do abandono da universalidade da racionalidade organizativa burocrática, a nova racionalidade gerencial estabelece a necessidade de uma diversificação organizativa e do regime jurídico das Administrações Públicas. A velha concepção da Administração como pessoa jurídica única dotada de um Estatuto jurídico torna-se altamente inadequada, já que a diversidade de tarefas, ambientes e tecnologias a serem desenvolvidos pela organização, em cada caso, estabelece a racionalidade de uma diversidade organizativa, de privilégios administrativos, do regime de recursos humanos e financeiros e das formas de atuação e relação com os cidadãos ou outras organizações públicas e privadas. Definitivamente, o Direito Administrativo deve se tornar, necessariamente, mais complexo e plural, tal como já aconteceu com o gerenciamento desde seu ingresso na teoria da contingência, e assumir o risco da fragmentação derivado da nova racionalidade e o desafio de encontrar novas formas e mecanismos de integração, cujo aperfeiçoamento e desenvolvimento são uma das grandes tarefas comuns ao Direito e ao Gerenciamento Público renovados.

Em segundo lugar, o Gerenciamento Público abandonou o conceito e a técnica do planejamento normativo e a rígida separação entre planejamento e execução que dela decorria, antecipando, desta forma, o caminho que o Direito Administrativo começa a percorrer atualmente ao revisar a teoria tradicional da programação da Administração pela Lei e abandonar o correspondente conceito de Administração como execução normativa para substituí-lo pela idéia básica de disposição de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos) para fins, em padrões normativos, determinados e em diversos ambientes, porém, cada vez mais mutantes e complexos. A Lei não somente é a norma abstrata geral que contém em si a *ratio* de toda futura decisão administrativa,

mas, também, a apropriação por cada Administração particular de um âmbito de decisão próprio e autônomo, embora racionalmente diferente em cada caso, pela própria contingência anteriormente mencionada da nova racionalidade organizativa.

Em terceiro lugar, o abandono pelo gerenciamento da ilusão sem fundamento de que todo comportamento organizativo somente é racional na medida em que se encontre previamente previsto e normatizado, com a conseqüente revalorização da autonomia e responsabilidade dos gerentes e do pessoal em geral, tem correspondência com o atual movimento de revalorização da discricionariedade e da responsabilidade subjetiva no Direito Administrativo. Felizmente, já está estabelecida a clara distinção entre discricionariedade e arbitrariedade, mesmo que a distinção contribua pouco para a construção de uma nova e mais necessária teoria jurídica da discricionariedade. Está sendo também cada vez mais aceita a idéia do pluralismo ou diversidade da discricionariedade necessária, devido à diversidade da base racional, para a determinação do *optimum* da discricionariedade em cada situação. Com maiores dificuldades, vai se impondo a idéia da necessidade de participação dos interessados (incluídos os portadores ou os que expõem interesses difusos). Porém, todas estas contribuições só limitam o problema jurídico, que é a chave do que será feito com o núcleo cada vez maior de decisões discricionárias. Neste sentido, a aceitação e a reinserção da discricionariedade no Direito passam pelos vários caminhos até agora propostos, sendo que nenhum deles consiste em situar a discricionariedade no âmbito político, eliminando plenamente a revisão jurisdicional e não admitindo outro controle que não seja o parlamentar e o político. Pelo contrário, a grande tarefa jurídica está em definir a contribuição do Direito para o bom aproveitamento da oportunidade de racionalidade que a discricionariedade supõe. E, neste sentido, as vias a serem exploradas são diversas: desde a institucionalização do controle de gestão e a avaliação de programas, ao fortalecimento dos Tribunais de Contas ou à criação de instâncias para supervisionar a gestão e exigir responsabilidade pessoal, sem esquecer a necessidade de um restabelecimento das relações entre discricionariedade e poder judicial.

Em quarto lugar, o abandono da idéia de planejamento normativo e sua substituição pelos conceitos e técnicas de análise e de gestão estratégica, por parte do gerenciamento, corresponde a uma nova percepção do papel do Direito Administrativo, já não somente como modelo, mas, também, como instrumento de ação para fins ou transformações específicas. Desta forma, o Direito se configura, em grande parte, como instrumento ou recurso a mais entre a variedade de

recursos ou formas de ação, entre as quais se deverá optar de forma diversa e racionalmente estabelecida em cada caso. Fala-se, desta forma, na utilização seletiva e estratégica do Direito, o que estabelece desenvolvimentos promissores da teoria da produção das normas jurídicas, capazes de situá-la além do plano formal ou procedimental no qual se encontra atualmente. Particularmente, a conexão da teoria jurídica com a teoria econômica das regulamentações e análises decisórias da teoria da organização parecem ser caminhos promissores que já começaram a ser percorridos.

Em quinto lugar, à aceitação pelo gerenciamento da teoria econômica dos bens públicos, corresponde a aceitação pelo Direito Administrativo de que a lei não pode fixar, de forma precisa, os fins, interesses e objetivos públicos, assim como estes, mesmo quando continuam sendo responsabilidade indeclinável dos poderes públicos, dependem cada vez mais da relação de tais poderes entre si e da colaboração dos cidadãos. O desenvolvimento das teorias e técnicas de construção e gestão de redes interorganizativas, a partir do gerenciamento público, ou a construção de um marketing público a partir da configuração dos usuários como clientes ou até mesmo a partir da proclamação de um novo princípio de “receptividade”, corresponde ao interesse crescente do Direito Administrativo pelas relações interadministrativas, as diferentes formas convencionais ou participativas de gestão decorrentes do ato administrativo tradicional ou o desenvolvimento do posicionamento jurídico do cidadão perante os serviços públicos a serem prestados.

Notas

¹ A generalidade e o alcance do fenômeno em todas as democracias avançadas são percebidos em uma excelente tese de doutoramento, não por acaso nascida e produzida entre ESADE e DEUSTO, cujo autor é Koldo Echebarria, e tem o significativo título de *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Sobre a importância do gerenciamento na chamada Administração para o Desenvolvimento, basta levar em consideração que o enfoque “gerenciamento” é claramente dominante nas Nações Unidas (MDP, Management Development Program, do PNDU, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), no Banco Mundial (que dispõe de uma Divisão de Gerenciamento público cada vez mais influente), no Banco Interamericano de Desenvolvimento e na OCDE, pela mesma razão. Sobre a importância do gerenciamento no movimento da reforma administrativa

globalmente considerada, ver CAIDEN, G. *Administrative Reform Comes of Age*, Berlim: Walter the Gruyter, 1991.

² A literatura sobre a relação entre o Estado do Bem-Estar e os valores da eficácia e eficiência é abundante e muito conhecida, por isso nos dispensamos da sua reprodução, em benefício próprio do leitor. Talvez valha a pena, em compensação, fazer referência a algum trabalho sobre a relevância da “qualidade” do setor público para a competitividade dos respectivos países. Trata-se de um assunto, sem dúvida, relacionado com as transformações da ordem econômica internacional. A pergunta inicial (por que uma nação se converte na sede dos mais vantajosos competidores?) foi formulada por Porter em uma obra que já é um clássico na matéria (PORTER, M. E. *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990).

O estudo do impacto positivo ou negativo das políticas estatais na competitividade das empresas é um tema que preocupa principalmente a partir da crise econômica dos anos 70 (por exemplo, BACON, R. e ELTIS, W. *Britain's Economic Problems*. London: Mc.Millan Press, 1976, desenvolveram a tese de que os excessos na construção do Estado do Bem-Estar prejudicaram gravemente a competitividade do Reino Unido, uma vez que o desenvolvimento da Administração social absorveu demasiadamente o excedente empresarial impedindo um grau suficiente de investimento, produtividade e exportação; inversamente, os comentaristas costumam elogiar a política japonesa de apoio às empresas e á competitividade, considerada já como uma diretriz de “reforma administrativa” (Veja a respeito WRIGHTS D. e SAKURAI, Y. “Administrative Reform in Japan...”, *Public Administration Review*, 1987, vol.47, pp.121 e ss.

A competitividade como diretriz de reforma administrativa aparece hoje em diversos documentos oficiais de partidos políticos. Associações empresariais, organismos internacionais (veja, por exemplo, o conhecido manifesto de Clinton *Mandate for Change*, ed. por MARSHALL, W. e SCHRAM, M. *The Progressive Policy Institute*, New York: Berkley books, 1993, e especialmente os trabalhos de David Osborne incluídos no mesmo; ou, entre nós, o “Estudo Introdutório” do n.1, 1992, da *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, dedicada monograficamente à revisão do Setor Público nos anos 90; a mesma inquietação é expressa no documento do Governo francês *Comissariat Général du Plan — Rapport de la Commission sur l'Efficacité de l'Etat: Le Pari de la Responsabilité*, Paris: La Documentation Française, 1989 ou o interessante documento do Instituto do Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, “International Competitiveness, Interaction of the Public and the Private Sector”, editado por Irfan, Ull Haque, *The World Bank*, Washington DC, 1989).

Especial relevo teórico tem a tentativa de alguns autores de precisar o conceito de “ecoestrutura” como integrador de todas as variáveis determinantes da competitividade internacional, cujo manuseio depende, principalmente, do Estado (DAVIDSON, W. *Ecostructures and International Competitiveness*” in NEGANDI, A. e SAVAR, A., *International Strategic Management*, Lexington (MA): Lexington books, 1989) idéia que, sob uma ou outra formulação, está obtendo um acolhimento generalizado, como se pode observar no recente livro de DRUCKER, P. *Post-Capitalist Society*, New York: Harper Collins, 1993.

³ Adotamos aqui o significado dado ao termo “instituição” pelo novo institucionalismo presente, tanto no campo econômico, como no sociológico e na teoria da organização. O ponto chave de partida, sob o nosso ponto de vista, consiste em distinguir entre os conceitos de “instituição” e de “organização” e entre as aproximações e métodos científicos relativos à compreensão e à intervenção em cada uma destas realidades. Sobre o tema podem ser vistas minhas notas

introdutórias ao livro de K. Echebarria, no prelo, que constitui uma reelaboração de sua tese de doutoramento.

⁴ A “especificidade” científica do gerenciamento público é reconhecida não só pelos acadêmicos que lideram internacionalmente esta área do conhecimento, mas, também, pelos que lideram o gerenciamento empresarial privado. A certeza e conhecimento deste dado dispensam as citações bibliográficas, mas recomendo a leitura do ponto “Why Governments can’t be run like a business” da brilhante obra de OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, 1992, pp.20 e ss.

⁵ Referimo-nos a um fenômeno que não é exclusivamente espanhol. Mais adiante teremos oportunidade de nos dedicar especificamente a ele. No momento, cabe citar o autor norte-americano que, recentemente e de forma brilhante, não somente argumentou que se o Direito Administrativo não abandona o projeto antidiscricional tradicional, irá se converter em uma disciplina irrelevante, quando não obstaculizadora das transformações do Estado de nosso tempo, tendo proposto, ainda, umas linhas interessantes para o desenvolvimento de um novo paradigma: EDLEY, C. JR. *Administrative Law Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, New Haven and London: Yale University, 1990.

⁶ MINTZBERG, H. *Mintzberg y la Dirección*, Barcelona: Diaz Santos, 1991, p.32. Uma interessante aplicação das teorias de Kuhn no âmbito do gerenciamento encontra-se em BARKER, J., *The Future Edge*, New York: William Morrow, 1992.

⁷ Uma descrição sucinta, que pode ser considerada geralmente aceita, é a exposta sob a rubrica “causas da crise do Estado como sistema de Direito Público” em PAREJO, L. *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp.17-29.

⁸ Um bom exemplo é constituído, no campo do Direito da Função Pública, pelo estreitamento e desenvolvimento dos conceitos angulares de “mérito e capacidade”. Como demonstrou em sua tese de doutoramento PEREZ, M. *Igualdad, Mérito y Capacidad en el acceso al empleo público profesional (Los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, hoje fica sem sentido trabalhar com um conceito de mérito que não acolha as descobertas realizadas neste campo pelo gerenciamento dos recursos humanos.

⁹ LOSCHAK, D. “Le droit administratif, rempart contre l’arbitraire”, *Pouvoirs*, vol.46, 1988, pp.43-55. CROZIER, M. *Etat Moderne, Etat Modeste*. Paris: Fayard, 1987. CAILLOSSE, J. “La modernisation de l’Etat”, *L’Actualité Juridique -Droit Administratif*, 20 de novembro 1991, p.759; ver também do mesmo autor, “L’Administration française doit-elle s’évader du droit administratif pour relever le défi de l’efficience?”, *Revue Politiques et Management Public*, vol.7, 1989, p.163 e ss. WILLKE, H. “Le cou du principe de la légalité”, MORAN, C. (ed.). *Figures de la légalité*, Paris: Publisud, 1992, pp.127 e ss.

¹⁰ Neste sentido, ver também BRYNER, G. *Bureaucratic Discretion Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, New York: Pergamon Press, 1987.

¹¹ STEELE, G. “Private Lawyers, public law: administrative law in the making”, *Canadian Public Administration*, vol.35, n.1, 1992, pp.1 e ss.

¹² DAVIS, K.C. *Administrative Law Test*, 3ª ed., St. Paul, Minn: Key West Publishing, 1972, p.2.

¹³ A atual teoria organizativa vem insistindo na importância da “institucionalização” das mudanças ou reformas pretendidas. Este conceito refere-se à manutenção das mudanças, à garantia de sua permanência no tempo, à sua interiorização pelos agentes do sistema como uma das regulamentações efetivas do mesmo (GOODMAN, P. e outros, *Change in Organisations*, San Francisco, Ca: Jossey Bass, 1982; GOODMAN, P.,

BARZEMAN, M. e CONLON, E. "Institutionalisation of Planned Organisational Change", STAW, B. e CUMMINGS, L. (eds), *Research in Organisation Behaviour*, vol.2, Greenwich, Con: Jar Press, 1980, pp.215 e ss. CROZIER, M. e FRIDBERG, E. *L'acteur et le système*, Paris: Editions du Seuil, 1977). Embora a análise mais aguda do conceito de instituição e sua importância nos processos planejados de mudança administrativa pareçam estar em MARCH, J. e OLSEN, J. *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press, 1989.

¹⁴ O tratamento jurídico dos princípios de eficácia e de eficiência encontra-se marcado por sua confusão com a teoria tradicional da eficácia das normas e atos administrativos. A construção jurídica dos princípios de eficácia e eficiência, como princípios constitucionais independentes, é ainda uma tarefa pendente que, do nosso ponto de vista, não poderá se desenvolver sem a incorporação ao Direito público de conceitos procedentes das ciências da gestão. Alguns trabalhos recentes começam a caminhar nesta direção: BETTINI, R. *Il círculo vicioso legislativo, efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Milano: Angeli, 1983, e PAREJO, L., "La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, n.218-219, 1989, pp.15 e ss.

¹⁵ A inevitável tensão entre os diferentes valores e princípios constitucionais da organização e gestão administrativa, tem sido expressivamente estruturada por DOWNS, G. e LARKEY, P., *The Search of Government Efficiency*. New York: Random House, 1986.

¹⁶ Deveria-se abandonar definitivamente o engano intelectual que consiste em opor burocracia e gerenciamento, racionalidade burocrática e racionalidade gerencial como um antagonismo insolúvel. Esta oposição está associada, nos que a formulam, à identificação das burocracias com as "buropatologias" e da racionalidade gerencial ou gerenciamento com a empresa privada eficiente. Esta maneira de proceder é intelectualmente incorreta, por mais difundida que seja. Ver MINTZBERG, H. *La Estructuración de las Organizaciones*, Barcelona: Ariel Gestion, 1984.

¹⁷ Ver o reconhecido artigo de ARTHURS, H., "Rethinking Administrative Law. A Slightly Dicey Business", em *Osgood Hall Law Journal*, vol.17, n.1, 1979, incluindo, depois, a excelente compilação de GALLIGAN, D. *Administrative Law, The International Library of Essays in Law and Legal Theory*, Aldershot: Dartmouth, 1992, p.17 e ss. No mesmo sentido, JOWELL, J. "The legal control of administrative discretion" em GALLIGAN, op.cit., p.250.

¹⁸ A bifurcação inicialmente estruturada por Dicey entre Direito e discricionariedade é levada ao seu extremo lógico econômico-jurídico na monumental obra de Hayek, na qual encontramos a exposição mais coerente, profunda e honesta das "contradições" ou incompatibilidade entre o "rule of law" e o "welfare state". A exposição mais completa e sistemática da teoria do Direito de Hayek e de sua funcionalidade com a sociedade de economia de mercado pode ser encontrada nesse monumento ao talento humano que é HAYEK, F., *Law, Legislation and Liberty*, Londres: Routledge and Kegan Paul, 1982.

¹⁹ WEBER, M., *Economia y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964, p.56. Uma exposição sistemática e fiel do pensamento burocrático weberiano, nem sempre corretamente reproduzido, pode ser encontrada na obra de NIETO, A. *La Burocracia, El Pensamiento Burocrático*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, p.581 e ss.

²⁰ Ver uma breve e sintética exposição dos principais autores desta linha de pensamento em MOUZELIS, N. *Organización y Burocracia*, Barcelona: Ediciones Península, 1989, p.85 e ss.

²¹ No âmbito latino-americano, todos estes extremos têm sido reiteradamente expostos em sucessivos e repetidos trabalhos, de B. Kliksberg, e J. Sulbrandt. Uma

apresentação sistemática do assunto pode ser vista em KLIKSBERG, B. *El Pensamiento Organizativo*, Buenos Aires, 1992, p.123 e ss.

²² Pode-se ver MIEWALD, R. "The origins of Wilson's Thought. The german tradition and the organic state", em RABIN, J. e BOWMAN, eds. *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York: Marcel Dekker, 1984, pp. 17-30. Na mesma obra pode ser visto também o trabalho de CAIDEN, G. "In search of an Apolitical Science of American Public Administration", pp.51-78.

²³ Sobre os diversos conceitos de racionalidade envolvidos nas diversas abordagens da Administração Pública pode-se ver WHITE, J. "Images of Administrative Reason and Rationality: The Recovery of Practical Discourse", em KASS, H. e CATRON, B. eds. *Images and Identities in Public Administration*. Londres: Sage, 1990.

²⁴ Uma exposição das raízes teóricas da concepção da Administração Pública como instrumento racional pode ser encontrada em SOSSIN, L. "The politics of discretion: toward a critical theory of public administration", em *Canadian Public Administration*, vol.36, 1993, pp.364-391.

²⁵ Ver GALLIGAN, ob. cit.

²⁶ Ver, por exemplo, a crônica histórica que faz do tema BERKLEY, G. *The Craft of Public Administration*, 6ª edición, Boston: Ailen and Bacon, cap.11.

²⁷ O destino do trabalho de NIETO, A. "La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo", *Revista de Administración Pública*, vol.76, 1975, pp.9 e ss., tão intelectualmente motivador como carente de impacto, é semelhante ao de trabalhos anteriores em outros países mais avançados (ver, por exemplo, o trabalho pioneiro de JONES, H. "The Rule of Law and the Welfare State", em *Columbia Law Review* n.58, 1958, pp.143 e ss. Poucas vezes foi colocada tão claramente como aí a verdade da observação de Kuhn, segundo a qual para que seja produzida uma mudança de paradigmas não basta que se evidenciem as contradições e insuficiências do ainda dominante e, sim, é necessário que a comunidade científica disponha de um paradigma alternativo (que resulte socialmente mais exigido e mais relevante), uma vez que, na ciência como na vida, continua prevalecendo a frase de Bacon na qual a verdade nasce mais facilmente do erro do que da confusão.

²⁸ No âmbito da teoria política e do gerenciamento público pode-se ver, por exemplo, a série de trabalhos incluídos em KOOLMAN, J. ed. *Modern Governance and New Government Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.

²⁹ Um excelente relato deste interessantíssimo processo na área da teoria organizativa e de sua relação com a crise do Estado do Bem-Estar pode ser visto em ECHEBARRIA, K. ob. cit., capítulos II e III.

³⁰ WILDAVSKY, A. *The Art and Craft of Policy Analysis: Speaking Truth to Power*. London: McMillan, 1976.

³¹ Sob esta concepção do Direito pode ser vista a grande obra de HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1973. Mais recentemente, VAN DER KERCHOVE, M. e OST, F. *Le système juridique entre ordre et désordre*. Paris: PUF, 1988; REYNAUD, J. D. *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris: Armand Collin, 1989; também os trabalhos incluídos em OST, F. e VAN DER KERCHOVE, M. eds., *Le jeu: un paradigme pour le droit*. Paris: LGDJ, 1992.

³² DURAN, P. "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?", em *Politiques et Management Publique*, dez.1993.

Direito e gerenciamento nas administrações públicas — Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas

Joan Prats i Catalá

A partir da constatação da penetração do gerenciamento no campo da Administração Pública, o autor afirma a possibilidade e a necessidade do diálogo entre Direito Administrativo e Gerenciamento Público, atribuindo a aparente oposição entre estes campos do conhecimento à assincronia entre os movimentos de renovação dos paradigmas hegemônicos em ambas as áreas. A coerência do modelo tradicional do Direito Administrativo, baseado no “projeto antidiscricional”, com o modelo de gerenciamento representado pela teoria clássica da burocracia e da ordenação científica do trabalho, sugere que a reformulação dos respectivos paradigmas pode abrir caminho para uma progressiva interação, nos planos normativo e empírico, do Direito Administrativo e do gerenciamento na gestão da máquina pública.

Derecho y gerencia en las administraciones públicas — Notas sobre la crisis y la renovación de los respectivos paradigmas

Joan Prats i Catalá

A partir de la constatación de la inserción de la gerencia al campo de la Administración Pública, el autor afirma la posibilidad y la necesidad del diálogo entre el Derecho Administrativo y la Gerencia Pública, atribuyendo la aparente oposición entre estos campos del conocimiento al asincronismo entre los movimientos de renovación de los paradigmas hegemónicos en ambas las áreas. La coherencia del modelo tradicional del Derecho Administrativo, basado en el “proyecto anti-discrecional”, con el modelo de gerencia representado por la teoría clásica de la burocracia y de la ordenación científica del trabajo, supone que la reformulación de los respectivos paradigmas puede crear condiciones hacia una progresiva interacción, en los niveles normativo y empírico, del Derecho Administrativo y de la Gerencia Pública.

Law and management in Public Administration — Notes on the crisis and renewal of the corresponding paradigms

Joan Prats i Catalá

Starting from the conclusion that management has permeated public administration, the author states that a dialogue between public law and public administration is likely; attributing the seemingly opposition between these two fields of knowledge to the imbalance between the movements of renewal of hegemonic paradigms in both areas. The consistency of the traditional Administrative Law model, based upon an “anti-discretionary project”, with the management model represented by the classical bureaucracy theory and the scientific work organisation, suggests that the reformulation of corresponding patterns may open the way for a progressive interaction of Administrative Law and management, both in the normative and empirical plans.

Artigo publicado na Revista do CLAD – Reforma y Democracia, nº 3, p. 89-114, em janeiro de 1995. Traduzido por Carolina Andrade, com autorização dos editores.

Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural

Omar Guerreiro Orozco

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Introdução

O desempenho dos Governos tem sido objeto frequente de reflexão. Muitos dos tratados de política e administração pública se referem às deficiências do Governo. Entretanto, poucas vezes se deu tanta atenção aos déficits governamentais como hoje. Este artigo tem por objetivo examinar a ingovernabilidade como um esboço dos problemas do Governo.

Um Governo pode ser qualificado de deficiente se o seu objetivo principal não é alcançado, ou seja, se suas receitas não fizerem frente aos imperativos públicos. As causas das deficiências podem ser das mais diversas naturezas, e vão desde a vocação para o “congressismo” por imperfeição da divisão de poderes que beneficia o Legislativo, até a decadência do Estado em seu conjunto. Envolvem, também, os processos de deterioração governamental, que provocam fatos tão dramáticos como as guerras civis e as ditaduras.

Recentemente, contudo, dentro das condições gerais de mudança acelerada que envolvem as sociedades contemporâneas, observa-se um problema crítico de Governo, definido como “ingovernabilidade”. Sob esse aspecto, a ingovernabilidade foi definida como um diagnóstico de inabilidade dos Governos para atingir seus objetivos, mas somente do ponto de vista do papel do Estado frente a suas atuais obrigações. Isso significa que o problema é detectado a partir das responsabilidades mais recentes do Estado, principalmente as relativas ao bem-estar social (tais como saúde, educação e trabalho) e as relativas ao grau de civilidade atingido pelos cidadãos (ampliação do sufrágio e exigência de democratização).

Colocado assim o problema, as condições examinadas se limitam aos deveres governamentais considerados prescindíveis e transferíveis para outras opções de satisfação cuja natureza não é pública, como,

Omar Guerreiro Orozco
é professor de Teoria da
Administração Pública
da Universidade
Nacional Autônoma
do México

por exemplo, o mercado. Ao mesmo tempo, a análise aplicada tende a se limitar a um método funcionalista, isto é, a aproximações que restringem a ingovernabilidade dentro de desajustes ou inaptações funcionais nos sistemas políticos.

Faremos aqui um exame, relativamente extenso, do problema da ingovernabilidade, comparando estas perspectivas disfuncionais e outras mais, que denominamos de propriamente estruturais.

Gaetano Mosca, no final do século passado, tinha definido o Governo como a direção da máquina administrativa, financeira, judicial e militar, ou a influência sobre quem a dirige. Recentemente, porém, Karl Deutsch conceituou o Governo com base nas noções de comunicação e controle, coincidindo com a versão precedente, no sentido de que o Governo consiste na arte da direção e da autodireção. Estas noções entranham, de forma explícita, o conceito de governabilidade, cuja natureza consiste em uma mais-valia, um valor agregado às práticas meramente contínuas de Governo. Governabilidade significa, simplesmente, o conjunto dos mecanismos que garantem o desempenho superior da direção e da autodireção da sociedade, isto é, um Governo que não ofereça somente ordem e estabilidade, mas também qualidade de serviço e bem-estar social geral. Em contraposição, ingovernabilidade é a incapacidade de produzir bem-estar devido a uma sensível escassez de ordem e estabilidade; dito de outro modo, a ingovernabilidade não é um resultado indesejável de perda de qualidade superior do Governo, mas, sim, dos fundamentos do Governo em si.

Quanto mais as desordens sociais surgem, no seio da sociedade, e maior é o grau de violência introduzido nestas desordens, a ingovernabilidade atua como um mecanismo de destruição das condições de vida desta sociedade. A essência da ingovernabilidade é a impossibilidade do regime para dirigir, e portanto, assegurar o fator político primordial de ordem e de estabilidade como condições necessárias para promover o bem-estar. Assim, a ingovernabilidade não se limita à incapacidade de oferecer bem-estar: estende-se à impossibilidade de criar condições para a ordem e a estabilidade, sem os quais a convivência social é impossível.

1. Ingovernabilidade como disfunção

Como vimos, é recente a identificação do termo ingovernabilidade com a incapacidade do Governo em responder às exigências de bem-estar e, em geral, a noção transita dentro de esquemas conservadores e sugere a existência de doenças incuráveis e males congênitos, atribuídos

ao Estado.¹ A ingovernabilidade é concebida de um modo particular, estrito e conjuntural, não como um fenômeno geral, uma vez que sua configuração epistemológica tem seu fundamento na idéia de disfunção. Existem três versões disfuncionais da ingovernabilidade.

A primeira vê a ingovernabilidade como o resultado de uma sobrecarga de exigências sociais, que bloqueiam os processos governamentais de resposta do Governo e diminuem a capacidade dos serviços públicos. Governabilidade e ingovernabilidade são identificadas como parte do mesmo processo político, a primeira como função e a segunda como disfunção.

O segundo enfoque considera ingovernabilidade como um problema decorrente da insuficiência de ingressos fiscais provenientes da atividade meramente tributária do Estado, diante do aumento constante do gasto público, isto é, o aperto financeiro é uma disfunção do sistema. Sua base é o abandono da vocação do Estado como Fisco, tendo como objetivo desenvolver as bases econômicas da tributação.

Finalmente, a ingovernabilidade é concebida como o produto da crise de gestão do Governo e da degradação do apoio político dos cidadãos. Constitui um vício na relação entre os insumos e os produtos do sistema político, derivada da crise de saída como crise de racionalidade e da crise de entrada como crise de legitimidade. A primeira crise se manifesta na incapacidade da administração pública em instrumentalizar o controle da economia e a segunda consiste na incapacidade de despertar um nível adequado de lealdade ao Governo. Existe, em suma, uma relação disfuncional entre a economia e a administração pública.

1.1. A sobrecarga da demanda como fonte disfuncional de ingovernabilidade

Um dos insumos mais poderosos nas transformações internas no Estado moderno é o crescimento da participação dos cidadãos nos negócios públicos e, por conseguinte, da extensão e multiplicação da demanda de bens e serviços públicos. Devido ao conceito de sufrágio como divisa política e como alimentador da explosão de civilidade, os governantes têm absorvido esta demanda, que tem sido satisfeita com a ampliação de fatores de satisfação pública, cujos saldos são, por um lado, a espiral econômica inflacionária, e, por outro, paradoxalmente, a insatisfação das reivindicações dos cidadãos. Esta sobrecarga de demanda é definida como uma relação assimétrica entre o crescimento do produto nacional, o custo dos serviços públicos e as reivindicações salariais. Uma das conseqüências negativas é a incapacidade implementadora do Governo, isto é, sua inaptidão para alcançar os objetivos

propostos e, portanto, para responder positivamente aos compromissos com os cidadãos.

Outra consequência é a perda do consenso dos cidadãos, cujo resultado é a diminuição da disposição à obediência, principalmente quando as políticas do Governo vão contra os seus interesses. Ambos os saldos estão relacionados, pois a conservação do consenso sobre a perda da eficiência administrativa deriva irremediavelmente na improdutividade e, posteriormente, na redução do consenso e na ruptura da legitimidade. Concluindo: a qualidade do desempenho do Governo é definida pela sua capacidade em desenvolver eficiência e consenso, através dos serviços que presta.

As soluções propostas para evitar a ingovernabilidade por sobrecarga provêm, geralmente, do neoliberalismo e vêm acompanhadas de uma drástica redução da atividade do Governo e da redução das expectativas por serviços da sociedade, especialmente do papel do Estado como o salvador em situações difíceis. Mesmo com os programas antiinflacionários, a terceira solução consiste em sugerir o ingresso de mais recursos nos governos. Finalmente, os teóricos da sobrecarga esboçaram uma última solução, que consiste em reorganizar profundamente o Estado através da simplificação de suas instituições, para diminuir a complexidade que dificulta a sua eficiência.

O argumento central da tese da sobrecarga é a incapacidade organizativa e operacional do Estado em satisfazer um crescimento de reivindicações oriundas de um espaço político expandido e diferenciado, provenientes dos cidadãos e das organizações políticas: partidos, grupos de pressão e meios de comunicação, que desfrutam de ampla liberdade de movimento.² O resultado é uma sobrecarga de exigências, perante as quais os governos não têm capacidade de resposta. Diante desta sobrecarga de exigências contínuas e crescentes, as obrigações e deveres públicos aumentam tanto que sua capacidade de resposta decai irrefreavelmente. Da inércia estatal decorrem o inconformismo e a frustração dos setores sociais marginalizados e insatisfeitos, cujas reivindicações o Governo não pode satisfazer e, por conseguinte, aumenta gradativamente o nível de ingovernabilidade.

Para retirar o Estado de uma crise de Governo, outro remédio neoliberal aconselha o desvio das reivindicações sociais cujas respostas positivas devem ser redimensionadas dentro dos limites das relações de mercado. Desta forma, espera-se que o nível de governabilidade aumente, graças à privatização de setores econômicos e sociais controlados pelo Estado, desestatizando uma série de serviços. Este procedimento é mais rentável quando se estende aos nichos nos quais repousam as atividades econômicas estratégicas do Estado, extinguindo-se seus monopólios econômicos e ampliando-se os limites do mercado.

A alteração das exigências sociais deve ter como limites os deveres de bem-estar do Estado, reformando-se o regime de segurança social, no qual se baseiam os programas de saúde e proteção de vastos setores da sociedade, assim como os relativos ao trabalho, à assistência social, à habitação e similares. Perante este método drástico, reivindicações sociais são sufocadas antes de nascer e se consegue uma redução substancial de insumos deflacionários das reivindicações que geram a sobrecarga. Entretanto, caso surjam reivindicações que não foram sufocadas desta forma, ou desviadas em direção às relações monetárias, elas devem ser canalizadas para filtros da administração pública para que as avaliem como possíveis insumos acessíveis ao Governo. Em resumo, exigências que ultrapassem estas medidas são, simplesmente, situadas fora do limite da racionalidade governamental e são descartadas.

1.2. O déficit fiscal como causa disfuncional de ingovernabilidade

De acordo com a versão da ingovernabilidade como um produto negativo do déficit fiscal, o Estado, para garantir sua própria reprodução, deve reduzir-se a funções primordiais, particularmente garantir o acúmulo de capital e preservar a legitimidade. A chave para estas funções é o potencial que o Governo tem para garantir as condições gerais de acumulação, evitando o benefício de umas classes em prejuízo de outras, reduzindo a taxa de legitimidade. O Governo não pode ignorar que tais funções são os insumos de sua existência, porque os excedentes da economia são a fonte de suas receitas. Esta interpretação baseia-se na experiência norte-americana e na evolução orçamentária desse país, toda vez que confunde a crise fiscal do Estado com a crise do Estado como Fisco. Esta última consiste em uma redução drástica das atividades econômicas da iniciativa privada e, conseqüentemente, em um esgotamento das fontes tributárias.

A versão da crise fiscal do Estado, simultaneamente, se sustenta na tese da peculiaridade dessa crise como própria da atualidade. Realmente, há dois séculos, a crise fiscal é uma condição permanente da fazenda pública dos estados modernos, no sentido de que, freqüentemente, a proporção entre receita e despesa é assimétrica. Por este ângulo, a teoria da crise fiscal do Estado é um desvio atual do antigo *arbitrismo*, que foi uma resposta à situação deplorável da economia espanhola no século XVII.³ Os *arbitraristas* se empenharam em destacar, por diversos meios, o estado deprimente da Real Fazenda. Suas observações, porém, limitaram-se ao problema da receita, de tal forma que as extrapolações a outros problemas foram circunscritas à área fiscal, assim como o enfoque da ingovernabilidade.

Iniciou-se, recentemente, a elaboração de uma teoria geral da decadência econômica dos Impérios da Antigüidade, cujas explicações se baseiam em problemas fiscais.⁴ Atualmente, restringir a crise fiscal como inerente ao Estado moderno carece de fundamentos, assim como mostram os inúmeros trabalhos elaborados entre os séculos XVI e XVIII, cujo objetivo foi explicar a decadência do Império Otomano como consequência do esgotamento das fontes tributárias. Os *Kanun Nama* ou Tratados dos Cânones do Governo, pretendem, durante esta época, analisar a crise fiscal que afundou o Império.

Portanto, é mais correto nos referirmos à crise do Fisco, isto é, do Estado como titular da Fazenda Pública, do que à crise fiscal do Estado, no sentido de referente peculiar da ingovernabilidade do Estado moderno na atualidade. Além disso, a concepção do Estado fiscal, que pode se transformar em um Estado interventor, reforçaria as instituições governamentais e ofereceria uma opção de receitas financeiras através de meios não-fiscais (produzidas pelas empresas públicas, através da obtenção de direitos para a exploração do patrimônio público, além de outras).

1.3. A insuficiência de racionalidade como insumo disfuncional da ingovernabilidade

Esta interpretação baseia-se na teoria da expansão do papel do Estado e na extensão de sua intervenção na economia, mas enfatiza o intercâmbio de relações entre os valores e as estruturas, no campo da participação, das preferências e das expectativas políticas. Entretanto, transcende estas premissas sob o projeto de uma teoria geral da crise do capitalismo tardio. O centro de seu esquema é um princípio organizador, cujo primeiro aspecto é a consolidação de um domínio não-político de classes e o segundo é a ação orientada no mercado, mais para os juros do que para o valor. Este princípio de organização fundamenta-se na contradição entre o dever do Estado de preservar a propriedade privada e a justificativa de suas funções sociais.

A tendência da não satisfação destas últimas, fundamentais para a integração social, resulta em uma crise do sistema social como um todo. A crise manifesta-se em quatro tendências: a) a incapacidade do sistema econômico para criar, na medida necessária, suficientes valores consumíveis; b) a inabilidade do sistema administrativo para gerar, na medida necessária, opções racionais, c) a impossibilidade do sistema de legitimação para gerar, na medida necessária, motivações generalizadas e d) a inviabilidade do sistema sócio-cultural para gerar, na medida certa, um estímulo para a ação.⁵

A ingovernabilidade, como efeito da crise do capitalismo tardio, engloba um déficit sensível do rendimento da administração pública. O

sistema político alimenta-se mediante o *insumo* de lealdade das massas, gerando um *produto* de decisões administrativas emanadas da autoridade. A crise de insumo manifesta-se como uma crise de legitimidade, enquanto que a crise de produto expressa-se como crise de racionalidade. Esta última manifesta a incompatibilidade e descumprimento do Governo, em relação às exigências do sistema econômico. À medida que esta crise progride, a desorganização da administração pública e sua decrescente capacidade de serviço se transformam em ingredientes adicionais da crise de legitimidade. A crise de racionalidade é uma conseqüência da crise econômica, devido ao deslocamento das relações econômicas para a administração pública. A ingovernabilidade, manifestada no déficit de racionalidade administrativa, não é inerente à administração pública, e sim um insumo procedente do sistema econômico e a expressão da sua incapacidade para oferecer-lhe produtos necessários de Governo.

A crise de racionalidade manifesta o substrato de contradições, no qual jaz a economia no capitalismo tardio que, ao mesmo tempo, representa a necessidade da socialização e conserva o imperativo da propriedade privada. A ingovernabilidade reproduz a impossibilidade do Estado para responder aos imperativos que não tem condições de cumprir. Situado entre Caridbis e Escila, o Estado deve representar o papel de capitalista genérico e, ao mesmo tempo, garantir a concorrência dos capitalistas individuais que não podem abandonar a liberdade de investimento. O Estado em atividade, isto é, a administração pública, se desenvolve dentro do paradoxo de um movimento oscilatório, entre a espera desta atividade e a renúncia à sua realização.

Esta colocação expressa o Governo como supradeterminado pela economia, e assim acontece de fato, mas é deixado de lado seu caráter de condutor do capitalismo como um todo. Como qualquer forma de produção, as contradições do capitalismo são inerentes a seu modo de vida. A dissidência entre vida pública e privada é inarredável, mas isso pode ser superado mediante a fórmula proposta por Lorenz von Stein há mais de um século: a individualidade só pode ser desenvolvida ao máximo na medida em que as relações sociais de comunidade são fortalecidas. Cabe ao Estado preservar e ampliar estas relações da comunidade, garantindo compromissos comuns por meio de sua vontade (Constituição) e exercendo-os mediante sua atividade (Administração). As contradições não são eliminadas, mas transcendem toda vez que o papel do Governo não se restringe a introduzir racionalidade à economia, pois deve velar pelo conjunto sistêmico e para isso exige autonomia. A política tem uma ampla margem de autonomia em relação à economia, baseada nos determinantes econômicos.

Norberto Bobbio considera que, independentemente da fonte de estímulo das interpretações da sobrecarga da crise fiscal e da crise de racionalidade, todas respondem ao fato comum de que os sistemas políticos modernos são influenciados pela expansão da política, pela participação dos cidadãos e pela intervenção do Estado. Mesmo que o grau desta expansão não tenha paralelo na História, algumas de suas características não são novas. Muitos dos problemas suscitados na história política dos países, tais como as guerras civis, golpes de estado e revoluções, têm suas causas em crises fiscais, na falta de legitimidade e na insolvência da administração pública. Bobbio enfatiza: “queremos, então, afastar a pretensão, própria de quem não possui uma memória histórica suficientemente ampla, de destacar excessivamente as peculiaridades da época atual”. Conseqüentemente, são outras as características que explicam atualmente a ingovernabilidade e entre elas estão as mudanças dentro do Estado e as relações entre os Estados. Além disso, é evidente que os sistemas políticos atuais são mais difíceis de governar que os sistemas políticos anteriores.⁶

Os conceitos de ingovernabilidade pela sobrecarga, pela crise fiscal e pela crise de racionalidade, que vimos anteriormente, correspondem mais ao que foi definido pelo funcionalismo estrutural como uma disfunção. As funções são as conseqüências observadas que favorecem a adaptação ou o ajuste de um determinado sistema; as disfunções, em contrapartida, são as conseqüências observadas que minimizam a adaptação ou ajuste do sistema.⁷ A sobrecarga de exigências, mais que um problema geral de Governo, consiste em um desajuste entre os insumos de demanda e os produtos de decisão e ação, isto é, em uma falha de implementação de políticas públicas. A crise fiscal, de forma semelhante, representa uma desproporção entre o montante do produto ou despesa (gasto público) e a quantidade de receita ou entrada (impostos), isto é, consiste em um problema “homeostático” de desequilíbrio entre os arbitrios e a despesa, que provoca uma tendência à desordem fazendária. A crise de racionalidade, finalmente, corresponde a um déficit de articulação entre um subsistema (economia) e outro (administração pública), que desajusta a integridade do sistema no seu todo.

A sobrecarga de reivindicações sociais, o déficit fiscal e a crise de racionalidade são problemas cuja raiz deve ser procurada na gestão política e administrativa; são problemas de Governo em particular, e não problemas do Governo em geral, cujas causas podem ser atribuídas a deficiências na implementação de políticas. O mesmo fato pode ter implicações funcionais e disfuncionais, devendo ser avaliado o saldo líquido do conjunto de conseqüências, especialmente na utilização da análise funcional para orientar a elaboração e a implementação de políticas públicas. Neste sentido, a sobrecarga, o déficit fiscal e a

insuficiência de racionalidade constituem incompatibilidades entre os ingredientes funcionais e os elementos disfuncionais, cujo remanescente é a ineficiência funcional do Governo, que não é capaz de responder às reivindicações sociais, nem gerar recursos fiscais suficientes e nem oferecer insumos de gestão à economia. A solução deve ser a reforma do Governo, como já aconteceu em uma infinidade de casos na história remota e presente, para favorecer os ajustes funcionais.

2. Ingovernabilidade por causas estruturais

As perspectivas disfuncionais da ingovernabilidade pecam pela simplificação. A essência da ingovernabilidade deve ser procurada em suas próprias bases, ou seja, na sua estrutura e no seu desempenho. Como proposto por Montesquieu, devemos entender a *estrutura* e o *princípio* do Governo para poder entender sua essência.

A estrutura significa o número de depositários da soberania, “*é o que o faz ser*”. O princípio refere-se às paixões humanas “*é o que o faz trabalhar*”.⁸ Se um Governo deixa de ser e de trabalhar de uma determinada forma e é e se comporta de uma forma diferente, deixou de ser o que era e de fazer o que fazia. O problema, entretanto, não se limita a uma mera mudança de forma e, sim, à qualidade implícita nessa mudança, pois Montesquieu introduz um fator determinante, que estimula a mudança, mas que pode estar ou não presente nela, e que, no nosso caso, é determinante: a corrupção da estrutura e princípio do Governo.

Este fator é fundamental, já que explica a ingovernabilidade através de causas estruturais porque, quando um Governo é transformado pela perversão de sua natureza e seu princípio, degenerou-se como Governo em si. Desta forma, tratando-se de regimes democráticos degradados pela corrupção de sua natureza e seu princípio, governam menos e o fazem de forma deficiente, transformando-se potencialmente em indesejáveis ditaduras. Para os regimes democráticos, a ingovernabilidade pode ser suscitada por degeneração semelhante e deixar de oferecer ordem e estabilidade, com perdas proporcionais de liberdade civil para os cidadãos.

A ingovernabilidade, deste ponto de vista, significa a degeneração do Governo e, conseqüentemente, sua transformação em um regime diferente, degradado pela perversão de sua estrutura. Uma vez transfigurada por degeneração, sua estrutura modifica-se, pois deixou de ser o que era para se transformar em algo diferente. A mudança na

estrutura por ingovernabilidade começa também pela corrupção do seu princípio. Aqui nos encontramos diante de um problema de rendimento; o Governo é inapto para responder aos apelos sociais através de suas funções, morais e políticas. Não se trata de deficiências específicas, mas sim de uma degradação generalizada de sua atividade em suas diversas modalidades.

O problema central da ingovernabilidade por causas estruturais é que provoca uma dualidade de efeitos perigosos para a sociedade. Um destes efeitos é direto e imediato e se caracteriza pelo fracasso da ordem e da estabilidade e uma sensível diminuição do regime jurídico. O outro efeito, indireto e mediato, é a evolução até um Governo apoiado em bases políticas diferentes, cujo sinal freqüente, pela degeneração que envolve, é a falta de legitimidade.

Sob esta conotação, ingovernabilidade é a perversão da própria natureza do Governo, e não significa simplesmente uma mudança de forma de Governo, e sim um transtorno geral do Estado. Segundo Thomas Hobbes, seria o trajeto de Leviathan até Behemoth, isto é, de uma ordem estatal a uma situação carente de estatização, caracterizada pelo estado de natureza.

Por outro lado, o princípio de Governo, como o que o faz atuar, constitui uma habilidade humana que se pode adquirir e de cujo desenvolvimento depende, de muitas maneiras, a existência da comunidade social. Jean-Jacques Rousseau afirmava que o Estado assegurava a liberdade e o desfrute dos bens terrenos, mas que nem o pacto social e nem o Estado, que dele deriva, são eternos, porque, da mesma forma que o corpo humano, o corpo político “começa a morrer desde o seu nascimento, trazendo consigo os germens da sua destruição”.⁹ A robustez e a saúde do Estado podem ser desenvolvidas e fortificadas e, em contraste com o corpo humano, a vida do corpo político pode ser prolongada através de um Governo adequado. Segundo Rousseau, “a constituição humana é obra da natureza, mas o organismo do Estado é obra da arte”. Governar é uma habilidade humana, o Governo é uma arte do cidadão e do político, adquirida através da aprendizagem e cuja ignorância pode levar à ingovernabilidade.

A ingovernabilidade por motivos estruturais pode se manifestar, entre outras hipóteses, de três formas: por decadência política, por autoclausura dos processos de direção e por explosão de complexidade.

A ingovernabilidade por decadência política é o resultado da impossibilidade de capitalizar os processos que são promovidos pelos Governos modernos como base da organização do Estado, e constitui um efeito de insumos de participação política e cultura cívica. O problema da ingovernabilidade reside na inabilidade dos regimes em absorver tipos mutantes de organizações e reivindicações políticas inerentes à modernização.

Por sua vez, a ingovernabilidade por autoclausura dos processos de direção da sociedade, é uma seqüela da autoclausura dos sistemas políticos, no sentido de sua falta de aptidão política de aprendizagem. Os canais de comunicação e controle são bloqueados e o Governo perde a capacidade de se autoconhecer, e a capacidade de autodeterminação e aptidão para atuar.

Finalmente, a ingovernabilidade por explosão de complexidade tem o efeito duplo de aumentar a escala organizativa do Governo e multiplicar suas unidades básicas. A ingovernabilidade manifesta-se na brecha existente entre o crescimento organizativo do Governo, por efeito da expansão dos seus deveres e a incapacidade de inovação acelerada na formação de recursos gerenciais e gestão interna.

Causas da decadência política

A decadência política constitui uma das formas mais dramáticas da ingovernabilidade por causas estruturais. É o resultado da transformação de regimes democráticos em governos autoritários, como um efeito da incapacidade de capitalizar a modernização. Esta modernização da sociedade e, portanto, de suas organizações e funções, está determinada por sua propensão a mudanças, porque “as tendências para as mudanças são inerentes a todas as sociedades humanas, na medida em que estas enfrentam problemas essenciais, para os quais não existe uma solução global permanente”.¹⁰

O êxito de uma sociedade em sobreviver e perpetuar-se durante a modernização consiste na sua aptidão em absorver a mudança continua. Essa capacidade apóia-se na criação e no desenvolvimento de instituições políticas solventes, para introduzir doses crescentes de novidade. Entretanto, tal solvência baseia-se na disposição da sociedade em promover sua diferenciação interna e tais capacidades e aptidões somente podem ser desenvolvidas através da modernização, vista como um tipo de mudança específica, obtida através do crescimento integral.

Um dos maiores incentivos da modernização é o processo de mobilidade social, como um ingrediente primordial da mudança em si, e que compreende uma variedade de manifestações expressas por mudanças de residência, ocupação, estabelecimento social, associações, papéis e desempenhos sociais, experiências, expectativas e lembranças, hábitos e necessidades, assim como incentivos para novos papéis e novas imagens de identidade pessoal. Estas mudanças tendem a influenciar e transformar o comportamento político, mas não necessariamente conduzir à modernização como uma mudança progressiva.

“A mobilização social pode, então, ser definida como o processo no qual grandes aglutinações de antigos compromissos sociais, econômicos e psicológicos se desgastam ou se rompem e as pessoas ficam disponíveis para assumir novos padrões de comportamento”.¹¹ Ela tem um impacto decisivo no Governo, porque atinge camadas mais amplas da sociedade. Quantitativamente, o aumento demográfico incide diretamente na transformação das instituições e práticas políticas; qualitativamente, na ordem das necessidades humanas envolvidas no processo político. Conseqüentemente, uma sociedade pode ser capaz, ou incapaz, de criar as instituições adequadas para absorver estas mudanças ou se transformar em uma vítima da mobilização social, como acontece com aquelas que não conseguiram adaptar as instituições políticas ocidentais como base de seus Governos. A mobilização social é uma fonte freqüente de ingovernabilidade, como seqüela da decadência política, porque libera “paixões humanas” que facilmente tiram a sociedade dos eixos.

O conceito de grau de governo tem sido formulado para aquilatar o nível de governabilidade, porém determina também o nível de ingovernabilidade, pois existem países cuja política reflete consenso geral, comunidade, legitimidade, organização, eficácia e estabilidade enquanto outros carecem de tais elementos. A ingovernabilidade pode ser medida pelo subdesenvolvimento das instituições políticas com falta de solidez, flexibilidade e coerência, dentro das quais não foi possível desenvolver uma burocracia eficiente, partidos organizados e uma elevada participação popular nos assuntos públicos, assim como o controle sobre os militares, uma importante intervenção na economia e procedimentos eficazes para garantir a continuidade e conter o conflito político.¹²

Os focos do subdesenvolvimento político, com evidente decadência política, proliferam na América Latina, Ásia e África, embora não sejam exclusivos destas regiões. Estes focos mostram a ingovernabilidade como uma deterioração acentuada da autoridade, da eficiência e da legitimidade dos Governos, incapazes de dar sentido ao interesse público. A decadência política é uma expressão da assimetria entre a aceleração do processo de mobilização social e a lentidão no desenvolvimento das instituições políticas, para apoiar as mudanças econômicas e sociais. A modernização não foi acompanhada pelo desenvolvimento das instituições adaptadas a ela, mas por mecanismos estranhos aos procedimentos políticos de civilidade, tais como o “pretorianismo” desenvolvido por meio de golpes de Estado, guerra civil e movimentos de protesto de massas.

Em resumo, os Governos não ofereceram legitimidade, organização e eficácia, nem ordem e estabilidade, porque lhes faltou a

“arte” necessária para prolongar a vida civil; e o grau de Governo é o mais baixo porque não produziu nem bem-estar, nem o mínimo de convivência social, apenas ingovernabilidade.

Uma explicação para as causas da decadência política atualmente é a existência de Governos incapazes de enfrentar condições sem precedentes, marcadas pela mudança acelerada, pelas turbulências e pela incerteza. As características destas condições são a continuidade da mudança, sua elevada taxa de aceleração e a transformação constante do panorama econômico e político internacional, que está sendo transformado no que se entende por um planeta convertido em “aldeia global”. Estas condições constituem um estímulo para novas oportunidades e opções de crescimento econômico, desenvolvimento político e aumento da civilidade, pela supressão de fronteiras econômicas e mesmo nacionais e abertura de mercados entre os países, cujo caráter é a comunidade.¹³ Esta circunstância, entretanto, reforça as interdependências entre os países do planeta e bloqueia a eficácia dos cálculos e das estimativas que eram feitas a médio e longo prazo e que, agora, necessariamente só podem ser realizadas a curto prazo. Estes fatores degradaram o potencial de desempenho da administração pública, nos seus esquemas organizativos e funcionais tradicionais, produzindo rendimentos decrescentes, que incentivam a ingovernabilidade. Na decadência política de alguns países, a precariedade institucional da administração pública é um dos mais fatídicos indícios da ingovernabilidade.

A autoclausura dos processos de comunicação e controle

A decadência política pode estar acompanhada pelos efeitos paralelos de autoclausura dos processos de comunicação e controle governamentais. Esta autoclausura costuma significar uma típica expressão de deficiências de aprendizagem política, isto é, de capacidade pedagógica sobre a arte do Governo. O comportamento de um Governo pode se diferenciar, em termos positivos, como uma seqüência de decisões que se realimenta de informação por si mesma.¹⁴ Esta seqüência implica, como resultado benéfico, um procedimento de correção em relação ao objetivo e uma crescente capacitação para evitar erros, como consequência de sua capacidade em aprender os processos decisórios.

Em contrapartida, sob condições negativas, a inabilidade em aprender e a tendência à autoclausura freqüentemente se manifestam como a perda do poder ou a quebra de recursos, que enfraquecem o Governo diante dos obstáculos colocados pelos problemas sociais. Manifesta-se

também como a redução de ingresso de informação ou a quebra da eficácia dos canais de informação provenientes da sociedade, e da capacidade de criar outros, de forma alternativa, assim como a perda de capacidade da condução ou perda do controle sobre a própria ação do Governo e, portanto, da aptidão para modificá-la com a velocidade e precisão suficientes. A perda da aptidão para o restabelecimento da ação do Governo e o desprezo pela habilidade de externar sua ação perante os problemas sociais constituem sintomas de ingovernabilidade por clausura das capacidades de aprendizagem política e, na mais acessível das linguagens políticas, significa a perda da autonomia.

A autoclausura dos processos de condução e controle seria equivalente à perda das faculdades para “indicar necessidades”, que John Stuart Mill atribuía aos Paramentos, no sentido em que constituem “um lugar onde se realiza uma discussão de todas as opiniões relacionadas com grandes ou pequenos assuntos públicos”.¹⁵

Em tal situação, é possível que um Governo nem sequer seja capaz de obter um desempenho minimamente incremental. Ingovernabilidade significa a perda do conhecimento do caudaloso comportamento passado, com um déficit agregado de programação futura. Um Governo “desmemoriado” pode estar condenado a repetir a história, e não como um drama mas sim como uma comédia, tal como Marx advertiu no prefácio do *Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*.

A ingovernabilidade implica perda de capacidade de reorganização interna parcial e de aprendizagem de novos padrões limitados de conduta, cuja rigidez e redução da capacidade de aprender, assim como a perda da capacidade de reordenação ampla, impossibilita a reforma do Governo perante um contexto nacional e internacional dinâmico. Uma das teses mais desafiadoras, e de maior controvérsia, do propósito da Revolução Francesa, mostra que a decomposição da monarquia deveu-se a sua incapacidade de reformar-se sob o projeto municipal do Controlador Geral de Finanças, o célebre Turgot.¹⁶ A autoclausura do Governo pode levar a manifestações patológicas, tais como a automutilação, a autodestruição e a autodifamação, como aconteceu com os programas de privatização de organismos públicos, perdas do poder político e campanhas antiburocráticas, como as empunhadas como bandeiras pelo neoliberalismo.

Fator de “Explosão da complexidade”

Uma das principais características da sociedade moderna é a interdependência e a íntima articulação dos países efetuadas através da interlocução de organizações com relações cada vez mais estreitas.

Estamos vivendo a segunda fase da Revolução Organizativa iniciada há quatro décadas, que se caracteriza, apesar do resistente individualismo apregoado, pela dependência crescente das pessoas em relação a estas organizações. Estes são pedaços de vidas que, juntos, integram toda a existência dos indivíduos e das sociedades. Ao mesmo tempo, a quota de inovação tecnológica acelerou-se extraordinariamente. Como explicou Bernardo Kliksberg, hoje em dia existem mais engenheiros, tecnólogos e sábios criando do que em todas as épocas precedentes. Os progressos abrangem todas as áreas do avanço científico e tecnológico: microeletrônica, biotecnologia, robótica, genética, informática, telemática e gerência pública. As organizações sociais, que não compreendem nem compartilham as novas noções de mudança, estão se tornando, irremediavelmente, incompetentes e atrasadas.¹⁷

Todos estes progressos provocaram uma gama de mutações nos assuntos humanos, derivada no que definimos hoje como uma “explosão de complexidade”, sem precedentes na história. Agora, os Governos enfrentam problemas que se entrelaçam com grande velocidade, sob relações múltiplas e mutáveis, e confrontam âmbitos marcados pelo desconhecimento e pela incerteza constantes. Eles desempenham-se em lapsos nos quais a escala do tempo é mínima e cada vez mais estreita devido à aceleração dos acontecimentos, que alteram a dimensão do tempo, fazendo com que o futuro se torne presente de imediato e, rapidamente, o presente se transforme em História. Em tais circunstâncias, o passado perde a eficácia para traçar linhas imediatas de ação organizadora, os métodos genealógicos não são muito úteis como instrumentos de gestão e direção governamental. A programação e o planeamento, básicos no desempenho de incremento governamental, que se originou com fundamento em aproximações sucessivas, perdeu suas antigas bases de projecção genealógica e seu efeito positivo em prol da governabilidade.¹⁸

A forma tradicional de administração pública por acréscimo de experiência, perante o Direito Administrativo vigente, é necessária, porém insuficiente. As leis dos Ministérios e Secretarias de Estado, seus regulamentos internos e seus manuais de organização, assim como os guias de procedimentos e os instrutivos, que modelam essa experiência, funcionam como padrões prescritos através dos quais flui a atividade de Governo, cujo prospecto confiável é atuar com base na experiência. Isto invoca o mencionado comportamento de incremento governamental, útil para ações em épocas de paz de longa duração, de calma social que reclama por insumos de mudanças por renovação. Simplesmente, o Governo é sinônimo de ordem pública e nada mais.

Provavelmente, a melhor forma de observar o efeito da complexidade no Governo moderno é através do Princípio da Complexidade da Ação Conjunta. Tal como foi observado, existe uma relação inversa entre o número de transações necessárias para implementar uma decisão e a possibilidade de produzir um efeito, qualquer que seja.¹⁹ Conseqüentemente, mesmo que a probabilidade de obter um resultado em cada fase seja elevada, o saldo acumulado do número total de transações pode resultar em pouco êxito. Nestas transações, devem ser considerados os atrasos, desvios e dissipações do efeito das políticas, por parte dos administradores. À medida que predominem as visualizações formais da organização, o grau de complexidade será incrementado, complicando os mecanismos de implantação. Quanto maior a rigidez da hierarquia da organização administrativa, e maior exigência de controles e instâncias de decisões para garantir os cumprimentos, mais propícias serão as condições para favorecer os desvios e atrasos no processo de implantação, maior a necessidade da tutela dos subordinados e menor a capacidade destes para resolver problemas.

Na medida em que um Governo multiplique as unidades organizativas da administração pública, sem um plano de crescimento devidamente balizado e as referidas unidades sejam regidas de forma hierárquica e rígida, o regime tenderá à sua desnaturalização. Logo se formará um regime estatal alternativo, marcado por privilégios, imunidades e jurisdições, isto é, um Governo próprio com interesses clientelistas cada vez mais independentes; logo se extinguirá qualquer noção razoável de alcance de controle e unidade de comando, e o Governo terá deixado de reger o próprio Governo.

Conseqüentemente, as capacidades de desenvolvimento administrativo devem ser orientadas para produzir governabilidade, através de programas de ação flexíveis e adaptativos, que atuem por inovação, na medida em que o horizonte de desempenho se caracterize pela complexidade, incerteza, contingências e riscos, além da complexidade e da propensão à autoclausura, como ingredientes da ingovernabilidade, principalmente da ingovernabilidade por irritação social, desestabilização e violência.²⁰

Sob estas condições, a categoria de Governo já não se reduz à noção de uma mera organização formal, mas consiste em um processo ativo de mobilização de leis e recursos financeiros, por meio dos servidores públicos, com a finalidade, entre outras, de elaborar políticas públicas. Entretanto, nas sociedades contemporâneas, a magnitude do Governo é um fator de ingovernabilidade, no sentido de que a multiplicação das suas organizações pode impedir os processos de comunicação e produzir paralisação interna.

Os governantes devem aprender a lidar com a magnitude do Governo, como um fator inerente ao Estado moderno que pode se dirigir. “O Governo é grande em si mesmo”, devido às reivindicações da sociedade; é grande, também, por seu impacto na sociedade; é grande pelo montante de seus recursos. Esta dimensão é um produto do progresso das sociedades civilizadas do Ocidente. As diferenças de Governo, entre as nações, baseiam-se na escala de sua grandeza, pois ela é inerente à vida social e as causas que a provocaram parecem irreversíveis.

Por outro lado, o problema do Governo não reside na magnitude em si, mas sim no efeito que pode causar em termos de qualidade de serviços²¹ e, conseqüentemente, como causa de ingovernabilidade. Historicamente, o crescimento do Governo representa um triunfo do Estado moderno no Ocidente. Deve-se destacar que este crescimento aconteceu em menos de um século, a partir da segunda metade do século XIX no conceito tradicional de Governo dedicado à ordem pública e à defesa. Os ingredientes desse crescimento foram a transformação da sociedade agrária em sociedade industrial, o apoio popular aos Governos democráticos e a evolução dos regimes representativos. Grandeza governamental e democracia têm caminhado lado a lado.

As causas diretas e imediatas da magnitude do Governo são os bens públicos fornecidos à sociedade, principalmente educação, saúde e segurança social, cujo montante, em grande escala, pode superar a capacidade de gestão governamental, produzindo deficiência. Estes bens podem se transformar em ingredientes passivos de ingovernabilidade, sem uma gerência pública adequada. Neste sentido, um Governo pode ser criticado como um mau Governo, não por ser grande, pois esta é uma de suas características, a grandeza faz parte da sua natureza, mas não é a única. A importância da magnitude do Governo reside nas conseqüências políticas que produz, principalmente as de ordem qualitativa, como o grau de eficiência e o consenso político, cuja redução é fonte ativa de ingovernabilidade.

Freqüentemente se confundem a magnitude e o crescimento, que devem ser diferenciados porque a grandeza não é uma característica inevitável do Governo. Ela está determinada pelo crescimento; e este lhe outorga seu grau e alcance, e explica as proporções adequadas para favorecer a gestão interna ou as que podem favorecer a ingovernabilidade. Em boa parte, a grandeza representa o processo de crescimento, tal como se observa nos países ocidentais, cuja taxa de crescimento mais elevada caracteriza a dimensão de seus Governos a partir da década de 30. A grandeza não é um elemento estático, está sujeita ao crescimento, de forma que, a partir da década de 80, a taxa de cresci-

mento é menor por ter ocorrido uma mudança na proporção da magnitude do Governo. Em todo caso, a grandeza do Governo está em proporção direta aos seus deveres para com a sociedade.

O crescimento, como insumo da magnitude do Governo, pode ser causa passiva de ingovernabilidade, se a magnitude organizativa do Governo não for acompanhada por um projeto adequado de reforma contínua do regime político, configurado por medidas tais como o aprimoramento dos processos decisórios na cúpula dos sistemas democráticos, fortalecimento das carreiras administrativas do serviço civil e programas de formação de recursos gerenciais para o setor público, reforma da articulação das empresas públicas com o setor central e melhoria de seu desempenho, assim como a implementação de programas de descentralização. Desta forma, podem-se restabelecer as relações entre o Governo e os cidadãos, constituir programas sociais maciços que incrementem a qualidade de desempenho da gerência social e melhorar a elaboração de políticas públicas.²²

Notas

¹ BOBBIO, Norberto. "Governabilidad". *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. pp. 192-199.

² OFFE, Claus. "Ingovernabilidad". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp. 1847-1865.

³ Manuel Colmeiro, um destacado cientista social do século XIX, criticou os arbitraristas, dos quais diz o seguinte: "os arbitraristas ou projetistas, algumas vezes significavam fazendeiros e outras inventores de traçados e quimeras para auxiliar o rei com o prejuízo do seu reino." *Biblioteca de los Economistas Españoles de los siglos XVI, XVII e XVIII*. México, Escuela Nacional de Economía/ UNAM. s.d. (Edição fac-símile). pp. 38-42.

⁴ CIPOLLA, C.M. *La Decadencia Económica de los Impérios*. Madrid: Alianza Editorial. 1970.

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1975. pp. 49-116.

⁶ BOBBIO, Norberto, op. cit. p.193.

⁷ MERTON, Robert. *Teoría y Estructuras Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. 1972. p. 61.

⁸ MONTESQUIEU (baron de la Brède, Carlos de Secondat). *Del Espíritu de las Leyes*. México: Editorial Porrúa. 1980. pp. 15-75.

⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. México: Editorial Porrúa. 1979. p.48.

¹⁰ EISENSTADT, S. N. *Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización*. Madrid: Editorial Tecnos. 1970. p.44. Ver especificamente o capítulo IV "Crisis de la

Modernización". Do mesmo autor, *Modernización: Movimientos de Protesta y Cambio Social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1968. Ver particularmente o capítulo "La Desorganización Social, la Transformación y la Protesta en la Modernización".

¹¹ DEUTSCH, Karl. "Social Mobilization and Political Development". *American Political Science Review*. Vol.55, número 3. 1961. pp. 493-514.

¹² HUNTINGTON, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1972. pp. 13-91.

¹³ KLIKSBERG, Bernardo. "Cómo será la Gerencia Pública en la Década de 90?" Documento presentado no encontro de Especialistas para o Desenvolvimento de Políticas e Critérios Técnicos para a Modernização Curricular da Formação de Gerentes Públicos Ibero-americanos, Santafé de Bogotá, Colômbia. Outubro 9-11, 1991.

¹⁴ DEUTSCH, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1969. pp.125-126 e 139-146.

¹⁵ MILL, John Stuart. *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. México: Herrero Hermanos. 1958. p 99.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid: Taurus. 1981. Cap. 11.

¹⁷ KLIKSBERG, Bernardo, op. cit. Os parágrafos seguintes estão baseados no mesmo autor.

¹⁸ LINDBLOM, Charles. "Policy Analysis". *The American Economic Review*, n.3, Jun.1958. pp. 299-312; "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, volume XIX, n.2. Spring, 1959. pp. 79-88; "Still Muddling now yet Through". *Public Administration Review*, volume XXXIX. 1979. pp.317-336; *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.

¹⁹ PRESSMAN, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkley: University Press. 1979. Cap. 5.

²⁰ Contra a versão incremental de Lindblom, que considera inclinada ao conservadorismo, Yehezkel Dror sugere o "Modelo Normativo Ótimo" que se traduz no conceito de inovação. "Muddling Through: Science or inertia". *Public Administration Review*. Volume XXIV, n.3. September, 1964. pp.154-157.

²¹ ROSE, Richard. *Understanding Big Government*. London: Sage Publications. 1964. pp.1-28; "Disaggregating the Concept Government. LEWIS, Charles (Edit.) *Why Governments Grow: Measuring Public Size*. London: Sage Publications. 1983. pp.157-176.

²² KLIKSBERG, Bernardo. *Cómo Transformar el Estado?* México: Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 91-100

Resumo
Resumen
Abstract**Ingovernabilidade, disfunção e quebra estrutural***Omar Guerreiro Orozco*

O autor manifesta reservas em relação aos conceitos de ingovernabilidade informados pelo paradigma funcionalista, os quais associam este fenômeno à sobrecarga de demandas sociais resultante da expansão da participação política, à crise fiscal, gerada pela desproporção entre o montante do gasto público e a receita tributária, e à crise de racionalidade, que corresponde à desarticulação entre os subsistemas econômico e administrativo. Para Orozco, há que se procurar as “causas estruturais” da ingovernabilidade, relacionadas à essência e aos princípios que fornecem as bases do governo. Este tipo de ingovernabilidade pode se manifestar de três formas: por decadência política, por autoclausura dos processos de comunicação e controle, e por explosão da complexidade.

Ingovernabilidad, disfunciones y quebranto estructural*Omar Guerreiro Orozco*

El autor manifiesta cautelas en relación a los conceptos de ingovernabilidad defendidos por el paradigma funcionalista, los cuales asocian este fenómeno a la sobrecarga de demandas sociales resultante de la expansión de la participación política, a la crisis fiscal, generada por la desproporción entre la monta de gastos públicos e ingresos tributarios, y a la crisis de racionalidad, que corresponde a la desarticulación entre los subsistemas económico y administrativo. Para Orozco, hay que buscarse las “causas estructurales” de la ingovernabilidad, relacionadas a la esencia y a los principios que propician las bases del gobierno. Este tipo de ingovernabilidad puede manifestarse de tres formas: por decadencia política, por auto-cierre de los procesos de comunicación y control, y por explosión de la complejidad.

Ungovernability, misfunction and structural breakdown*Omar Guerreiro Orozco*

The author is cautious about the concepts of ungovernability, based in the functionalistic paradigm, which relate this phenomenon to an overload of social demands resulting from the expansion of political participation, the fiscal crisis brought about by the imbalance between public expenditures and tax collection, and the rationality crisis, which corresponds to the breaking down of the economical and administrative subsystems. According to Orozco, one must search for the “structural causes” of ungovernability, related to the essential issues and principles, which form the basis of a government. This kind of ungovernability may appear in three different ways: political decline, the self-locking of communication and control processes, and the uncontrollable spreading out of complexity.

Artigo publicado na Revista do CLAD – Reforma y Democracia, nº 3, pp 68-88, em janeiro de 1995. Traduzido por Carolina Andrade, com autorização dos editores.

Gestão de Hospitais Públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão

Pedro Ribeiro Barbosa

1. Alguns movimentos para uma nova gestão hospitalar pública

O debate recente tem levantado novas possibilidades para a gestão das organizações públicas no país. No processo de transformação do próprio Estado brasileiro, alguns princípios ganham corpo e buscam novas formas organizativas, de modo a permitirem às organizações públicas, não apenas hospitalares, novos papéis e novas performances. Organizações em geral, bastante desgastadas não só quanto aos anseios e necessidades sociais, mas também em relação aos seus próprios integrantes, que com elas se identificam e se comprometem tão pouco.

Neste artigo, os contratos de gestão são preconizados enquanto práticas conseqüentes, e também viabilizadoras, de novos mecanismos de coordenação do trabalho intra-organizacional. Enfaticamente, e não por acaso, vamos nos deter na análise das possibilidades de aplicação dos chamados contratos de gestão às organizações hospitalares públicas. Procuraremos justificar tal proposição não apenas como mais um instrumento de controle dos níveis centrais sobre suas organizações subordinadas, mas como uma concepção a ser praticada em pelo menos três níveis de gestão: dois internos às organizações (no interior de cada

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Pedro Ribeiro
Barbosa é professor e
coordenador de ensino
lato sensu e do
Programa de
Formação em Gestão
Hospitalar da Escola
Nacional de Saúde
Pública - FIOCRUZ

serviço ou unidade organizacional, entre cada unidade e o nível diretivo local-direção hospitalar) e outro externo (entre o hospital ou rede hospitalar e seu(s) órgão(s) controlador(res) direto(s)).

Definida, nessas três dimensões, a condição de contrato, enquanto expressão de natureza jurídica, tende a ficar subordinada à compreensão de outras lógicas de gestão, construídas sob a concepção de compromisso. Assim, pode-se imaginar uma prática de gestão como construção e a coordenação de um sistema de compromissos internos e externos às organizações. A dimensão jurídica do contrato seria uma consequência, e não sua motivação primeira, não sendo sequer necessária, como será visto no caso da administração pública francesa.

As proposições aqui formuladas procuram levar em conta contribuições diversas e atuais ao aperfeiçoamento da gestão hospitalar pública.

Assume-se que a imperiosa necessidade de inovações no domínio da gestão pública é por demais consensual, ainda que isso não se expresse em propostas convergentes, que possam ser implementadas de forma mais extensiva no parque hospitalar público brasileiro. Tem-se, como consequência do escasso consenso e pouca clareza sobre o que ou em que direção mudar, um conjunto significativo de iniciativas do tipo voluntarista, quase sempre conformando propostas mais preocupadas em escapar dos controles centrais e do processualismo da administração pública. Não é por acaso que as chamadas fundações privadas de apoio¹ provocam grande simpatia, especialmente nos dirigentes locais.

Entendemos que tal situação se deva, naturalmente, a enormes discrepâncias entre as realidades organizacionais, o que origina os mais variados diagnósticos, mas também por serem realidades que vêm sendo explicadas a partir de categorias consideradas suficientes (excesso de controles e escassez de recursos) e que, uma vez satisfeitas, gerariam soluções satisfatórias. O maior exemplo dessa análise limitada reside na explicação que supervaloriza a escassez dos recursos destinados aos hospitais ou as suas modalidades de pagamento. Sem eliminar esta e outras explicações, é necessário, no entanto, que outras causas sejam agrupadas e inter-relacionadas, de modo a facilitar a implementação de alternativas de transformação mais abrangentes.

Entretanto, deve fazer parte desse processo de análise a adequada compreensão da natureza mais específica das organizações hospitalares, de modo a permitir não apenas a construção de modelos de referência para análises mais pertinentes, mas, sobretudo, para que as soluções sejam mais ajustadas e adequadas às condições e condicionamentos particulares deste tipo de organização que é o hospital público.

Para satisfazer a esses pressupostos, concebemos a organização deste texto de modo a, num primeiro momento, procurarmos identificar algumas dimensões que concorrem para a crise do setor hospitalar público. Em seguida, analisamos as características mais marcantes das organizações hospitalares públicas, tanto em seus componentes intrínsecos, derivados da natureza de seu trabalho, como em relação aos condicionamentos decorrentes da sua condição de vinculação à administração pública. Finalmente, estudamos as potencialidades do contrato de gestão, como estratégia e instrumento de transformação da condição gerencial e assistencial dos hospitais públicos.

2. Dimensões da crise no setor hospitalar público

Ao tomar esse tema para trabalho, não se pode desconsiderar a crise que envolve o setor da saúde, sobretudo a da atenção médico-hospitalar. Naturalmente, não se pretende fazer uma análise dessa crise, mas ao menos localizar as dimensões que mais diretamente interagem com o que será tratado ao longo do texto.

VECINA NETO e MALIK (1991), propõem uma análise desta crise a partir de três dimensões.² Uma primeira, a nível estrutural, mais associada à importância política conferida ao setor, que se expressa na baixa prioridade enquanto área de governo. Isso pode ser diagnosticado não só pelos limitados recursos destinados à área, mas também pelos baixos salários, pela qualidade dos serviços prestados, pelo reduzido controle social, pelos critérios clientelistas para ocupação de cargos de gerência, entre outros aspectos. O segundo grupo de causas é organizacional e, naturalmente, condicionado pelo primeiro. Entre as causas, destacam-se a inexistência de objetivos claramente definidos, gerentes sem compromisso com a profissionalização, escassez de recursos financeiros, limitada utilização de instrumentos de gestão, como planejamento, orçamento, custos, sistemas de controle etc. Além disso, a completa ausência de padrões de trabalho, que limita a busca da eficiência e, acrescente-se, de eficácia. No terceiro plano de análise, estão as causas de caráter individual, como a limitação profissional dos gerentes, que se sentem inseguros em suas funções, tanto por serem instáveis, sujeitos a trocas repentinas, como também pela sua não-capacitação. Para os demais funcionários, quase sempre, o clima é de desmotivação e descompromisso e o gerente está incapacitado para lidar com essa “desmotivação generalizada, no sentido de oferecer-lhes, ao menos, objetivos organizacionais a atingir claros, no mínimo como forma

de garantir algum grau de compromisso, se não com a organização, ao menos com suas tarefas”.³

Depara-se com realidades de gestão, na sua maioria marcadas pela improvisação, pelas ações voltadas para emergências, pela grande centralização e baixa autonomia dos dirigentes locais, pela ausência quase completa de compromisso com os resultados, pela irracionalidade e desperdício de recursos etc.

É sabido que a reversão desse quadro não se dará através de soluções parciais. De maneira geral, a mera injeção de recursos redundará quase sempre em maiores desperdícios, caso não venha acompanhada de novas práticas, forçosamente amparadas em bases de responsabilidade social e profissionalismo renovado. Isso diz respeito a todos os profissionais, não apenas aos dirigentes, o que demanda uma imperiosa necessidade de transformação da cultura, que hoje impregna tais organizações, expressa, de maneira geral, por práticas profissionais de limitado compromisso com a razão de ser dessas organizações: a satisfação de seus usuários e a otimização de seus recursos.

Portanto, transformar tais organizações significará um pouco mais do que a necessária, mas não suficiente, elevação do montante de recursos a serem alocados.

Neste quadro de crise relativamente profundo e extenso em que estão envolvidas as organizações hospitalares públicas brasileiras, os seus dirigentes tornam-se meros personagens, na maioria das vezes levados por ela, poucas vezes conseguindo dimensioná-la mais detidamente. Para a maioria deles, o fio da meada para o seu enfrentamento é o problema que os espera ao chegar a cada dia ao hospital. Com certeza, até hoje não foram poucos os problemas enfrentados e superados. Mas, ao final do dia, poucos saem de seus hospitais com o espírito renovado por terem alcançado resultados marcantes. A maioria das vezes, ainda carregam a sensação de frustração, por não conseguirem concretizar planos que acalentam e que podem mudar o hospital. O tempo esvai-se rapidamente e, muitas vezes, os planos também!

Depois de alguns anos de docência em administração hospitalar, não é difícil perceber o quanto a maioria desses profissionais se entrega às suas causas, buscando levar seus hospitais adiante. Não sem angústia e com muito desgaste, por se verem limitados nas suas práticas quotidianas, ao mesmo tempo em que os obstáculos se repetem e se avolumam. Enfrentam uma realidade na qual as decisões programadas são exceções. Não são poucos os que já passaram por decisões cruéis, do tipo “A escolha de Sofia”.⁴ Que organizações e que modelos de gestão são esses, em que seus diretores, quase sempre médicos, são chamados a partilhar decisões desse tipo?

Neste trabalho, o campo da gestão e do profissionalismo na gestão hospitalar são assumidos enquanto estratégias não apenas para o enfrentamento da crise, mas, especialmente, visando à condução dessas organizações. Essas organizações necessitam ser conduzidas e isto é algo além de simplesmente existirem e estarem à mercê de inúmeros condicionamentos e serem levadas por eles erraticamente.

Essas organizações e, naturalmente, seus condicionamentos – sejam oportunidades, sejam fraquezas e limitações – devem ser identificados e compreendidos. Compreender os fatores intervenientes na dinâmica das organizações é, no mínimo, estar atento ao que interfere na vida de qualquer pessoa, pois a sua quase totalidade está permanentemente nas organizações ou delas sofrendo algum efeito.⁵ Mas, quanto aos dirigentes, estes não apenas estão nos hospitais, não são seus pacientes, fornecedores ou funcionários; assim como, num avião, o piloto não é um passageiro a mais! Conhecer a complexidade de um avião intercontinental, no caso de um piloto, é uma interessante analogia para o diretor hospitalar. Esse conhecimento, para o piloto, não significa que ele deva saber fazer a manutenção de sua turbina. O mesmo acontece com o diretor em relação ao seu tomógrafo. Mas ambos são ou devem ser responsáveis por uma rota, e mesmo rotas alternativas, para suas organizações. Também devem saber a importância de todas as partes, interações internas e externas, necessidades, insumos e produtos relacionados com sua organização para com eles interagir, valorizando permanentemente a razão de ser do todo organizacional, ou seja, ser um elemento vital para a sua eficiência e eficácia.

É inegável – e cada vez mais inadiável – a necessidade que a gestão hospitalar pública tem de encontrar novos caminhos; que seus diretores, embora muitos não se mostrem conscientes dessa obrigação, sejam, cada vez mais, condutores de suas organizações.

3. A complexidade das organizações hospitalares

No campo da gestão, teoria e prática, já é bastante difundida a noção de que os hospitais estão entre as organizações mais complexas que existem. Essa noção de complexidade encerra pelo menos duas dimensões. Uma primeira relacionada à organização do trabalho em si, considerando tanto o processo como o produto. A segunda, em consequência, decorre das exigências para a sua condução, o que significa a coordenação das ações específicas de cada parte desse

trabalho, procurando atingir produtos e resultados globais em termos de eficiência e eficácia.

Portanto, a perspectiva de construção de modelos gerenciais aplicáveis às organizações hospitalares forçosamente exige uma compreensão acerca da natureza particular da sua complexidade.

As formulações sobre as organizações, que compõem o campo da Teoria das Organizações, ou como prefere MOTTA (1990), das teorias organizacionais,⁶ constituem campo bastante vasto, embora num período histórico relativamente curto. No entanto, a evolução dos conhecimentos não tem, necessariamente, provocado o descarte de contribuições anteriores. O que se percebe é mais um processo cumulativo no qual novas ênfases e abordagens tratam de subordinar lógicas formuladas anteriormente. Pode-se dizer que esse processo traduz mesmo os limites para se produzir teorias que expressem toda a complexidade que envolve as organizações. DUSSAULT (1992), em poucas palavras, identifica as principais abordagens que historicamente se apresentaram: “A visão delas (teorias das organizações) passou de entidades programáveis, funcionando como máquinas, a sistemas complexos.... Gradualmente, a visão racionalista e positivista (*one best way*) foi trocada por outra, que aceitava a existência da interdeterminação (contingência), e, mais recentemente, segundo uma nova corrente da literatura (LINCOLN 1985, WEICK 1989), com uma visão naturalística, que enfatiza a complexidade, o caráter sistêmico, holográfico...”⁷

Há ainda outras formas de explicar as organizações. O uso de metáforas é uma delas, sendo MORGAN (1991), um autor de referência nessa forma de teorizar as organizações. São conhecidas as suas metáforas,⁸ que possibilitam explicar o funcionamento das organizações e que “ilustram eloqüentemente a dificuldade de teorização de uma realidade tão complexa”.⁹

A opção, neste trabalho, para explicação das organizações hospitalares está amparada na lógica construída por MINTZBERG (1989), que “as considera em termos de configurações, isto é, de sistemas típicos de relações entre atributos básicos, cada uma (configuração) tendo características, modo de funcionamento e problemas específicos”.¹⁰

Para a diferenciação organizacional, MINTZBERG (1989) trabalha com algumas combinações de variáveis. Um primeiro grupo de variáveis é construído a partir da identificação de partes componentes de qualquer organização, sendo elas: o centro operacional, onde se localizam os operadores que produzem os bens ou serviços típicos da organização; o centro de decisão, no qual estão os dirigentes; o nível intermediário (*middle line*), composto por gerentes e supervisores; a tecnoestrutura, na qual se localizam os especialistas, técnicos ou analistas que planejam o trabalho dos operadores, e o pessoal de apoio.¹¹

O outro conjunto de variáveis consideradas diz respeito aos mecanismos de coordenação do trabalho, que podem ser: de ajuste mútuo, supervisão direta e ainda de padronização de qualificações, processos, produtos e normas de comportamento.¹²

Um terceiro conjunto de variáveis é designado por MINTZBERG de parâmetros básicos, que compreendem: o grau de especialização das funções, de formalização dos comportamentos, o tipo de treinamento necessário, de agrupamento das unidades (tipo de departamentalização), dos mecanismos de ligação entre as unidades, do sistema de planejamento e de controle e, finalmente, do grau de centralização das decisões.¹³

Por último, enquanto variáveis a se combinarem para a conformação das configurações, há os fatores contingentes ou situacionais, entre os quais se enquadram a idade da organização, seu tamanho, o sistema técnico de produção, a complexidade tecnológica (essencialmente equipamentos), o nível de estabilidade do ambiente e a organização do poder (grau de autonomia em relação a controle externo).¹⁴

São sete as configurações concebidas por MINTZBERG, que expressam sete combinações típicas entre o conjunto de variáveis apresentadas.

Neste caso, importa a configuração profissional que, em função deste estudo, será especialmente desenvolvida. No entanto, está ressalvada a própria compreensão do autor de que, numa mesma organização, convivem todas as configurações, sendo uma delas a que mais se sobressai.¹⁵

O conceito de organizações profissionais é assumido, neste trabalho, como categoria de referência para a caracterização dos hospitais.

Nas organizações profissionais, a variável mais expressiva é que o trabalho finalístico, próprio de seu centro operacional, exige qualificações de nível elevado e é pouco passível de formalização e normatização. O centro operacional tende a ser a parte mais desenvolvida e forte da organização. O mecanismo de coordenação do trabalho que prevalece está baseado na padronização das qualificações. Esse saber e as habilidades desenvolvidas são alcançados em todo o processo de formação profissional, que é exterior e quase sempre anterior à condição de vínculo numa dada organização.¹⁶

Essa condição, na qual o profissional é portador de habilidades construídas independentemente da organização e que também são legitimadas por fora, nós órgãos classistas e científicos de base corporativa, tem como consequência uma fraca vinculação entre o profissional e a organização, na qual o primeiro depende da segunda apenas para

prover os meios necessários à sua prática, sendo esta bastante determinada por si mesma. Significa dizer que o poder de decisão sobre o seu trabalho é bastante pessoal e a capacidade de controle da organização sobre este trabalho fica, portanto, limitada. MINTZBERG (1989) assinala que esses profissionais tendem a apresentar maior compromisso com sua tarefa e com sua profissão (expressos por seus órgãos de classe) do que com o todo organizacional.

Os profissionais operam com base na perícia, também fonte de poder, enfatizando a autoridade dos especialistas.¹⁷ Há, especialmente para o médico, uma importante autonomia em relação às suas decisões técnico-profissionais, com um conseqüente desafio: como coordenar a existência de trabalhos com significativa autonomia, a ser mesmo assegurada em algum nível, articulando-os racionalmente em torno de uma missão e objetivos pactuados com a organização como um todo?

Nas organizações profissionais, o papel da tecnoestrutura, do nível intermediário e mesmo de seu centro de decisão, é limitado, tomando como referência o grau de condicionamento sobre o trabalho dos operadores, no caso de um hospital, seus médicos e, no caso de uma universidade, seus professores e/ou pesquisadores.

Segundo DUSSAULT (1992), os profissionais vão tentar controlar a organização para manter, e até mesmo reforçar, o seu poder sobre as decisões que influenciam o seu trabalho. Nesse caso, os profissionais buscam ocupar espaços em outros setores organizacionais, seja no centro de decisão (os médicos passam a ser também dirigentes), na tecnoestrutura (interferindo nas condições de trabalho – tecnologia, procedimentos gerais como mecanismos de distribuição de recursos, salários, prêmios etc.) e mesmo nas atividades logísticas.¹⁸

DUSSAULT (1992) faz uma outra observação de suma importância para que se compreenda o contexto e as exigências de aperfeiçoamento da gestão em organizações de tipo profissionais. Diz esse autor: “A autonomia profissional tende a favorecer a segmentação em grupos (de profissionais) com interesses divergentes, o que explica a dificuldade de se fazer mudanças no todo organizacional. Paradoxalmente, as mudanças acontecem facilmente, nas unidades, justamente por causa da autonomia dos operadores.”¹⁹

Esse paradoxo pode se converter em uma oportunidade para organizações profissionais que optem por modelos gerenciais descentralizados e com sistemas de coordenação baseados enfaticamente nos resultados, como explorado adiante.

É inegável que sejam organizações de poder compartilhado. Mesmo entre os profissionais, como assinala LEMOS (1994), há uma tendência para o isolamento entre si de grupos, e mesmo de subgrupos, com o surgimento de objetivos diferentes, “nos quais grupos de especialistas

médicos tendem a abordar os problemas de saúde, enfática ou exclusivamente a partir da perspectiva da subespecialidade em questão”.²⁰

Não é difícil perceber que tal processo gere repercussões negativas sobre o todo organizacional, no qual objetivos pulverizados e desconexos comprometem os resultados finais da organização.

A natureza do trabalho médico possui ainda uma outra importante característica que é a de ser consumido no próprio processo de produção, no qual cada processo apresenta singularidades condicionadas pelo cliente. São processos não-padronizáveis, com muito pouca tolerância ao erro e bastante determinados pelo poder/saber profissional, que condicionam enormemente a sua decisão a cada tarefa enfrentada.

4. Os condicionamentos da Administração Pública

Veremos algumas características particulares das organizações vinculadas à administração pública. É natural, no entanto, que em cada organização pública essa condição e suas conseqüências se expressem diferentemente. Mas, também, é preciso compreender tais características, no quadro mais geral da própria administração pública, procurando identificar os condicionamentos imediatos e potenciais às suas organizações.

MOTTA (1989) utiliza a expressão “repleto de incongruências e ambigüidades” quando se reporta a algumas características da administração pública.²¹

Uma condição que afeta particularmente as organizações públicas de saúde diz respeito ao fato de estas comporem o Sistema Único de Saúde (SUS).²² Essa condição adicional traz conseqüências importantes, entre elas a própria tendência à uniformidade de regras extensivas a todas as organizações de saúde, desconsiderando, muitas vezes, as suas especificidades. No caso do SUS, as regras uniformizadas de financiamento são um exemplo, assim como todas as demais regulamentações universais específicas do setor público de saúde.

DUSSAULT (1992) concorda que as organizações públicas são mais dependentes do ambiente sócio-político do que as demais e afirma que “seu quadro de funcionamento é regulado externamente à organização”.²³

Neste caso, uma das dimensões da regulação está enfaticamente determinada pelos sistemas de controle sobre os meios e os processos. Esses controles, externos e centralizados, são em geral extensivos, não importando a diversidade organizacional e as características de cada processo de trabalho. DUSSAULT (1992) define essa regulação externa indiferenciada como “contaminação burocrática”.²⁴

Do lado das organizações, o melhor seria que não houvesse controles. Não se considera, de maneira geral, a substituição das lógicas dos controles sobre os meios por controles sobre os fins. A dimensão corporativa, de autodefesa, refratária à prestação de quaisquer contas, prevalece, configurando o que CAMPOS (1990) denomina de “imunidade a controles externos”.²⁵ A administração pública e suas regras tendem a reagir com aumento dos controles sobre os meios, mais uma vez. Configura-se uma tendência ao exagero de normas e ao seu formalismo,²⁶ uma vez ser comum, como diz CAMPOS (1990), “o desrespeito ao seu cumprimento”, chegando mesmo a ser popular a noção de que tal lei ou norma pode pegar ou não pegar, mesmo porque algumas “não são destinadas a serem obedecidas”.²⁷

A racionalidade burocrática, que expressa o pretensível valor do cumprimento de normas do processo, prevalece sobre a racionalidade e sobre os resultados. Aqui é possível fazer-se uma digressão sobre o que significa uma lógica burocrática aplicada a organizações do tipo profissional, como é o caso de hospitais. Como visto anteriormente, com os aportes de MINTZBERG (1989) e DUSSAULT (1992), a burocracia centralizadora seria característica dominante de organizações mecanísticas, nas quais o mecanismo de coordenação principal é a padronização do processo de produção. Quando o principal mecanismo de coordenação do trabalho é a padronização de qualificações, a lógica burocrática acaba por não surtir efeito, servindo mesmo para gerar disfunções organizacionais.

A administração pública, apesar de envolver organizações diversas, com vários tipos de trabalho e, portanto, necessitando de diferentes mecanismos de coordenação e controle, é ainda uma grande burocracia. CASTOR E FRANÇA (1986) afirmam que a “administração pública brasileira tem sido fortemente fascinada pela uniformidade... Apesar dos baixos níveis de eficiência e adequação desses sistemas (nacionais)...”²⁸

A centralização da administração pública é uma condição associada à sua lógica burocrática e também impacta fortemente sobre a performance das suas organizações. A limitada autonomia local é a sua contrapartida. Como já foi referido acima, a centralização expressa-se quase exclusivamente sobre os meios.

Assim, a centralização é, sem dúvida, um grande obstáculo à melhor performance organizacional. A baixa governabilidade, praticamente sinônimo de baixa autonomia, condiciona negativamente as regras de direcionalidade e responsabilidade, ainda que a primeira se apresente como regra mais condicionada.²⁹

A definição de objetivos, outra categoria a ser considerada nas organizações públicas, também está forçosamente referida a fortes

condicionamentos do sistema maior. Os objetivos seriam de competência local, nos limites que os meios possibilitem e obedecidas as diretrizes centrais. No entanto, centralmente associadas à ênfase de controles nos meios e processos, as diretrizes, enquanto expressão de políticas, se traduzem em uma indefinição generalizada de objetivos. Segundo LEMOS (1994), apoiada em MOTA (1985), há dificuldades dos dirigentes em assumir objetivos claramente especificados nos níveis centrais. Assim, “se não se sabe claramente o que se deve fazer e, também, se não se tem poder de decidir como fazer, qualquer coisa que se faça pode ser apresentada como satisfatória”.³⁰

Essa condição de pouca clareza na definição externa de objetivos não elimina, para as organizações públicas, o que salienta THOMPSON (1976), o fato de que, além dos objetivos próprios, desenvolvidos no seu interior, haverá os objetivos para a organização, propostos a partir de fora.³¹ Os objetivos para a organização são determinantes para o seu próprio surgimento. Esses objetivos de fora, que são mesmo antecedentes a ela própria, podem vir a conflitar com novos objetivos que se desenvolvam no seu interior ou, ao contrário, quando os objetivos de fora se modifiquem.

Para uma organização que compõe um sistema (de saúde), essa (des)harmonia de objetivos é ainda mais importante. O princípio de complementariedade (de objetivos) expressa o quanto os objetivos de uma dada organização só se justificam quando articulados àqueles das demais organizações do sistema ou, pelo menos, das organizações com que mantêm maiores interações. Aqui reside um grande desafio das organizações públicas de saúde.

Uma outra dimensão a ser analisada e característica da administração pública está relacionada ao caráter compulsório de atendimento à clientela, no qual as necessidades sociais emergem como direitos, sem correspondência adequada de recursos para satisfação das pressões de consumo. DUSSAULT (1992) diz que “as organizações públicas tem o *dever* (grifo nosso) de prestar atendimento, o que não existe no setor privado”. Continua o autor: “o que significa, em princípio, que não existe a possibilidade de selecionar a clientela, os problemas a atender, nem os serviços a produzir”³². É interessante perceber como tal “princípio” não é universalmente aplicado à maioria das organizações públicas, por descompromisso público, descaso com a clientela ou mesmo por tudo isso somado à busca de mais recursos. Explica-se: o atual mecanismo de financiamento das atividades hospitalares públicas, prestadas em serviços estatais ou privados contratados, é remunerado por uma tabela de preços mais vantajosa para alguns procedimentos e extremamente desvantajosa para outros. Tem-se percebido preferência por atendimentos dos casos melhor remunerados.

Mas, se a condição acima descrita é verdadeira, também o é a de que as organizações públicas não são regidas por leis de mercado, delas não se cobra eficiência e nem são elas punidas por seus escassos resultados, tanto quantitativos quanto qualitativos. Uma organização pública raramente fecha e praticamente nunca vai à falência, mesmo com grandes desequilíbrios, inclusive financeiros. A sua sobrevivência está assegurada na sua própria origem!

Há ainda as instabilidades e incongruências de diversos outros setores governamentais com os quais os hospitais se relacionam, organizações próprias do setor de Saúde, como outros hospitais com os quais se deveria manter relações de referência e contra-referência.³³ São condições já salientadas e que contribuem para gerar indefinições quanto às decisões e projetos de médio e longo prazo, como chama atenção MOTTA (1991), ao analisar as implicações de uma gestão submetida à lógica da administração pública.³⁴

5. Tendências e desafios para a gestão de hospitais públicos

Decorrente da condição de organização pública de saúde, o hospital está ainda condicionado por outros fatores, agora já no plano das tendências. Sobre isso devem ser observadas algumas alterações ocorridas nos últimos anos, que não têm sido adequadamente consideradas. Não são desconhecidas as exigências de maior racionalidade quanto à utilização de recursos públicos. Igualmente, há uma série de medidas que enfatizam incrementos de produção nessas organizações. Para os hospitais públicos, a introdução de novos mecanismos de financiamento e de custeio – Sistema de Autorização de Internação Hospitalar (AIH)³⁵ – tem o significado da necessária associação entre recursos e produção, regra até há pouco desprezada por boa parte da administração pública. Apesar de submetidos a este novo sistema, não se esboçam importantes transformações nas suas racionalidades administrativas. Até hoje não dispõem de sistemas de apuração de custos! Tais tendências, identificadas na própria administração pública, e não apenas na Saúde, com certeza acarretarão, em prazos relativamente curtos, novas lógicas de acesso a recursos.³⁶

As condições ambientais, no entanto, indicam uma tendência à valorização de mecanismos mais competitivos no interior das próprias organizações públicas, quanto ao acesso a recursos, o que significa vincular disponibilidade de recursos à produção e à sua qualidade.

Não é menos importante, sendo mesmo associada à condição referida acima, a tendência a maior autonomia das organizações públicas. No setor de Saúde, a descentralização é um dos princípios da diferenciação do sistema, ainda que não esteja, até o momento, adequadamente implementado. No entanto, as experiências sanitárias que experimentam maior sucesso e inovação encontram, nos caminhos da descentralização e da maior autonomia, pelo menos parte das razões que explicam a melhoria dos resultados.

Como alerta MENDES (1993), descentralizar não significa tornar independentes as unidades de saúde, mas sim criar um relação biunívoca entre as dimensões centralização e descentralização, “na qual a cada momento de descentralização deve corresponder um outro, de centralização subordinada”.³⁷

Finalmente, as tendências do processo de reforma constitucional, no campo da administração pública brasileira, devem induzir a modelos de maior autonomia das organizações estatais, com a contrapartida da centralização sendo expressa na lógica da cobrança de resultados, acompanhada de mecanismos recompensadores em função de desempenhos satisfatórios.³⁸ Dos quatro níveis possíveis da administração pública brasileira, considerando as propostas do governo, ao menos em três deles está preconizada a introdução dos contratos de gestão.³⁹

6. Contratos de gestão na Administração Pública

A busca de formas alternativas de gestão no setor público é um fenômeno decorrente da perda de dinamismo nas principais economias mundiais. A crise que se aprofunda, particularmente após os dois choques do petróleo na década de 70, provoca conseqüências nos aparelhos de Estado de importantes economias mundiais. A chamada modernização administrativa passa a ocupar a agenda política de diversos governos. De maneira geral, busca-se nesses processos um maior controle nos custos de intervenção do Estado, maior motivação dos funcionários e, ao mesmo tempo, assegurar melhor qualidade nos serviços.⁴⁰

Esses objetivos são perseguidos explicitamente, enquanto política pública, em vários países, desenvolvidos (ditos centrais) ou não.

No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP –, juntamente com outros organismos que se ocupam do tema da administração pública, tais como o Instituto de Planejamento e Economia Aplicada – IPEA – e a Fundação de Desenvolvimento Administrativo de São Paulo – FUNDAP –, têm promovido sistemáticos debates e

estudos sobre o tema, apresentando, inclusive, algumas importantes publicações de referência.

Analisando experiências no cenário internacional, recente publicação da ENAP, ao considerar os casos dos Estados Unidos, Japão, Inglaterra, Suécia e França, assume a experiência deste último país como “a mais sólida e rica, da qual se dispõe de material de informação mais farto”.⁴¹

Com base nesse indicativo, mas também considerando as atuais tendências de reforma administrativa do Estado brasileiro, assume-se a oportunidade de explorar, não o caso da França, enquanto processo de transformação de sua administração pública, mas, especialmente, o significado dos chamados contratos de gestão, enquanto expressão do referido processo de transformação.

6.1. O contrato de gestão na experiência francesa

Como será visto adiante, os contratos de gestão, em suas diversas modalidades, visam conferir maior eficiência e qualidade à administração pública. De maneira geral, alinham descentralização ou desconcentração do Estado, conferindo maior autonomia às suas empresas ou a seus níveis de governo, ao mesmo tempo em que valorizam procedimentos relacionados ao acompanhamento e avaliação dos resultados.

A França já acumula mais de 25 anos de experiência com os chamados contratos de gestão, tendo nesse período convivido com diversas modalidades de contrato. Se, num primeiro momento, foram exclusivos para as empresas estatais, hoje já se observam contratos entre esferas de governo e destas com as empresas públicas.

A introdução de procedimentos de contratação entre partes no interior da administração pública francesa não surge enquanto política de governo uniformizada e extensiva a todos os setores públicos. O seu início se dá na década de 60, quando importantes empresas estatais demandam sistematicamente a adoção, pelo Estado, de mecanismos externos de controle mais flexíveis, como condição para elevarem seus níveis de autonomia gerencial, especialmente através de maior liberdade tarifária e comercial, condições para alcançarem melhores performances a serem expressas por equilíbrio orçamentário-financeiro, elevação dos níveis de produtividade e maior rentabilidade.⁴²

Por outro lado, o Estado percebia a degradação dos resultados financeiros de suas empresas, o que onerava o orçamento público. Juntava-se a isso o aumento da complexidade da gestão e dos mecanismos de controle externos. A Comissão de Verificação das

Empresas Públicas recomenda, em 1967, que se flexibilizem os controles preventivos e preconiza a definição de um quadro de objetivos, acordado entre empresas e governo.⁴³

Em 1969, o primeiro-ministro francês verbaliza, no Parlamento, o objetivo de “fazer das empresas públicas verdadeiras empresas, restituindo-lhes a mensuração de suas decisões, graças à contratação das suas relações com o Estado”.⁴⁴

Neste mesmo ano, são firmados os primeiros contratos de programa entre empresas públicas francesas e o Estado. A SNCF (Sociedade Nacional das Estradas de Ferro Francesa) e a EDF (Eletricidade de França) assinam os contratos em junho e dezembro daquele ano, respectivamente.

Durante a década de 70, há descontinuidade nas renovações desses contratos, que não se estendem a outras empresas. Mesmo essas primeiras empresas chegam a ficar anos fora do regime de contrato com o Estado.

Essa prática é retomada em 1978, sob a denominação de contrato de empresa. O número de empresas sob contrato se expande. O teor dos mesmos é também mais abrangente. “Tais contratos definiam inúmeros compromissos (bastante quantificados), detalhavam programas de investimentos, baseavam-se em referências de indicadores de produtividade de gestão ou de resultado e continham várias hipóteses de execução em função da possível evolução da economia..., previam procedimentos de revisão parcial ou total dos compromissos assumidos”.⁴⁵

Tais contratos não possuíam natureza jurídica, eram compromissos negociados entre as partes, não cabendo, portanto, recursos à Justiça.

Também os contratos de empresa não foram regulamentados de maneira geral, tendo se desenvolvido empiricamente, dependendo da empresa contratada.

Apenas em 1982, já sob o governo socialista de Mitterrand, é aprovada forte e extensiva regulamentação para os agora chamados contratos de plano. Dessa forma, universalizou-se este procedimento “a todas as empresas estatais que, de alguma forma, dependessem do apoio do Estado, independente de sua situação financeira.”⁴⁶

“Os contratos de plano buscavam articular a estratégia das empresas à política industrial do país e, particularmente, evitar maiores controles administrativos sobre as empresas recém-estatizadas no início do governo socialista. Três características, nesses contratos, foram fundamentais: especificar os recursos necessários para investimentos, a estratégia e os objetivos; garantir maior coerência entre as estratégias das empresas e as prioridades governamentais, em matéria de pesquisa,

emprego, formação, comércio exterior e sistema industrial; programar os compromissos financeiros do Estado, enquanto acionista.⁴⁷

Em 1988, o Ministério da Indústria define um novo procedimento de contratação para as suas empresas subordinadas. Foi chamado de contrato de objetivos. Basicamente, este contrato era expresso por um documento anual, com a síntese dos principais pontos estratégicos e financeiros do plano estratégico da empresa. Representava um acordo entre o Estado e a empresa, a partir de três documentos: o plano da empresa para três ou quatro anos, um plano de previsão financeira e um resumo estratégico do plano da empresa. Esse contrato aplica-se apenas a empresas sob concorrência, não prevendo encargos orçamentários para o Estado, nem pagamento de dividendos ao Estado pela empresa.

A lógica de contratos no interior da administração pública francesa não se limita às relações com as empresas públicas. Tal prática também vigora entre níveis da sua administração pública.⁴⁸

O contrato Estado-região, ou contrato de plano, é realizado entre o nível central do Estado, através de seu representante na região, chamado de Prefeito da região⁴⁹ e a representação eleita na região – o Presidente do Conselho Regional. Esses contratos foram propostos na administração francesa a partir do governo socialista de Mitterrand – 1983,⁵⁰ num esforço de descentralização do Estado. Segundo LORNE (1993), o contrato de plano “encontra-se na intersecção entre o plano nacional e o plano da região”.⁵¹ Essa forma de contrato visa a compatibilização de prioridades e recursos a serem aplicados numa dada região, definidos tanto no plano central, quanto no de autonomia da própria região. Tomando o exemplo do contrato com a região Provence-Alpes e Côte D’Azur, podem ser identificadas cinco grandes áreas objeto do contrato: a primeira, relacionada com a criação de emprego; a segunda, com a qualificação e formação de mão-de-obra; a terceira diz respeito à inovação e pesquisa, especialmente relacionada com a transferência de tecnologia das universidades e demais organismos de pesquisa para as empresas; a quarta área é chamada de administração do território, na qual se encontram os programas de desenvolvimento da infra-estrutura e a quinta área, que trata da melhoria da qualidade de vida, é onde estão os programas na área da cultura e do meio ambiente.⁵²

Nesses contratos, é previsto o acompanhamento periódico tanto das metas físicas quanto das financeiras. Há indicadores de resultados para as diversas operações previstas no contrato.

Finalmente, há os contratos com centros de responsabilidade, destinados aos chamados órgãos públicos e não às empresas do Estado (estatais). Compõem esse setor da administração todos os demais serviços vinculados aos diversos ministérios.

No mesmo espírito dos demais contratos, há o objetivo de flexibilizar a gestão do órgão público contratado e, igualmente, melhor prever e acompanhar seus resultados, com base nos compromissos assumidos no termo de contrato. O surgimento dos contratos com centros de responsabilidade dá-se em 1990. Para que um serviço se proponha a se transformar num centro de responsabilidade, ele deve desenvolver o chamado “projeto de serviço”, que trata, entre outros temas, dos métodos internos de administração, da relação com os usuários, de um plano de comunicação, incluindo a divulgação do andamento do processo e dos mecanismos de avaliação do plano, envolvendo pesquisas com os usuários e com os funcionários, além de balanços sistemáticos baseados em indicadores.⁵⁴ Assim, para que se transforme num centro de responsabilidade, o serviço deve formular claramente seus objetivos, além de adotar métodos de avaliação dos resultados.

Com tais condições satisfeitas, o mesmo pode firmar um contrato por três anos com o ministério ao qual está vinculado. Desse contrato tomam também parte o Ministério do Orçamento e o da Função Pública. A contrapartida do Estado, através dos ministérios, materializa-se em flexibilizações para a gestão desses serviços. Nesse caso, podem ser consideradas: concessão de dotação global para pagamento de gratificações a trabalhos suplementares; liberdade para distribuição dos horários de trabalho; concessão de dotação orçamentária global para o funcionamento do serviço; supressão de controles financeiros prévios; elevação das competências gerenciais do serviço, em relação ao seu ministério vinculado; créditos para investimento em equipamentos, segundo orçamento apresentado pelo centro e liberdade para usar as economias feitas em relação ao orçamento anterior, especialmente para desenvolver serviços sociais (creches, cheques-viagem) e melhoria das condições de trabalho.⁵³

Há, no contrato, um rigoroso sistema de acompanhamento de resultados, a partir da programação de objetivos, que deve ser quantificado em metas. Anualmente, as duas partes – serviço e ministérios – fazem juntas uma avaliação dos resultados. O contrato é feito por um período de três anos.

Dos primeiros contratos, chamados de contratos de programa, até a lógica dos contratos com centros de responsabilidade, notam-se importantes características e objetivos no processo de transformação da administração pública francesa. As mudanças e tendências apontam as seguintes transformações na administração pública:

“de uma administração centrada em seu próprio funcionamento, para uma administração voltada para sua missão e, portanto, para

os usuários; de uma administração de procedimentos e de obediência passiva, para uma administração de responsabilidades; de uma administração vertical, para uma administração transversal, que funcione em rede, com relações complementares do tipo clientes-fornecedores; de uma administração de despesas, para uma administração de resultados.”⁵⁵

6.2. O contrato de gestão no Brasil: algumas experiências

Ainda que já haja um contrato de gestão no Brasil na área de saúde, como será visto adiante, o nosso propósito não é o de tomar este ou aquele contrato como modelo, mas sim realizar uma aproximação dessa prática gerencial com a realidade brasileira. Posteriormente, faremos algumas considerações sobre sua aplicação de modo mais extensivo ao setor Saúde.

No Brasil, o contrato de gestão começou a ser utilizado em 1991. No plano federal, a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD assinou com o governo o seu primeiro contrato em 1992. A Petrobrás o fez em 1994. Também em empresas públicas do Estado de São Paulo vigoram contratos de gestão desde 1992. Finalmente, há o caso da Associação das Pioneiras Sociais que assinou um contrato em 1991, ainda que este não apresente as características típicas encontradas nos contratos franceses e esteja bastante aquém dos termos definidos para a Vale do Rio Doce e a Petrobrás. O caso de São Paulo nos parece um pouco mais particular, pois trata-se muito mais de um programa que visa criar condições para a implementação dos referidos contratos.

Para uma adequada ilustração, elegemos o contrato da CVRD como referência para descrição e análise além de algumas considerações sobre o caso de São Paulo.

6.2.1. O contrato da Vale⁵⁶

Apresentamos a seguir a forma como se dá o processo de contratação e que foi obedecido no caso da CVRD.

Os contratos de gestão nas empresas estatais federais foram estabelecidos através do Decreto n.137 de 27/05/91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais – PGE. No âmbito desse programa, as empresas estatais passam a poder submeter à Coordenação das Empresas Estatais propostas de contratos de gestão, nos quais a União e a empresa estabelecem obrigações recíprocas relativas aos

objetivos da empresa e aos compromissos da administração federal para a consecução desses objetivos.

Identifica-se claramente que, no próprio processo de preparação para implantação do contrato, ocorrem modificações nas bases gerenciais da empresa, na medida em que a negociação do contrato também é um processo de ajuste e racionalização das práticas gerenciais, de certo modo aplainando o terreno para que se possa corresponder aos objetivos a serem compromissados.

A construção do contrato deve obedecer a conteúdos mínimos, segundo a legislação que o instituiu, a saber:

- Descrição do contexto macroeconômico em que a empresa opera e os cenários previstos para a sua atuação futura;

- Diagnóstico da empresa, no qual se analisa a capacidade da empresa de cumprir determinado papel social. Igualmente devem ser identificados os principais problemas e dificuldades enfrentados, listando-se séries históricas de seus principais indicadores operacionais e econômico-financeiros;

- Determinação das partes contratantes. Consiste no instrumento jurídico específico, especificando as partes – primeiro escalão do governo e da empresa;

- Objetivo geral do contrato. Especifica a razão do contrato, que pode ser a flexibilização da gestão, o equilíbrio das contas, a restauração do autofinanciamento, a competitividade, a concessão de autonomia etc.;

- Objetivos, metas e indicadores de desempenho; a determinação dos objetivos a serem alcançados durante a vigência do contrato, referentes a pessoal, produtividade, rentabilidade, reestruturação operacional, organizacional etc.; metas e prazos por objetivos definidos, em geral por um ano de vigência, além dos mecanismos para definição das metas futuras. Os indicadores de desempenho definidos para aferir os objetivos e metas assumidos compõem o sistema de avaliação de desempenho;

- Isenções de autorizações prévias e de outras normas de controle. Isenções que expressam a autonomia que será delegada;

- Prazo de vigência;

- Condições de renovação, revisão, suspensão ou rescisão;

- Responsabilidades para os administradores, fixando tanto penalidades para os dirigentes da empresa pelo descumprimento do contrato – tais como afastamento – quanto salvaguardas contra interferências políticas na gestão.

O processo de implementação de um contrato de gestão pode ser decomposto em sete etapas distintas:

- a. Elaboração do contexto macroeconômico, diagnóstico da empresa, estabelecimento de políticas empresariais, objetivos, metas e conjunto de indicadores;
- b. Análise pela SEST⁵⁷ dos documentos elaborados;
- c. Formalização do contrato;
- d. Aprovação e assinatura pela CCE⁵⁸;
- e. Avaliação de desempenho da empresa, envolvendo relatórios trimestrais e relatórios sintéticos de avaliação, aprovados pelo CCE e enviados ao Presidente da República;
- f. Realização de auditorias operacionais; e
- g. Aperfeiçoamento do sistema de indicadores.

Na fase que antecede a assinatura do primeiro contrato da Vale, o relacionamento entre o Ministério das Minas e Energia (ministério vinculado) e a empresa já se dava sob a lógica de compromissos de gestão, que foram assinados entre as partes sob a forma de um “convênio de desempenho”. Esse instrumento já possuía objetivos similares ao do contrato de gestão enquanto instrumento para gestão por objetivos. No entanto, tal instrumento ainda não liberava a CVRD de qualquer prática de controle pelo governo, não conferindo, portanto, maior autonomia de gestão.

Essa prática, no entanto, foi importante para uma adequada definição de objetivos e metas que, em seguida, foram incorporadas ao contrato de gestão.

No caso da CVRD, foram compromissadas 36 metas, quando do contrato 92/93, distribuídas nas seguintes áreas:

- operacionais, envolvendo a produção de minério de ferro, pelotas, ouro, manganês e transporte comercial;
- comerciais, incluindo nível médio de preços e volume de vendas para o mercado interno e externo; econômico-financeira, com previsões de margem de lucro bruta, receita líquida etc.;
- recursos humanos, com definição de efetivo máximo e limite de gastos sobre a receita líquida, além de diversos indicadores de produtividade da mão-de-obra;
- administrativa-governamental, envolvendo gastos com terceirizações e investimentos.

As concessões de autonomia pactuadas no contrato foram relativamente limitadas, uma vez que não puderam ultrapassar constrangimentos estabelecidos pelas leis e mesmo constitucionais, uma vez que o contrato em si, enquanto peça jurídica, é decorrente de ato legal de força inferior (decreto). No entanto,

“segundo a empresa, as autonomias obtidas tiveram papel importante na evolução (incremento) do desempenho, destacando-se a (maior) liberdade de definir e executar uma política de recursos humanos”.⁵⁹

Entre as concessões de autonomia, são destacadas: a programação orçamentária é de exclusiva responsabilidade interna da empresa, nos limites pactuados (nível de endividamento e rubricas tais como investimento, custeio de RH, receitas/preços) ficando o controle governamental *ex-post*; na gestão de RH, obedecidos tetos de salários e gastos totais, a empresa tem autonomia para promover, contratar, demitir, remanejar, definir planos e tabelas salariais, celebrar contratos coletivos etc. (vale a observação de que entre 1990 e 93, o quadro foi reduzido de 21.826 para 17.829 funcionários); fixação de preços, obedecidas as regras contratadas; no que concerne à contratação de serviços de terceiros, compras de consumo e equipamentos, a autonomia está limitada pela Lei n.8.666; nas viagens para o exterior, há inteira liberdade, respeitado o limite contratado de gastos, o que significa não depender de qualquer autorização dos níveis centrais; quanto aos relatórios anteriormente existentes de prestação de contas, autorizações etc., que segundo a empresa eram definidos por cerca de 100 (cem) normas de inúmeros órgãos de governo, foram todos suspensos quanto à obrigatoriedade para a CVRD; e, ainda outras autonomias quanto a operações societárias, emissão de debêntures etc.

A CVRD já se encontra sob a vigência do seu segundo contrato (1994-96). A prática gerencial e o modelo de gestão após a vigência dos contratos se diferenciou bastante. Em 1992, foi instituído o planejamento estratégico sistemático, que considera análises setoriais, cenários alternativos e leva à definição de objetivos e metas no que concerne os planos de trabalho por área operacional e unidade de negócio⁶⁰. Paralelamente, a CVRD desenvolve extenso programa de implantação da qualidade total (TQC), que hoje já envolve não apenas seus fornecedores, como serviços das localidades onde suas unidades estão instaladas.⁶¹

Finalmente, a CVRD já começou a estabelecer contratos de gestão com suas empresas subsidiárias e controladas.

6.2.2. Os contratos em São Paulo

O governo do Estado de São Paulo implantou contratos de gestão em 25 empresas estatais a partir de 1992. Ainda que tal processo tenha estimulado o aperfeiçoamento dos modelos gerenciais daquelas empresas, contando com grande adesão de seus dirigentes, até o momento não houve suficiente contrapartida do governo quanto à concessão de autonomias gerenciais. Igualmente, o governo não apresenta políticas gerais consistentes, capazes de propiciar uma gestão governamental por objetivos, o que tem dificultado o estabelecimento de projetos claros para as suas empresas.⁶²

Ainda assim, há um conjunto de fatores que tem sustentado a implantação dos contratos nas empresas de São Paulo. Segundo ANDRÉ (1995), entre as crenças mais importantes a sustentar os contratos encontram-se: “o potencial do contrato como reforço à prática do planejamento estratégico e a uma administração por objetivos na empresa” e “o potencial do contrato de dar maior estabilidade à administração da empresa, comprometendo as sucessivas diretorias com os objetivos e metas do contrato”.⁶³

Mas, além de crenças, aquela autora também cita constatações identificadas através de levantamento junto aos coordenadores dos contratos no Estado, no período de novembro/dezembro de 1993. Entre as constatações, destacam-se:

- o aumento do comprometimento e da autoridade das presidências (das estatais) para definir objetivos e metas globais e para supervisionar sua execução;
- o estímulo dos contratos para uma administração mais participativa;
- a influência dos relatórios de supervisão para a atuação gerencial interna e ainda para a mobilização das diretorias no sentido de solicitar revisões dos compromissos contratuais, durante suas próprias vigências.⁶⁴

Há uma constatação de que a resistência aos contratos se dá especialmente no plano central das secretarias às quais estão subordinadas as respectivas estatais. A explicação para isso parece estar em dois campos. De um lado, é considerado razoável que trabalhar por objetivos seja mais factível para as empresas, uma vez que têm funções melhor definidas, produtos mais palpáveis, estruturas mais autônomas etc. No plano central, identifica-se tanto a pouca clareza quanto a objetivos a serem demandados, por ausência ou nebulosidade nas políticas, quanto a resistência apresentada por seus quadros, por não verem benefícios – sejam profissionais, sejam salariais –, no caso do melhor desempenho de empresas das quais não participam.⁶⁵

Segundo a autora, o que vem dando sustentação aos contratos, pelo nível central, foi a estratégia adotada na Secretaria de Planejamento e Gestão de vincular as metas dos contratos aos respectivos orçamentos aprovados pelo Estado. Ainda que existam problemas de inconsistência orçamentária, o processo avança.⁶⁶

O breve relato acerca dos contratos de gestão em São Paulo, onde os mesmos não parecem ter alcançado uma maior estabilidade, denota o quanto é difícil introduzir mudanças na administração pública. Neste caso, segundo ANDRÉ (1995), parece haver mais consciência, vontade e profissionalismo quando se analisam as condições internas às empresas. Há uma indagação um tanto ou quanto incomum, que a própria autora formula: estariam os órgãos a serem fiscalizados mais disponíveis e abertos do que os órgãos fiscalizadores? No caso de São

Paulo, a resposta parece ser afirmativa. Na verdade, acreditamos que será sempre afirmativa essa resposta em se tratando de processos que efetivamente confiram maior autonomia e estejam fundados em maior profissionalismo e responsabilidade. Essas são condições básicas para empresas pleitearem a implantação dos contratos de gestão.

A situação descrita pelos dirigentes da CVRD demonstrou que os contratos daquela empresa foram fortemente viabilizados a partir da própria empresa, que emprestou e contratou especialistas capazes de formular o próprio contrato em conjunto com a administração federal. Não há muitas dúvidas de que o profissionalismo e as competências do quadro dirigente da Vale sejam maiores que aqueles encontrados na burocracia central!⁶⁷

7. Considerações finais

O chamado processo de modernização do Estado exige a superação de desafios de grande monta. Primeiramente, há que se ter claro o que deve estar no próprio Estado e submetido à sua maior regulação e controle. De outro lado, identificar, aperfeiçoar e introduzir mecanismos de operação do Estado mais eficientes e eficazes. É o campo da gestão propriamente dita.

Quanto à atuação do Estado no setor Saúde, assume-se a sua pertinência e obrigatoriedade, ainda que seja polêmica a extensão da intervenção. Para todos os efeitos, entendemos que é imperiosa a atuação do Estado nas áreas sociais, tanto como prestador, mas fundamentalmente como regulador. A maior ou menor intervenção é uma questão de compromissos políticos dos governos e naturalmente, de competência para fazê-lo de forma eficiente e eficaz.

Não estamos afirmando que seja melhor se retirar do que intervir de forma ineficiente. Ao contrário, enfrentar os sistemáticos apelos para o chamado enxugamento do Estado, acima de tudo, requer uma administração pública eficiente. Movimentos nesse sentido não são apenas necessários, são possíveis, conforme demonstrado em outros países e, especialmente, no caso francês. O caso brasileiro, bastante atrasado nesse sentido e depois de enfrentar processos absolutamente erráticos, como a “reforma Collor”, está diante de novas oportunidades.

Na área da saúde, leia-se a crise atual como oportunidade. Uma crise que transpassa diversas dimensões, conforme explorado no início deste trabalho. Mas uma crise que encontra um espaço de intersecção de grande potencialidade, localizado nas dimensões estrutural e organizacional. Estamos falando do modelo de gestão e de inter-relacionamento en-

tre o Estado e suas organizações. Estamos falando tanto da própria administração pública, na sua dimensão de organização do Estado, quanto da dimensão organizacional interna – serviços propriamente ditos.

Não há dúvidas de que este espaço não dá conta diretamente de outras dimensões da crise, localizadas, por exemplo, no campo da disponibilidade de recursos para o setor. No entanto, defendemos que não se trata de resolver um ou outro problema, mas de resolver os dois, ou melhor ainda, ambos só têm sentido caso sejam tratados e enfrentados simultaneamente. Ambos se condicionam tanto negativa quanto positivamente.

Defendemos que a lógica de organização da administração pública, tomando por base os contratos de gestão, altera significativamente importantes estrangulamentos que dificultam atualmente a melhor *performance* das organizações públicas, em diversos setores, neste caso, os hospitais.

A ausência de objetivos externos claros, nos órgãos centrais, o centralismo administrativo, a ênfase nos controles sobre os meios e processos são características a serem revertidas. O “contrato de gestão” permite isso. Quanto aos hospitais, a baixa responsabilidade em relação aos resultados, a ausência de objetivos, a limitada autonomia gerencial, a improvisação gerencial, o desperdício etc., podem ser melhor enfrentados.

Particularmente, para as características da atividade hospitalar, na qual o trabalho mais essencial, o trabalho médico, exige liberdade e autonomia relativa, pode ser estendida a mesma concepção de gerência. A prática formal de autonomias internas – com base nos serviços/unidades organizacionais/centros de responsabilidades – respeita e valoriza a liberdade e autonomia do trabalho médico, mas dele cobra resultados, responsabilidades, coordenação com o todo organizacional e deste com a própria dimensão maior do modelo de atenção preconizado pelo SUS – um modelo interessado em resultados (sanitários).

Isso tudo significará uma reforma na administração pública e, particularmente, nos princípios de gestão do SUS, hoje enfaticamente preocupados com os meios.

No setor Saúde, e especialmente para o parque hospitalar vinculado ao SUS, tanto em relação aos hospitais estatais quanto aos contratados, as iniciativas controladoras centradas exclusivamente sobre as faturas de produção (AIH e UCA) não parecem ter muito futuro. Ainda que sejam aperfeiçoados esses processos descentralizados, seus controles etc., não há nada que indique, quando cotejado com outros mecanismos de controle no país e no mundo avançado, que o seu maior

e melhor aperfeiçoamento redundará em garantias de melhores e mais racionais serviços hospitalares.

Passados 20 anos em que a relação entre Estado e prestadores privados se dá nessas bases, não há indícios de que a racionalidade e qualidade dos serviços prestados tenha se alterado por decorrência de tais mecanismos. A conclusão é semelhante para os serviços públicos, apesar de uma experiência similar de cerca de cinco anos. Não há indícios de que qualquer dos importantes hospitais públicos ou privados apresente modelos de gestão inovadores como decorrência daquele sistema.

Se tal sistema de relacionamento central/ local gerou alguma alteração na gestão local, esta não ultrapassou os limites do setor de faturamento, onde, de fato, podem ser encontrados faturistas profissionais e, muitas vezes, firmas contratadas e remuneradas de acordo com as faturas que propiciam aos seus hospitais.

Na introdução, pudemos identificar diversas causas que concorrem para a atual crise do parque hospitalar público brasileiro (SUS). Não há dúvidas de que, no aspecto estrutural, é fundamental que a saúde se expresse enquanto questão de Estado e que isto se manifeste pela maior capacidade de intervenção/regulação estatal. Tal presença importa enquanto aporte/redistribuição de recursos, mas sobretudo pela definição de políticas claras, objetivas, definindo prioridades sanitárias e criando condições para viabilizá-las.

Não restam dúvidas de que, no plano organizacional, boa parte dos problemas seja consequência da ausência de recursos ou da indefinição de objetivos de governo. No entanto, podemos encontrar espaços potencialmente estratégicos para reformulações que sejam impactantes no sistema como um todo. Reafirmamos que o modelo baseado nos contratos de gestão permite uma engenhosa e abrangente concepção de gestão, tanto a impactar a administração pública no seu todo, enquanto expressão do Estado, quanto, especificamente, as suas organizações, sua eficiência e sua eficácia.

Notas

¹ Fundações privadas são organizações legalmente constituídas com personalidade jurídica própria e regidas pelo direito privado. As fundações privadas de apoio são constituídas em função e ao lado de uma organização pública e formalmente com

ela estabelecem relações formais (convênios), de modo a viabilizar – através da fundação – diversas ações e processos que, legalmente, não são possíveis na organização de direito público – administrativo direta e mesmo indireta.

² MALIK, Ana Maria e VECINA NETO, Gonzalo. “Desenhando Caminhos Alternativos para a Gerência de Serviços de Saúde”, São Paulo, mimeo, 1991. pp.1-3.

³ MALIK, Ana Maria e VECINA NETTO, Gonzalo, op.cit. p.2.

⁴ Diversas matérias jornalísticas nos últimos anos vêm denunciando as precárias condições de trabalho nos hospitais públicos brasileiros. Esse tema é tratado em reportagem na *Revista Veja* de 18/08/93 do jornalista Elio Gaspari, considerada ilustrativa. Expressa uma analogia ao famoso filme em que uma mãe, durante a II Grande Guerra, é colocada diante da situação em que deve escolher um de seus dois filhos para salvar das mãos dos nazistas; o outro fatalmente morreria. Em vários hospitais, essa escolha já é feita, como por exemplo, no caso de dois pacientes que necessitam de um respirador (aparelho para manter função respiratória – disponível em setores de emergência e centros de terapia intensiva) e há apenas um disponível. O médico, com assentimento de seu diretor ou mesmo orientado por ele, decide em qual paciente utilizar o aparelho. O outro ... Na matéria há fortes depoimentos quanto a esse tema de diversos profissionais, incluindo diretores de hospitais no Rio e em São Paulo.

⁵ Essas idéias derivam da compreensão de Etzioni de que cada vez mais as pessoas nascem, vivem e morrem por ação direta das organizações. Vive-se uma sociedade de organizações; ETZIONI, Amitai. in: LEMOS, Sheyla. “O processo de definição e implementação de objetivos numa organização do setor Saúde: do conjunto sanatorial de Curicica ao Hospital das Clínicas Raphael de Paula Souza” Tese de Mestrado – EBAP/FGV, mimeo 1993. p.4.

⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes “Teoria da Administração: alcance, limites, perspectivas”. Mimeo., ENSP/FIOCRUZ/FUNDAP, out. 1990, RJ. p.4.

⁷ DUSSAULT, Gilles. “A Gestão dos Serviços Públicos de Saúde: características e exigências” *Revista Administração Pública*, RJ, n.2, vol.26, FGV, 1992. pp.9-10.

⁸ Esse autor concebe oito metáforas, cada uma traduz uma ênfase a ser valorizada na forma de compreender as organizações e, assim, caracterizá-las e diferenciá-las; são elas: a máquina, o organismo, o cérebro, a cultura, o sistema político, o presidio psíquico, fluxos e transformações e um instrumento de dominação; MORGAN, Gareth. *Images of Organizations*, USA, 3ª ed, Sage Publications, Inc., 1991.

⁹ DUSSAULT, Gilles. op.cit. p.10.

¹⁰ Idem, *Ibidem*. p.10.

¹¹ MINTZBERG, Henry. *Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations*. The Free Press, New York, 1989. pp.98-100.

¹² MINTZBERG, Henry. op.cit. p.101.

¹³ Idem, *Ibidem*. pp.103-105.

¹⁴ Idem, *Ibidem*. pp.106-109.

¹⁵ Essa noção é interessante e significa compreender cada configuração enquanto uma força que age junto com as demais numa tensão dialética, na qual cada uma possui pesos específicos e, sendo uma delas mais potente, determina um tipo organizacional particular.

¹⁶ MINTZBERG, Henry, op.cit. p.174-176.

¹⁷ LEMOS, Sheyla. op.cit. p.120.

¹⁸ DUSSAULT, Gilles. op.cit. p.11.

¹⁹ Idem, *Ibidem*. p.11.

²⁰ LEMOS, Sheyla. op.cit. p.121.

²¹ MOTTA, Paulo R. "Gestão Governamental: a busca de uma definição e de uma unidade de análise". Síntese da palestra realizada na FUNDAP, S.Paulo, mimeo, 1989. p.8.

²² O Sistema Único de Saúde está definido constitucionalmente através do artigo 198 da Constituição de 5/10/88 e regulamentado na Lei Orgânica da Saúde n.8080/90.

²³ DUSSAULT, Gilles "A Gestão dos Serviços Públicos de Saúde: características e exigências". *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(2), 1992. p.13.

²⁴ DUSSAULT, Gilles. op.cit. p.13.

²⁵ CAMPOS, Ana Maria "Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?" *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 24(2)30-50, 1990. p.42.

²⁶ Na sociologia formal, "a forma e a relação entre indivíduos, feita a abstração dos objetos por eles desejados" (ARON, R. *La sociologia alemana contemporanea*. B. Aires, Pardos, 1953, p.12) ver Dicionário de Ciências Sociais. Fundação Getúlio Vargas – SILVA, Benedicto et. al (coord. Geral), 2ª ed. Rio de Janeiro. 1987. p.498. Na lógica formal, as formas (e o formalismo) se referem aos elementos que constam do juízo, independente do seu conteúdo concreto.

²⁷ CAMPOS, Ana Maria. op.cit. p.42.

²⁸ CASTOR, B. O. e FRANÇA, C. "Administração Pública no Brasil – exaustão e revigoração do modelo". *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 20(3):3-26, 1986. p.6.

²⁹ Matus define quatro regras básicas que fundamentam suas proposições para um adequado sistema de gestão; ao mesmo tempo, possibilitam a análise de práticas de gestão: direcionalidade, que corresponde a uma adequada definição e implementação de missão e objetivos organizacionais; responsabilidade, que corresponde à existência de um sistema de prestação de contas dos resultados que confirme os objetivos; departamentalização, que corresponde à divisão do trabalho organizacional e adequada definição de competências; governabilidade, que corresponde à capacidade de governo do sistema, expresso sobre o poder que os dirigentes possuem sobre as variáveis que importam ao sistema. É oportuno frisar que, para o autor, as regras de direcionalidade e responsabilidade são mais condicionantes que as duas outras, na conformação de um eficaz sistema de gestão. MATUS, Carlos "O Planejamento estratégico-situacional (PES) na prática". Fundação Altadir, Caracas, mimeo, 1987.

³⁰ LEMOS, Sheyla M. op.cit. p.130.

³¹ THOMPSON, J. D. "Dinâmica Organizacional". São Paulo, Ed. McGraw Hill do Brasil, 1976 in LEMOS, op.cit. p.126

³² DUSSAULT, Gilles. op.cit. p.13.

³³ Referência expressa uma relação de encaminhamento formal de pacientes de uma dada unidade de saúde para outra, com tecnologia mais apropriada à resolução do caso e contra-referência o encaminhamento de retorno à unidade de origem após intervenção. Essas relações denotam a necessária complementariedade entre serviços de saúde que componham uma rede.

³⁴ MOTTA, Paulo "Alguns desafios administrativos na gestão pública de saúde". Trabalho apresentado no Seminário Novas concepções em administração e desafios do SUS: em busca de estratégias para o desenvolvimento gerencial. ENSP/FIOCRUZ – FUNDAP/SP, mimeo, 1990. p.23.

³⁵ O Sistema AII, já praticado como modalidade de pagamento de todos hospitais privados contratados pelo poder público, foi estendido ao setor público em 1991. Baseia-se numa tabela de procedimentos associados a diagnósticos específicos, para os quais há valores definidos a serem pagos aos prestadores da assistência. Esses valores são fixos por patologia, existindo valores adicionais segundo a complexidade da unidade prestadora.

³⁶ No momento, há estudos preliminares no interior da própria FIOCRUZ para o desenvolvimento e implantação de contratos de objetivos ou de gestão, que procurariam articular o acesso a recursos com a eficiência e eficácia da respectiva unidade técnica. Num primeiro momento, talvez já em 1995, os primeiros indicadores para acompanhamento de performance já estejam sendo utilizados, com metas assumidas tanto pela unidade quanto pela Presidência da instituição.

³⁷ MENDES, Eugênio V. op.cit. p.111.

³⁸ BRESSER PEREIRA, L. C. "A Reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira" Conferência em seminários realizados com partidos políticos. Brasília, jan. 1995. revisado em abril. mimeo.

³⁹ O atual Ministro Bresser Pereira – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, defende a organização do Estado em quatro níveis, a saber: o núcleo burocrático, tipicamente estatal (atividades típicas e exclusivas do Estado); o núcleo monopolista do Estado (atividades não exclusivas, mas dominadas pela atuação do Estado); a esfera pública competitiva (atividades não exclusivas, onde o Estado pode/deve competir com a iniciativa privada e a esfera não-pública (reservada às funções típicas de mercado, podendo ou não ter atuação do Estado); exceto no núcleo burocrático. Os demais devem ser geridos mediante contratos de gestão entre cada organização e a esfera que a subordina no núcleo burocrático do Estado. Essas considerações foram colhidas em conferência realizada pelo Ministro Bresser em julho de 1995, no Hotel Glória, RJ.

⁴⁰ ENAP. "O contrato de gestão no serviço público". Escola Nacional de Administração Pública, SAF, 1993. p.14-15.

⁴¹ ENAP. "O contrato de gestão no serviço público". op.cit. p.43.

⁴² Idem, Ibidem. p.50.

⁴³ Idem, Ibidem. p.50.

⁴⁴ Idem, Ibidem. p.50.

⁴⁵ Idem, Ibidem. p.52.

⁴⁶ Idem, Ibidem. p.53.

⁴⁷ Idem, Ibidem. p.54.

⁴⁸ É oportuno o esclarecimento de que a administração francesa divide-se em quatro níveis: o Estado central, as regiões, os departamentos e as comunas; trata-se de um Estado não federativo, como é o nosso caso no Brasil.

⁴⁹ É um profissional designado pela administração central para dirigir cada uma das 22 regiões francesas.

⁵⁰ LORNE, Michel. "O contrato de plano entre o estado e a região Provence-Alpes – Côte D'Azur, in "Contrato de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público". Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 1993.

⁵¹ LORNE, Michel. op.cit. p.138.

⁵² Idem, Ibidem. p.143-144.

⁵³ ENAP. "O contrato de gestão no serviço público". op.cit. p.62.

⁵⁴ Idem, Ibidem. p.63.

⁵⁵ Idem, Ibidem. p.24.

⁵⁶ Esse trecho do trabalho está baseado em IPEA/IBAM/ENAP. "Subsídios para uma Reforma do Estado – Contratos de Gestão", vol. IV, dez, 1994. p.13-28.

⁵⁷ Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais/Ministério do Planejamento.

⁵⁸ Coordenadoria Geral de Gestão da SEST, composta pelo Ministros do Planejamento e da Fazenda, seus respectivos secretários executivos e o Ministro da pasta à qual é

subordinada a empresa. No caso de temas relativos a pessoal, participam o Ministro e Secretário executivo da pasta do Trabalho.

⁵⁹ “Subsídios para uma Reforma do Estado”, op.cit. p.22.

⁶⁰ A noção de unidade de negócio corresponde a uma dada autonomia para um setor ou área de trabalho, onde tanto se alocam recursos, quanto se cobram resultados, numa espécie de unidade interna sob contrato de gestão com o nível diretivo da empresa.

⁶¹ Na cidade de Itabira, a CVRD estendeu este programa à Prefeitura, escolas, bancos.

⁶² ANDRÉ, Maristela A “Contratos de Gestão: contradições e caminhos da administração pública”. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.35, n.3, p.8.

⁶³ ANDRÉ, Maristela A. “Contratos de Gestão: contradições e caminhos da administração pública”. p.8.

⁶⁴ Idem, *Ibidem*. p.8.

⁶⁵ Idem, *Ibidem*. p.9.

⁶⁶ Idem, *Ibidem*. p.9.

⁶⁷ Refiro-me a relatos feitos quando de um debate sobre o contrato de gestão da CVRD realizado no auditório daquela empresa especialmente para alunos do Curso de Mestrado e CIPAD da EBAP/FGV, em 1993.

Bibliografia

- ANDRÉ, Maristela A. “Contratos de Gestão: contradições e caminhos da administração pública”. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.35, n.3. 1995.
- BRESSER PEREIRA, L.C. “A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira”. Conferência em seminários realizados com partidos políticos. Brasília, jan. 1995. Revisado em abril 1995, mimeo.
- CAMPOS, Ana Maria “Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 24(2): 30-50, 1990.
- CASTOR, B.O. e FRANÇA, C. “Administração Pública no Brasil – exaustão e revigoramento do modelo”. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, 20(3): 3-26, 1986.
- DUSSAULT, Gilles “A Gestão dos Serviços Públicos de Saúde: características e exigências”. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, n.2, vol.26, FGV, 1992.
- DUSSAULT, Gilles “A Gestão dos Serviços Públicos de Saúde: características e exigências”. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26(2), 1992.
- ENAP “O contrato de gestão no serviço público”. Escola Nacional de Administração Pública, SAF, 1993.
- ETZIONI, Amitai. in: LEMOS, Sheyla “O processo de definição e implementação de objetivos numa organização do setor Saúde: do conjunto sanatorial de Curicica ao Hospital das Clínicas Raphael de Paula Souza” Tese de Mestrado – EBAP/FGV, mimeo 1993.
- IPEA/IBAM/ENAP “Subsídios para a Reforma do Estado: Contratos de Gestão” vol. IV, dez. 1994.

- LEMOS, Sheyla "O processo de definição e implementação de objetivos numa organização do setor Saúde: do conjunto sanatorial de Curicica ao Hospital das Clínicas Raphael de Paula Souza". Tese de Mestrado – EBAP/FGV, mimeo 1993.
- LORNE, Michel "O contrato de plano entre o estado e a região Provence-Alpes – Côte D'Azur", in *Contrato de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público*, Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 1993.
- MALIK, Ana Maria e VECINA NETO, Gonzalo "Desenhando Caminhos Alternativos para a Gerência de Serviços de Saúde". São Paulo, mimeo, 1991.
- MATUS, Carlos "O Planejamento estratégico-situacional (PES) na prática". Fundação Altadir, Caracas. mimeo, 1987.
- MINTZBERG, Henry. *Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations*. New York: The Free Press, 1989. MORGAN, Gareth. *Images of Organizations*, USA, 3ª ed, Sage Publications, Inc., 1991.
- MOTTA, Fernando C. Prestes "Teoria da Administração: alcance, limites, perspectivas". mimeo., ENSP/FIOCRUZ/FUNDAP, out. 1990, RJ.
- MOTTA, Paulo "Alguns desafios administrativos na gestão pública de saúde". Trabalho apresentado no Seminário Novas concepções em administração e desafios do SUS: em busca de estratégias para o desenvolvimento gerencial. ENSP/FIOCRUZ – FUNDAP/SP, mimeo, 1990.
- MOTTA, Paulo R. "Gestão governamental: a busca de uma definição e de uma unidade de análise". Síntese da palestra realizada na FUNDAP, S.Paulo, mimeo, 1989.
- THOMPSON, J.D. *Dinâmica Organizacional*. São Paulo: Ed. McGraw Hill do Brasil, 1976 in LEMOS, op. cit.

Resumo
Resumen
Abstract

Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão

Pedro Ribeiro Barbosa

O artigo analisa a possibilidade de aplicação dos contratos de gestão às organizações hospitalares públicas, salientando as vantagens dos novos mecanismos de coordenação do trabalho intra-organizacional. A partir de um diagnóstico da crise do setor hospitalar público, o autor caracteriza tais organizações, enfatizando os constrangimentos decorrentes da natureza das suas atividades-fim e da sua vinculação à administração pública. Finalmente, o autor examina algumas experiências concretas com contratos de gestão, como a da França e a do Brasil, destacando-se o caso da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, e o dos contratos implantados pelo governo do Estado de São Paulo.

Gestión de hospitales públicos: más autonomía en la gerencia, mejor performance organizacional con el apoyo en los contratos de gestión

Pedro Ribeiro Barbosa

El artículo analiza la posibilidad de aplicación de los contratos de gestión a las organizaciones hospitalarias públicas, haciendo hincapié en las ventajas de los nuevos mecanismos de coordinación del trabajo intra-organizacional. A partir de un diagnóstico de la crisis del sector hospitalario público, el autor caracteriza tales organizaciones, haciendo énfasis en los constreñimientos derivados de la naturaleza de sus actividades-fín y de su vinculación a la administración pública. En definitiva, el autor examina algunas experiencias concretas de contratos de gestión, como la francesa y la brasileña, destacándose el caso de la *Companhia Vale do Rio Doce - CVRD*, y los contratos implantados por el gobierno del Estado de São Paulo.

Management of public hospitals: a greater managerial autonomy, better organisational performance supported by third-party management contracts

Pedro Ribeiro Barbosa

The article examines the possibility of applying management contracts to public hospital organizations, emphasising the advantages of the new techniques to coordinate intra-organisational work. As from a diagnosis of the public hospital sector crisis, the author characterises such organizations, and emphasises the constraints arising from the nature of its end-activities and its link to the public administration. Finally, the author examines some concrete experiences in management contracts, such as the ones in France and Brazil, and highlights the *Companhia Vale do Rio Doce - CVRD* case as well as the contracts established by the government of the State of São Paulo.

Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira

Antonio Moreira de Carvalho Neto

1. Apresentação

A reestruturação da produção decorrente da crise do Fordismo trouxe, *paripassu* ao questionamento da presença do Estado na economia, o incremento nas políticas privatizantes, notadamente a partir de 1979, com a ascensão de governos (neo)liberais nos EUA e no Reino Unido (Lipietz, 1991).

A tendência privatizante no Reino Unido provocou o questionamento do papel do Estado, concretizando-se na venda de empresas estatais, incluindo os monopólios de prestação de serviços públicos (gás, eletricidade, petróleo e telecomunicações). O governo britânico foi mais além, incentivando experiências de privatização da prestação de serviços públicos municipais, como a limpeza de ruas, que passou a ser da responsabilidade de empresas privadas, num processo conhecido como terceirização.

No Brasil, a terceirização tem-se ampliado muito no âmbito das empresas estatais, abrangendo inclusive atividades-fim das empresas (como no caso das empresas operadoras dos serviços de telecomunicações). Os serviços de apoio, como portaria, recepção, segurança, cantina, faxina, digitação etc., já estão, de maneira geral, terceirizados nas empresas estatais. Serviços públicos municipais, como limpeza de ruas, já são terceirizados nas cidades brasileiras de grande porte.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Antonio Moreira de Carvalho Neto é engenheiro eletrônico e de telecomunicações pela PUC/MG e mestre em administração pelo Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais – CEPEAD/MG

O presente trabalho busca discutir a terceirização de serviços públicos no Reino Unido e traçar paralelos com a realidade brasileira.

A pesquisa no Reino Unido, feita em 1990, abrangeu o período de 1979 a 1990 e constou de entrevistas com dirigentes sindicais, gerentes responsáveis pela prestação de serviços públicos terceirizados nas prefeituras e/ou subprefeituras (como é o caso de Londres, que não tem uma prefeitura única) e gerentes das empresas privadas prestadoras dos serviços privatizados. Envolveu também análise documental e bibliográfica na Inglaterra. A pesquisa foi financiada pelo Conselho Britânico. No Brasil foram feitas entrevistas com dirigentes sindicais, pesquisa documental junto ao DIEESE e análise de jornais sindicais de 1979 a 1995.

2. Reestruturação produtiva e precarização do mercado de trabalho

O chamado sistema fordista de produção, vigente desde o pós-guerra (1945) no Japão, Europa e EUA, basicamente, e que tinha como um dos seus pilares de sustentação a integração de grandes massas de trabalhadores ao mercado de consumo, através de aumentos reais de salários, começou a dar sinais de crise monetária, social e de mercado a partir do final dos anos 60 (LIPIETZ, 1991).

Em 1971, os custos da Guerra do Vietnã e do papel de policial global, somados aos custos de manutenção do sistema econômico do pós-guerra (KURTZMAN, 1994) - que havia se tornado improdutivo, com desaceleração do crescimento da produtividade, crise do *Welfare State* e crise do modelo de consumo (LIPIETZ, 1991) - tinham exaurido a economia americana, além de terem transferido bilhões de dólares lastreados em ouro para o exterior (KURTZMAN, 1994). Para responder à inflação, ao déficit na balança comercial e ao desemprego, em 15 de agosto de 1971 o presidente americano Richard Nixon desvinculou o valor do dólar da quantidade de ouro em reserva em Fort Knox, rompendo os acordos de Bretton Woods (1944), que haviam atrelado todas as moedas do mundo ao dólar (KURTZMAN, 1994).

Essa crise do padrão monetário internacional (o dólar) instabilizou a economia mundial, na década de 70, impondo ajustes macroeconômicos. Políticas antiinflacionárias recessivas foram adotadas nos países envolvidos, com retração da demanda e do nível de investimento e emprego (TAVARES, 1993). Além disso, a saturação de bens duráveis na Europa e EUA e o aumento da competitividade internacional das economias japonesa e européia (que se reconstruíram à sombra de um

certo protecionismo, permitido pelos americanos devido à Guerra Fria) contribuíram para o agravamento da crise (LIPIETZ, 1991).

A partir dos anos 70, devido à crise e às grandes dificuldades de essas economias se ajustarem aos choques externos (petróleo), a presença do Estado na economia, vista como benéfica na Europa do pós-guerra, passou a ser questionada. A concepção que defende o Estado liberal, retraído, que intervém apenas de maneira residual, somente regulando para resolver os conflitos e assegurar o funcionamento eficiente do mercado, freqüentemente intitulada “neoliberal”, passou a se contrapor à concepção que defende o Estado Keynesiano, mais intervencionista, promotor e empreendedor do desenvolvimento econômico e social (TAUILE, PROCHNIK et alii, 1994).

Os anos 80 trouxeram o *boom* das privatizações, com o advento dos governos liberais nos EUA e no Reino Unido, reforçados pela espetacular derrocada dos regimes do leste Europeu (KURZ, 1992). A privatização e suas várias modalidades, com suas diferenças de intensidade, seja vendendo a maioria ou o total de ações do governo em uma empresa estatal, seja desregulamentando ou flexibilizando um setor de monopólio estatal para permitir a concorrência com a iniciativa privada, seja contratando serviços de empresas particulares (terceirização, subcontratação), entrou em pauta definitivamente a partir dos anos 80 (SAVAS, 1987).

A privatização não vem isolada, no contexto de uma resposta à crise do Fordismo. As empresas multinacionais, nos setores de ponta da competição internacional, passam por uma reestruturação produtiva que reúne elementos de racionalização técnica e organizacional. A racionalização técnica tem substituído a mão-de-obra por agregados científicos com alto investimento de capital, como a mecatrônica (mudança da base metal-mecânica para eletrônica), com o concurso dos novos materiais (fibras óticas, por exemplo). A racionalização organizacional tem sido feita com o enxugamento drástico das estruturas empresariais fordistas, cujos processos produtivos têm sido redesenhados e a terceirização de serviços vem acompanhada de alta flexibilização do mercado de trabalho, com aumento dos *part-time jobs* e trabalhadores temporários. O processo de internacionalização da economia acelerou-se, *pari passu* a essa intensa reestruturação produtiva (LIPIETZ, 1991; KURZ, 1992).

A globalização da economia e o acirramento da competição internacional forçam a busca de novos mercados, que leva à forte intensificação nas pressões para quebra de barreiras comerciais, o que implica em privatização e desregulamentação ou flexibilização. As estratégias realmente globais envolvem vendas mundiais, buscando componentes e materiais de baixo custo por todo o mundo (PORTER, 1993).

A reestruturação produtiva em curso, com sua tendência à redução de estoques, dos tempos de projeto e fabricação e de investimentos (uni-

dades de produção menores), à desregulamentação de direitos trabalhistas, à flexibilização das normas de trabalho e à ideologia da competitividade, aliada à substituição da mão-de-obra e à racionalização organizacional, veio agravar ainda mais a crise social no âmbito do G-7 (LIPIETZ, 1991).

Essa situação tem induzido a uma forte polarização social nas sociedades mais desenvolvidas da Europa e Estados Unidos, um fenômeno que LIPIETZ chama de “abrasileiramento” (p. 61).

Mesmo o Japão teve sua decantada estabilidade social atingida, principalmente a partir da drástica desvalorização do dólar americano frente ao iene, no início do atual governo dos EUA, o que ocasionou um aumento dos custos de produção japoneses e promoveu a transferência de unidades de produção para fora do Japão. O emprego vitalício está desaparecendo no Japão, a transferência de trabalhadores para níveis inferiores em empresas parceiras está aumentando e têm ocorrido muitas demissões (OSAWA, in: Hirata, 1993).

O desemprego estrutural tornou-se um problema permanente nos países desenvolvidos e um problema endêmico nos países periféricos. (KURZ, 1992). Basta observarmos as altas taxas de desemprego em 1993, apontadas pela OIT (1994): 11,2% no Canadá; 6,9% nos EUA; 2,5% no Japão; 8,9% na Alemanha; 11,7% na França; 10,2% na Itália; 10,3% no Reino Unido; 8,2% na Suécia; 22,7% na Espanha e 12,1% tanto na Bélgica quanto na Dinamarca.

Como consequência deste quadro de desemprego estrutural, aliado às políticas de privatização que atingiram o Estado de Bem-Estar Social e à reestruturação produtiva, podemos ver um número cada vez maior de trabalhadores divididos entre empregos precários ou desempregados e um grupo cada vez menor e progressivamente desestabilizado de trabalhadores semiqualeificados, em contraposição ao minúsculo clube dos vencedores, dos escolhidos, dos superqualificados (LIPIETZ, 1991; KURZ, 1992).

A visão espantosamente ingênua de uma ordem econômica mundial próspera e harmoniosa, baseada no *laissez-faire*, mostra uma incapacidade de reconhecer que as mais novas tecnologias e as modificações profundas na produção econômica e nas comunicações podem, segundo KENNEDY (1993), trazer também desvantagens.

3. Diferentes faces das políticas de privatização

Freqüentemente o termo privatização é usado como uma espécie de guarda-chuva, que engloba as políticas de contratação temporária de mão-de-obra, terceirização, desregulamentação e privatização de fato.

A seguir, são apontadas as políticas mais frequentemente implantadas, tanto pelas empresas estatais quanto por órgãos públicos municipais, estaduais e federais.

3. 1. Terceirização

É a prestação de serviços, no nosso caso serviços de apoio nos órgãos públicos, contratada de firmas particulares. Numerosos órgãos governamentais (serviço público) têm contratado prestadores de serviços privados no Reino Unido, principalmente nas áreas de coleta de lixo urbano, alimentação/refeitórios, limpeza, construção e manutenção de prédios e obras públicas.

3. 2. Desregulamentação

É a retirada das restrições à entrada de empresas privadas para competir no mercado antes reservado às empresas públicas, em regime de monopólio. Pode tomar a forma de encorajar empresas estatais e/ou privadas a competirem umas com as outras.

3. 3. Privatização

É a venda das empresas estatais na Bolsa de Valores ou diretamente à iniciativa privada. O Estado passa de acionista majoritário a minoritário, ou vende todas as suas ações. Nos processos de venda de ações de empresas estatais a empresas privadas ou a pessoas físicas na Grã-Bretanha, houve casos em que o governo fixou uma quantidade máxima de ações que cada comprador, bem como as pessoas físicas, poderia ter de início. Houve casos em que vendeu diretamente a empresas, sem a entrada de pessoas físicas no negócio.

4. A terceirização dos serviços públicos no Reino Unido

A partir de 1979, com a ascensão da corrente neoliberal ao governo britânico, os municípios e órgãos públicos centrais foram incentivados a contratar serviços de firmas privadas.

Essa política refletia uma visão de que o Estado precisava se retirar inclusive da execução de funções consideradas até então públicas por excelência, como a manutenção e limpeza de vias públicas, passando a assumir um caráter regulador na prestação desses serviços pela iniciativa privada.

Na Grã-Bretanha, os serviços de coleta de lixo urbano, limpeza de ruas, limpeza e manutenção de hospitais e manutenção de prédios públicos passaram a ser contratados de firmas privadas.

4.1. Impactos da terceirização sobre o trabalho, os custos e a qualidade dos serviços

Para o LABOUR RESEARCH DEPARTMENT(1987), dirigentes sindicais e gerentes responsáveis pelos serviços públicos entrevistados, a terceirização dos serviços públicos significou:

a) Demissão de servidores públicos:

- 37,2% do pessoal empregado na coleta de lixo e limpeza de ruas foi demitido;
- 20% do pessoal empregado na limpeza e manutenção de hospitais foi demitido;
- 3/4 dos demitidos eram mulheres, porque a grande maioria de contratações vinha sendo feita na área serviços/limpeza. É interessante notar que, como indica este dado, as mulheres, mesmo nos países de capitalismo avançado, continuam sendo maioria nas tarefas menos reconhecidas socialmente, cujos salários são menos atraentes.

b) Salários:

- invariavelmente a terceirização significou rebaixamento nos salários (25% em média de queda nos níveis salariais dos trabalhadores).
- Em alguns casos, os trabalhadores não recebiam aumentos salariais, como os trabalhadores na limpeza das ruas da localidade de Wandsworth de 1982/86;
- os salários dos trabalhadores de limpeza que são organizados em sindicatos são 15% mais altos do que os salários daqueles que não o são.
- Houve greves seguidas de negociações e algumas conquistas salariais de movimentos reivindicatórios, mas as evidências são de que a tarefa de organizar os trabalhadores e assegurar condições de emprego e salário, ao menos iguais às que tinham os funcionários públicos, é difícil quando se trata de pessoal terceirizado, geralmente pulverizado por várias empresas diferentes e submetidos a alta rotatividade.

c) Condições de trabalho:

- nenhuma proteção contra doença, demissão e aposentadoria;

- enquanto as prefeituras concedem 39 horas semanais, férias de 20 dias no primeiro ano de trabalho, licença médica de 26 semanas com pagamento total e pensão de aposentadoria para trabalhadores da coleta de lixo, as empresas privadas contratadas pelas prefeituras oferecem 40h semanais, férias de 6 a 15 dias no primeiro ano, licença médica de quatro semanas com pagamento total e negam pensão para aposentadoria;
- as trabalhadoras na limpeza e as domésticas foram as que sofreram a maior deterioração nas condições de trabalho, pois muito poucas trabalham mais de 16 horas semanais, como resultado do corte de horas de trabalho. Isso significou não só uma perda de ganhos, mas também uma perda nos direitos de reclamar na justiça por demissão sem justa causa, benefícios extras, ajuda-maternidade, tempo disponível para atividades sindicais ou pagamento por afastamento temporário, direitos estes baseados em um mínimo de horas de trabalho. Virtualmente, nenhuma delas é paga semanalmente o suficiente para habilitá-las a receber auxílio-doença, pensões, salário-desemprego e outros benefícios que dependam do montante da contribuição. Quando sair para férias, a trabalhadora deve apresentar outra para substituí-la (geralmente não têm direito a férias no primeiro ano por trabalharem poucas horas e só têm direito a 10 dias no segundo ano contra 20 dias do serviço público). A rotatividade é alta, aparentemente devido às condições de salário e trabalho.

d) Custos:

Segundo VICKERS e YARROW (1988), os servidores públicos, que antes se beneficiavam de uma posição de monopólio, foram colocados frente a frente com a competição do setor privado, e a evidência dos números e dados mostra importantes ganhos em custos.

Já para o LABOUR RESEARCH DEPARTMENT (1987), a queda no nível de emprego, resultante da terceirização de serviços públicos, significa aumento em outros benefícios que são pagos pelo governo, como salário-desemprego, além de fazer crescer a demanda por serviços sociais (reduções em transporte, lazer e serviços médicos a que o desempregado tem direito. Por exemplo: uma economia imediata de 1,3 milhões de libras esterlinas resultante de corte em empregos públicos, devido à terceirização de serviços, significa 2,0 milhões de libras a mais de gastos públicos em cinco anos.

e) Qualidade dos serviços:

Há dificuldades no gerenciamento das empresas contratadas: tanto VICKERS e YARROW (1988) quanto o LABOUR (1987) concordam que o

gerenciamento ou monitoramento das empresas contratadas é difícil. Segundo VICKERS e YARROW (1988), a terceirização traz dificuldades de especificações e monitoramento: se há uma incerteza devido à reação do mercado ou problemas tecnológicos em relação a um produto ou serviço a ser oferecido, então a especificação do contrato de concessão pode ser uma tarefa muito complexa e uma continuada relação contratual é necessária, o que envolve custos adicionais permanentes (os contratos acabam ficando 10 a 15% mais caros do que o que foi inicialmente contratado). Em vários casos, a alternativa é a concessionária ficar à mercê da firma contratada.

A autoridade pública recusa-se, em vários casos (por exemplo, o Morthwick Park Hospital) a aceitar a responsabilidade quando há queixas sobre a qualidade dos serviços e, simplesmente, passa as queixas para a firma contratada.

A ruptura de um contrato pelo fato de a empresa privada contratada não estar cumprindo as obrigações mínimas cria dificuldades adicionais para o Serviço de Saúde providenciar imediata substituição da contratada e continuidade dos serviços.

Em contratos de limpeza, as autoridades têm repetidamente encontrado dificuldades para impor melhorias no desempenho (LABOUR, 1987).

4. 2. A terceirização no Reino Unido estimulou a concorrência?

Segundo VICKERS e YARROW (1988), a terceirização nem sempre estimula a competitividade entre empresas, pois a experiência ganha durante o contrato habilita a empresa que ganhou a concorrência para prestar o serviço a reduzir seus custos de operação num primeiro período. Assim, a concessão para o próximo período é ganha geralmente pela firma que já está prestando o serviço, mais do que qualquer outra que queira disputar com ela.

Uma série de compras e fusões de companhias prestadoras de serviços eliminou progressivamente quase toda competição, estabelecendo o domínio do mercado por duas firmas de limpeza, as multinacionais BET (maioria de capital inglês) e Hawley Group (maioria do capital dos U.S.A), ambas operando também na África do Sul. A BET e o grupo Hawley detêm 62% de todos os contratos feitos por prefeituras para coleta de lixo e limpeza de ruas, 46% dos serviços de prédios públicos e 53% dos serviços de limpeza nos hospitais públicos. Podemos observar, portanto, um “duopólio” estabelecido e que não tem concorrido entre si.

O LABOUR (1987) atesta que na Grã-Bretanha todas as firmas prestadoras de serviço têm sido persistentes lobistas políticos, pressionando o governo para estender o leque de áreas onde se passaria a permitir a contratação; este *lobby* é baseado em ligações fortes através de doações de fundos aos partidos políticos ou de frentes de levantamento de fundos para partidos (como a organização chamada “Industriais Britânicos Unidos”), além da presença de parlamentares e lordes (cargo herdado da família pertencente à nobreza britânica) como consultores pagos ou diretores das firmas prestadoras de serviços (por exemplo, a BET doou 25.000,00 libras esterlinas para o Partido Conservador em 1985/6; R.H.Christopher Chataway, que foi ministro de governo e deputado pelo Partido Conservador, é diretor da BET).

5. Reflexões sobre a realidade brasileira e paralelos com o Reino Unido

A terceirização, também chamada de focalização, é, como dito anteriormente, uma tendência internacional, destinada à redução de custos fixos e à concentração de esforços no negócio específico da empresa, abandonando sistemas produtivos mais complexos e menos flexíveis, como as estruturas fordistas.

Associada às novas técnicas organizacionais, a terceirização é mais generalizada nos setores de ponta da economia. Não é por acaso que essa tendência vem se acentuando no Brasil, na região do ABCD paulista. Terceirização vem, geralmente, associada a enxugamento de estruturas organizacionais, com as conseqüentes demissões; a perdas de benefícios e vantagens salariais constantes dos acordos coletivos sindicais; à precarização dos vínculos empregatícios e ao crescimento do trabalho temporário (DIEESE, 1994).

Relatos dos dirigentes sindicais entrevistados¹ e pesquisa do DIEESE (1994) indicam maior dificuldade de organização sindical com a pulverização dos trabalhadores entre várias empresas.

Antes estes trabalhadores pertenciam a um único sindicato e a uma única empresa e tinham, portanto, maior poder de organização sindical, mais conquistas salariais e de benefícios (plano de saúde, vale-transporte etc.), invariavelmente perdidos ou rebaixados com a demissão da empresa de origem e contratação por uma empresa prestadora de serviços. Há salários que apresentam queda de 50% ou até mais.

Esse quadro contribui para a expansão do setor informal da economia. A informalização da economia já atinge por volta de metade da população economicamente ativa no Brasil, e tenderá a aumentar no

tempo, para absorver os excedentes oriundos da agricultura e da economia competitiva (DEMO, 1994).

A terceirização ocorre no Brasil em alto grau em setores importantes da economia, como os setores bancário, metalúrgico, petro-leiro, petroquímico e de telecomunicações. Ocorre no mesmo grau, independentemente do regime de propriedade da empresa, se pública ou privada.

A terceirização “à brasileira” se dá basicamente por dentro da empresa contratante, prioritariamente nas áreas de apoio (limpeza, alimentação, segurança etc.), como indica levantamento da Coopers & Librand, em 87 grandes empresas brasileiras, em outubro de 1994.

Há a terceirização feita através de empreiteiras privadas, que prestam serviços dentro da empresa contratante, muitas vezes os mesmos serviços que são também prestados por trabalhadores efetivos da empresa contratante. Há casos de empresas nas quais o número de trabalhadores em empreiteiras e outras firmas prestadoras de serviços no interior da mesma chega a ultrapassar o número de trabalhadores da contratante.

No Brasil, ainda não há estatísticas e dados confiáveis, no tocante à terceirização de serviços públicos anteriormente prestados por prefeituras e órgãos estaduais. Como foi dito anteriormente, os serviços de apoio prestados pela maioria dos referidos órgãos são terceirizados, bem como a limpeza de rua e coleta de lixo em cidades de grande porte, onde é mais comum a convivência entre serviços prestados diretamente pela prefeitura e terceirizados.

A ausência de dados referentes às prefeituras e órgãos estaduais é, em parte, explicada pela inexistência de ação sindical organizada no setor público até a promulgação da Constituição de 1988, sendo que até então era proibida a sindicalização do funcionalismo público. Com exceção do professorado, as demais categorias do funcionalismo começaram a se organizar a partir do fim da proibição.

Devido a essa limitação, a pesquisa foi feita no setor público estatal, em muitos casos, nas empresas estatais de eletricidade, petróleo e telecomunicação, que permite comparação e no qual há sindicatos organizados desde os anos 60. Nestas empresas, o processo de terceirização ocorreu não só nos setores de apoio, como faxina, cantina etc., mas também como estratégia para contornar a proibição governamental de contratação de pessoal, que vigorou durante toda a década de 80. Devido à necessidade de implementar e operar novas redes de energia e telecomunicações, além das novas plantas petrolíferas, o número de empreiteiras que passou a operar dentro das empresas estatais contratantes aumentou expressivamente.

A partir de levantamentos feitos pelo DIEESE e de pesquisa junto aos sindicatos de petroleiros, telefônicos e eletricitários de Minas Gerais, no período de 1979 a 1995, é possível concluir que:

- os salários de funções equivalentes são sensivelmente menores na empresa contratada (por exemplo, um trabalhador em telecomunicações cuja função é de emendador de cabos ganha menos da metade ao exercer a mesma função em uma empreiteira);
- as condições de trabalho, nas empresas contratadas, são geralmente bastante inferiores, bem como o sistema de concessão de benefícios;
- nas firmas maiores e mais organizadas, especialmente nas prestadoras de serviços técnicos, há um mínimo de cumprimento de obrigações trabalhistas, como direito a férias, 13º salário, carteira assinada, pagamento de FGTS e ao INSS, embora sejam raros os benefícios que não estejam claramente estabelecidos na legislação;
- nas firmas prestadoras de serviços de apoio, salvo raras exceções, a situação é ainda mais deteriorada, no tocante às condições de trabalho, apresentando, além disso, alto grau de precariedade do contrato de trabalho (não são raros os casos em que sequer os depósitos do FGTS e INSS são feitos, com o conseqüente fechamento da empresa prestadora de serviços e o providencial desaparecimento do micro-empresário...);
- o nível de emprego cai em todas as situações, devido ao saldo negativo entre a destruição de postos de trabalho na contratante e a criação de novos postos na contratada;
- a intervenção sindical organizada é dificultada pela pulverização dos trabalhadores entre diferentes empresas e bases sindicais;

O quadro acima permite traçar paralelos com os efeitos da terceirização de serviços públicos sobre as relações de trabalho no Reino Unido. A queda no nível de emprego, nos salários, nas condições de trabalho e a precarização dos contratos de trabalho está presente nas duas realidades.

A discussão sobre a redução de custos permanece polêmica, tanto no Reino Unido quanto no Brasil, onde os argumentos são semelhantes. Denúncias de corrupção, que afetariam os custos, não são raras nos dois casos, sempre levantadas pelos sindicatos dos dois países que encontram, na presença de ex-diretores e ex-funcionários graduados da contratante na direção das prestadoras contratadas, índices de favorecimento e cartelização. Mesmo no caso da iniciativa privada, há esse tipo de denúncia (DIEESE, 1994).

Considerações finais

Os efeitos da terceirização de serviços públicos nas relações de trabalho apresentam as mesmas características da iniciativa privada.

No bojo da reestruturação produtiva, a terceirização contribui para aumentar o desemprego, para a precarização dos contratos e das condições de trabalho, influenciando positivamente - em conjunto ou como parte de outras novas tecnologias organizacionais que expressam a atual tendência internacional à flexibilização do mercado de trabalho - para a maior informalização da economia deste fim de século.

Segundo Mattoso (1994), é amplamente reconhecido que os trabalhadores, cujos contratos de trabalho foram flexibilizados dentro da OCDE, tiveram salários rebaixados e o acesso à seguridade social e assistência médica restringido ou eliminado.

Em 1991, 40% do emprego na Inglaterra já era constituído pela mão-de-obra contratada temporariamente, na sua maioria excluída do sistema de impostos e benefícios sociais (MATTOSO, 1994), como resultado de políticas privatizantes (entre as quais se insere a terceirização) e de flexibilização do mercado de trabalho, trazidas pelas novas técnicas organizacionais. Podemos imaginar a dimensão social dos impactos que estes processos estão trazendo ao mercado de trabalho brasileiro, cujo perfil já é de acentuada heterogeneidade.

Os sindicatos de trabalhadores, num quadro destes, têm sua ação extremamente dificultada, ainda mais num país com uma elevada concentração de renda e alto grau de informalização da economia como o Brasil. O acordo da Comissão de Fábrica da Volkswagen em São Bernardo do Campo (SP), garantindo negociação da empresa com o sindicato no caso de terceirização, é bastante raro e relevante.

Esse pode ser um caminho para que a terceirização se dê dentro de um espírito de efetiva modernização industrial, como parte de alternativas concretas e mais abrangentes em termos de política industrial (DIEESE, 1994).

Nota

¹ Corroborados por pesquisas feitas em jornais, boletins e revistas periódicas dos sindicatos dos trabalhadores em telecomunicações, eletricitários e petroleiros de Minas Gerais, de 1979 a 1995.

Bibliografia

RSP

- DEMO, Pedro. *O futuro do trabalhador do futuro*. Brasília: OIT, 1994.
- DIEESE. *Trabalho e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Parma, 1994.
- HIRATA, H. (org.) *Sobre o modelo japonês*. São Paulo: Edusp, 1993.
- KENNEDY, Paul. *Preparando para o Século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- KURTZMAN, Joel. *A Morte do Dinheiro: como a economia eletrônica desestabilizou os mercados mundiais e criou o caos financeiro*. São Paulo: Atlas, 1994.
- LABOUR RESEARCH DEPARTMENT. *Privatisation - paying the price*. Londres, 1987.
- LIPPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.
- MATTOSO, Jorge. "O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados". In: *O mundo do trabalho*. Projeto MTb / PNUD. Campinas, páginas abertas, 1994.
- OIT. "El trabajo en el mundo: la situación mundial del empleo". Ginebra, 1994.
- PORTER, Michael E. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- SAVAS, E. S. *Privatização: a chave para um governo melhor*. Rio de Janeiro: Nordica, 1990.
- TAUILE, J. R., PROCHNIK, V. et alii. "Telecomunicações: mudança tecnológica e suas implicações econômicas, sociais e institucionais". Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, Convênio EMBRATEL, Relatório Final, 1994.
- VICKERS, J. E YARROW, G. *Privatization - an economic analysis*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1988.

Resumo Resumen Abstract

Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira

Antonio Moreira de Carvalho Neto

A partir da crise do Fordismo, a reestruturação produtiva globalizou-se, nos países mais desenvolvidos, impulsionada pelo aumento da competição internacional. Isto reforçou a concepção que defende o Estado (neo) liberal, intervindo na economia somente para regular os conflitos de mercado, em contraposição ao Estado Keynesiano. Esta reestruturação reúne elementos de racionalização organizacional, que trazem políticas de mudanças nas relações de trabalho ocasionadas, entre outros fatores, pela contratação de mão-de-obra temporária e pela terceirização. O presente trabalho, baseado em pesquisa realizada na Inglaterra, analisa os impactos da terceirização sobre as relações de trabalho, discutindo os paralelos com a realidade brasileira.

Externalización* de los servicios públicos en el Reino Unido y los impactos sobre las relaciones de trabajo: consideraciones sobre la realidad brasileña.

Antonio Moreira de Carvalho Neto

A partir de la crisis del Fordismo, la reestructuración productiva se ha globalizado en los países desarrollados, impulsada por el aumento de la competitividad internacional. Ello ha reforzado la concepción que defiende el Estado (neo) liberal, interviniendo en la economía solamente para regular los conflictos de mercado, en contraposición al Estado Keynesiano. Esta reestructuración reúne elementos de racionalización organizacional, que tracen políticas de cambio en las relaciones de trabajo ocasionadas, entre otros factores, por la contratación de mano de obra temporaria y por la externalización. El presente trabajo, basado en investigación realizada en Inglaterra, analiza los impactos de la externalización sobre las relaciones de trabajo, discutiendo los paralelos con la realidad brasileña.

* En Brasil, se denomina *Terceirização*.

Use of third-party Public Service contractors in the United Kingdom and its impact on labour relationships: some notes on the Brazilian reality

Antonio Moreira de Carvalho Neto

As from the crisis of Fordism, the productive restructuring has become global in more developed countries, stimulated by the increase in international competition. This has reinforced the idea sponsored by the (neo)liberal State, of intervening in the economy only to regulate market conflicts, as opposed to the Keynesian State. This restructuring combines elements of organisational rationalisation, which bring about policies of change in the labour relationships, which are caused, *inter alia*, by the hiring of temporary manpower and the use of third-party contractors. This article, based upon research conducted in the United Kingdom, analyses the impact of the use of third-party contractors on labour relationships, and discusses its parallels with the Brazilian reality.

Cultura e organizações públicas

Moema Miranda de Siqueira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

1. Origem do tema cultura nos estudos organizacionais

A evolução do conceito de cultura organizacional se deu a partir da constatação das limitações dos instrumentos e métodos utilizados tradicionalmente no estudo das organizações para análises mais complexas. A restrita capacidade de entendimento e interpretação dos fenômenos organizacionais apenas com base em seus aspectos mais evidentes, especialmente os de estrutura, exigia novas abordagens. A Teoria Contingencial dos anos 80, que colocava as organizações como dependentes do ambiente (LAURENCE & LORSCH, 1973) e condicionando seu sucesso ao desenvolvimento de estratégias e estruturas adequadas a este, pode ser considerada como um antecedente do enfoque cultural. Na medida em que os estudos contingencialistas foram constatando a complexidade do ambiente, introduziram novas variáveis para seu entendimento, como a tecnologia e a cultura, entendida esta última, *grosso modo*, como o conjunto dos valores sociais prevalentes. Posteriormente, a preocupação estendeu-se à cultura interna das organizações que, embora condicionada por variáveis do ambiente externo, possuiria caráter próprio. A partir daí, proliferaram os estudos sobre o tema, sendo que, em 1983, a *Administrative Science Quarterly* publicou um número especial sobre cultura das organizações.

Na consolidação do tema, foram decisivos os estudos sobre conflitos e suas formas de regulamentação, cujas análises obrigam a se ultrapassar os aspectos puramente técnicos e administrativos do problema. Por outro lado, o conhecimento da cultura de uma organização passou a ser considerado essencial para viabilizar as estratégias e os processos de mudança.

Moema Miranda de Siqueira é Professora Titular aposentada da UFMG, Doutora em Administração - USP, Pesquisadora do CNPq

2. Principais enfoques

Com a proliferação dos estudos sobre cultura nos últimos anos, cresceu a preocupação em se criar tipologias que os identificassem com as diferentes abordagens. SMIRCICH (1983), por exemplo, separa aqueles que tratam a cultura como alguma coisa que a organização tem, em contraste com aqueles que a consideram como algo que a organização é.

A classificação que se segue não tem a pretensão de criar uma tipologia referencial para os estudos de cultura organizacional e muito menos incorpora uma revisão de literatura completa e atualizada. Tem muito mais o objetivo didático de organizar alguns estudos significativos sobre o tema, ressaltando aspectos de maior proximidade teórica e metodológica, buscando facilitar as opções para os interessados em pesquisar um tema tão complexo. Na verdade, as áreas de interseção dos trabalhos são maiores do que as divergentes, obrigando a um esforço e artifício para a identificação de um enfoque nesta ou naquela abordagem.

2.1. Abordagem comportamental

2.1.1. Enfoque sistêmico

A partir do comportamento das pessoas, passível de observação e mensuração, os estudos nesta linha sistematizam características consideradas básicas de um grupo ou organização e, então, identificam indivíduos desajustados, sugerindo medidas adaptativas nas relações humanas. A cultura, assim, seria gerenciável e fundamental para o desenvolvimento de processos de mudança. Nesta visão, identificada como *corporate culture*, esta é considerada como um subsistema da organização e possui um aspecto prático, como fonte de referências e de coerência da personalidade da organização. Chegam a ser indicados momentos mais propícios para as mudanças culturais, como as crises por fatores exógenos ou endógenos, sendo a sucessão um exemplo.

Complementando esta visão, autores como HANDY (1978) procuram salientar a diversidade dos valores, normas e crenças refletidas nos diferentes comportamentos dentro das organizações, o que significa reconhecer que as organizações possuem várias culturas, ou seja, subsistemas do conjunto de valores e crenças. Os diferentes *status* e respectivos papéis no interior das organizações têm sido relacionados a diferentes modos de pensar e agir.

Em estudo de 1992, SALAZAR propõe quatro subsistemas da cultura organizacional: a cultura do poder, dependente do centro de decisões; a

cultura de papéis, baseada nas funções ou especialidades e suas exigências e qualificações; a cultura da tarefa, resultante do trabalho nos grupos; e a cultura da pessoa, centrada no indivíduo e seu contrato psicológico com a organização.

2.1.2. Enfoque de clima organizacional

A partir de modelos de mensuração, este enfoque procura avaliar o grau de satisfação/insatisfação dos empregados em relação a determinadas características organizacionais, especificamente às propriedades motivacionais do ambiente organizacional. Por clima organizacional entende-se o conjunto das percepções que os indivíduos têm a respeito da organização em que trabalham e que influenciam o seu comportamento e desempenho. Esta avaliação reflete o processamento de informações provenientes de características da própria organização (variáveis estruturais), características inerentes ao próprio indivíduo (variáveis de perfil) e fatos objetivos e vivenciados pelos integrantes da organização (variáveis de contexto). Desta forma, a tarefa de se definir o clima de uma organização é desafiadora, pois, além da própria realidade que se tenta apreender ser complexa e multifacetada, a percepção de cada indivíduo ou grupo de indivíduos sobre ela também o é. Existem vários constructos para avaliação de clima nas organizações, sendo alguns deles de origem estrangeira, já adaptados ao Brasil. Nas escalas de ambiente de trabalho são apresentadas aos entrevistados sentenças, correspondentes a diferentes dimensões, como estrutura, responsabilidade, relacionamento (calor e apoio), recompensas (desenvolvimento pessoal) e manutenção e mudanças (riscos e conflitos). LITWIN E STRINGER (1968) são autores importantes deste enfoque.

As abordagens tradicionais nos estudos de clima organizacional têm associado este conceito ao de motivação e, portanto, a fatores comportamentais, como liderança, relações interpessoais, satisfação no trabalho etc.

2.1.3. Estudos de QVT

À medida que os estudos e instrumentos de clima organizacional foram incorporando novas variáveis, foi sendo estruturado o conceito de qualidade de vida no trabalho — QVT. Com origem no referencial de TAVISTOCK, parte do pressuposto da existência de condições objetivas da estrutura sócio-técnica ou de padrões normativos para o trabalho condicionando o ambiente cultural. No entanto, a QVT é a “qualidade percebida”, aquilo que cada empregado acha que é, sendo portanto subjetiva (WESTLEY, 1979).

Um dos modelos mais utilizados para avaliação de QVT é o de HACKMAN & OLDHAM (1975), baseado em características da tarefa, cujo instrumento é o *Job Diagnostic Survey* — JDS. O grupo de estudos coordenado por MORAES & KILIMNIK (1989), em Belo Horizonte, traduziu e adaptou esse instrumento, usando-o em várias pesquisas.

Em recente dissertação de mestrado, RAMOS (1995; p.25) sintetiza, a partir dos estudos de QVT realizados no Brasil nos últimos anos, as principais atividades pesquisadas, as abordagens teóricas mais freqüentes e as técnicas utilizadas. Concluiu que as pesquisas envolveram diferentes ramos e setores produtivos, de instituições de ensino a bancos, passando por construção civil, hospitais e empresas de informática. Walton, Hackman & Oldhan, Wether & Davis, Westley e Moos foram autores utilizados como referência. As técnicas de pesquisa empregadas incluem principalmente os questionários (*survey*), mas estes já são complementados em vários casos com entrevistas em profundidade e até *brainstorming*. Isto reduziria a principal fonte de limitações desses estudos, identificada como ressaltando apenas opiniões e percepções manifestas, não apreendendo características culturais menos visíveis.

2.1.4. Comprometimento organizacional

MOUDAY, PORTER & STEERS (1982) chamam a atenção para as grandes confusões terminológicas que o termo *Organizational commitment* envolve. Propõem como seu conceito “a força relativa da identificação e envolvimento do indivíduo com uma determinada organização” (STEERS, 1977). Este autor salienta três fatores responsáveis pelo comprometimento organizacional: a) forte crença e aceitação dos objetivos e valores organizacionais, b) desejo de dedicar energia em favor da organização, c) forte desejo de manter afiliação à organização.

Também aqui vêm sendo propostos instrumentos para auxiliar no estudo do tema. VAN MAANEN & SCHEIN, em (1979), desenvolveram um modelo utilizando três dimensões relacionadas ao comprometimento dos indivíduos com as organizações: a dimensão funcional, referindo-se às tarefas desempenhadas pelos membros da organização; a dimensão hierárquica, dizendo respeito à distribuição dos cargos e chefias dentro da organização; inclusão, significando a inclusão do indivíduo na organização.

MORROW (1983) constatou a utilização, no estudo de comprometimento organizacional, de uma pluralidade (cerca de 30) constructos e respectivas medidas, determinando a redundância de várias delas. Além disso, as pesquisas sobre atitudes sugerem modelos bidimensionais,

sendo que, na verdade, algumas atitudes têm implicações sobre as outras. E, mais que isso, a análise não pode desconsiderar a complexidade das situações do cotidiano organizacional, onde ocorrem múltiplos compromissos simultâneos, alguns até contraditórios. É importante que, ao invés de um ou outro, se leve em conta um e outro. Pois os compromissos não são apenas com a organização, mas com a profissão, a carreira, o sindicato...

O estudo de BLAU; PAUL & ST. JOHN (1993) é importante como um dos pioneiros na consideração de múltiplos comprometimentos, a partir de instrumento baseado em quatro dos principais focos propostos por MORROW (Op.Cit): organização, carreira, valores e trabalho, excluindo o sindicato, já que a amostra analisada era constituída por trabalhadores não-sindicalizados. BASTOS & BORGES-ANDRADE (1995) centraram sua análise em três componentes do contexto de trabalho dos empregados de uma organização brasileira: a organização empregadora, o sindicato da categoria e a carreira/profissão.

2.2. Abordagem psicológica

2.2.1. Enfoque cognitivo

A partir do referencial da Psicologia Cognitiva, o enfoque cognitivo utiliza conceitos de aprendizagem individual — processamento de informações — para a compreensão dos mecanismos de representação da realidade social. Pretendendo superar certo pragmatismo da perspectiva behaviorista, preocupa-se com fenômenos mais complexos, como a aprendizagem de conceitos e solução de problemas, que não podem ser observados diretamente, e trabalha com representações e com o processamento de informações pelas pessoas. LOMÓNACO (1984) é uma referência importante desta perspectiva, que vem sendo utilizada nos estudos sobre aprendizagem organizacional e sobre como as organizações podem desenvolver capacidade para adquirir e transferir conhecimentos (SENGE, 1990; GARVIN, 1993; FLEURY & FLEURY, 1995).

Para THIÉVENET (1986), cada organização possui uma cultura, resultante de múltiplos fatores, como a personalidade dos fundadores, atividade-fim da organização, política, filosofia e outros valores organizacionais. Deparam-se permanentemente com uma ambigüidade essencial, uma relacionada à contingência de sua interação com o ambiente e a outra à necessidade de manutenção e desenvolvimento da coesão interna. “É o recurso e a consequência do modo pelo qual a empresa trata seus problemas de ambiente e coesão interna” (THIÉVENET, 1991 p.33). Isto significa que a cultura é um instrumento para dar conta

da multiplicidade de possibilidades de relacionamento indivíduo/ organização, valorizando mais a coerência do que a padronização. Para ele, do ponto de vista prático, a explicitação da cultura de uma organização ajuda a compreender e tratar seus problemas, sendo um suporte para aprender a aprender.

2.2.2. Enfoque psicanalítico

Utiliza a contribuição da Psicanálise para a análise dos fenômenos de identificação e de identidade individual e coletiva. O conceito de identidade é concebido como um processo de construção social (BERGER, 1985; GOFFMAN, 1989; CHANLAT, 1992), relacionada ao desenvolvimento do *self*, ao significado e aos processos sociais (DESCHAMPS, 1982). Essa construção tanto pode ser vivenciada como um processo puramente psicológico — coesão social a partir da identificação por sentimentos de afiliações afetivas — como cognitivo - identificação e sentido de pertencer a categorias como sexo, nacionalidade, afiliações políticas, religiosas etc. (TURNER, 1982). Para GOFFMAN (Op. Cit), os papéis sociais representados pelos indivíduos, ao expressarem regras sociais, constroem identidades e permitem que os indivíduos se integrem a grupos, constatando que pertencem a um coletivo (CHANLAT, Op. Cit). ALBERT & WHETTEM (1985) estabeleceram uma analogia entre identidade individual e identidade organizacional, compreendendo as crenças partilhadas pelos indivíduos sobre o que é central, distintivo e duradouro na organização. WOOD JR. & CALDAS (1995) ressaltam que “o conceito de identidade tem sido aplicado como metáfora no estudo de outros objetos, como grupos étnicos e nações” e propõem que a identidade organizacional seja entendida não como conceito, mas como metáfora-raiz, um referencial para, complementando outros, ser usado na compreensão de fenômenos organizacionais.

HOFSTEDE (1980) desenvolveu um modelo empírico dentro dessa abordagem, a partir da análise de 116.000 respostas a um questionário utilizado com empregados de uma companhia multinacional que opera em 40 países. Usando análise fatorial, ele identificou quatro fatores ou dimensões que diferenciam grupos nacionais culturais. São eles: a — distância de poder (DP), significando o grau de aceitação por uma sociedade de desigualdade na distribuição de poder nas instituições e organizações; b — tendência a evitar incerteza (EI), definida como o grau em que uma sociedade se sente ameaçada por situações ambíguas e incertas e reage pelo estabelecimento de regras firmes e exigência de conformismo; c — individualismo/coletivismo (IC), representando o posicionamento de uma sociedade num *continuum* definido pelas posições extremas individualista (crença de que as pessoas só devem

cuidar de si e de sua família imediata) e coletivista (crença de que quando a sociedade é organizada em grupos, esses têm a responsabilidade de cuidar de seus membros, que por sua vez lhes devem lealdade); d — masculinidade/feminilidade (MF), indicando a posição da sociedade num *continuum* definido pelas posições extremas machismo (aceitação de valores tradicionalmente associados ao sexo masculino, como agressividade, preocupação com a acumulação de dinheiro e bens materiais, ausência de preocupação com o bem-estar dos outros) e feminismo (aceitação de valores tradicionalmente associados ao sexo feminino, em geral mais ligados a aspectos sentimentais). O autor ilustra algumas das dimensões arroladas para o ambiente organizacional, mostrando que a ênfase em resultados está associada ao machismo e uma baixa EI implica maior disposição a correr riscos. Se um grupo ou indivíduo é mais individualista, seu envolvimento com a organização deverá ser influenciado por critérios calculistas (de interesse imediato), enquanto um mais coletivista prioriza o envolvimento de base moral. Quando a DP é baixa, há uma tendência de os chefes serem considerados pelos empregados como “pessoas como eu” e vice-versa.

Frente à crescente difusão das comunicações e do fenômeno da globalização, alguns autores defendem a idéia de que estaria se consolidando uma era de identidade supranacional.

Com posição diferente, SAINSAULIEU (1985) dá uma contribuição importante, a partir do conceito de identidade de grupo como formas de sociabilidade fundadas na experiência comum e capazes de regular a ação coletiva, mas ressaltando a diversidade das identidades no interior das organizações. Adotando uma postura política, preocupa-se mais com as diferenças que com as similitudes, destacando que as empresas são compostas de subgrupos, com suas formas próprias de representação.

2.3. Abordagem antropológica

2.3.1. Enfoque neo-evolucionista

O conceito de cultura organizacional a partir da abordagem antropológica utiliza duas correntes: o neo-evolucionismo e o estruturalismo simbólico. Da primeira são exemplos WHITE (1964) e STEWARD (1963), que afirmam que a cultura é integrada por três elementos: material tecnológico, sociológico e ideológico. Parte da análise dos processos de aculturação, formação de mitos, ritos e tabus para o conceito de cultura (substrato de crenças e valores) é usada para

entender práticas formais e informais que constituem a dinâmica de cada organização. Não é uma característica individual, mas significa que existe um conjunto de valores compartilhados pelos membros da organização.

2.3.2. Enfoque simbólico

A necessidade de encontrar os significados das relações entre os elementos da cultura de uma organização e que dão sentido ao cotidiano das mesmas justifica o apelo ao estruturalismo, dos quais SAHLINS (1988) e GEERTZ (1987) são representantes. Este último concebe a cultura como uma “teia de significados”, que o homem tece a seu redor e que o amarra. A cultura organizacional tem, assim, uma função de propor referentes que orientam seus integrantes no espaço organizacional.

De acordo com BEYER & TRICE, (1986), cultura é “o conjunto de concepções, normas e valores submersos à vida de uma organização e que devem ser comunicados a seus membros através de formas simbólicas tangíveis”. O estudo desses autores ressalta a importância da forma tangível que esses valores devem assumir para serem afirmados e comunicados aos membros da organização. Isto inclui os ritos, categoria privilegiada para o estudo da cultura das organizações, na medida em que envolvem mitos, histórias, gestos e artefatos visíveis. Estes autores destacam ainda que os ritos são facilmente identificados, mas difíceis de serem interpretados, podendo ser classificados nas organizações contemporâneas em seis tipos: ritos de passagem, de degradação, de confirmação, de reprodução, de redução de conflito e de integração.

Este enfoque utiliza o método etnográfico, tradicionalmente usado pela Antropologia Social, para pesquisar os fenômenos ligados à cultura organizacional, com seus valores, ethos, imaginário, visão de mundo e sistemas simbólicos. As representações sociais, entendidas como conhecimentos práticos socialmente construídos com a finalidade de dar sentido à realidade cotidiana (SATO, 1995), são fundamentais à abordagem. Busca-se apreender os seus significados (sua densidade simbólica). A descrição etnográfica baseia-se na palavra dos informantes e a interpretação do pesquisador compartilha o significado com os informantes, que possuem, na verdade, o roteiro simbólico do que concebem e articulam logicamente entre suas visões de mundo. O respeito rigoroso da visão que os nativos têm sobre os aspectos analisados (sobre si mesmos, seus conhecimentos e práticas cotidianas e sua concepção do mundo) é fundamental (GEERTZ, 1978). Uma atitude de estranhamento obriga o pesquisador a introduzir a dúvida sistemática como regra do método, suspendendo valores prevaletentes e de senso comum para melhor captar o sentido. Aquilo que é familiar se transforma em exótico.

Para RUBEN *et al.* (1955), a utilização da antropologia na análise de organizações teve o intuito de dar conta de uma série de resíduos que os paradigmas convencionais não conseguiam analisar, dos quais sobressaem a linguagem, o simbolismo, o espaço, tempo e cognição. Esta abordagem se intensificou na década de 80, gerando críticas principalmente por parte dos antropólogos de formação (AKTOUF, 1992). Para eles, o grande mérito desses estudos foi justamente chamar a atenção para a dimensão simbólica que permeia a organização e seus grupos. Entretanto, negam a existência de uma “cultura”, no sentido antropológico, definida nos limites da organização e, principalmente, negam a possibilidade de gestão dessa cultura, na medida em que a organização está inserida numa sociedade e, portanto, permeada pela cultura dessa sociedade.

Outras limitações que têm sido apontadas no uso das abordagens antropológicas para os estudos de cultura organizacional dizem respeito à dificuldade de operacionalização do próprio conceito de cultura, muitas vezes visto como tábua de salvação ou vala comum para todos os problemas de difícil interpretação. Além disso, implicam maior complexidade para a obtenção dos dados, com mais tempo destinado às entrevistas para a escuta do outro e para o diálogo das diferenças.

2. 3. Abordagens interdisciplinares

O objetivo das abordagens interdisciplinares é reduzir as limitações dos enfoques unidimensionais na análise de fenômeno tão complexo quanto a cultura de uma organização. Evita-se a postura estritamente empirista, que considera a sociedade como um somatório de indivíduos, buscando também o que parece irracional nas organizações. Os arranjos de enfoques são variados, dependendo do objetivo de aprofundamento de um ou outro aspecto, mas tendo sempre em comum a preocupação de ampliar a capacidade de análise e compreensão do fenômeno. Assim, encontram-se estudos que mesclam perspectivas psicológicas com antropológicas; outros que combinam escalas quantitativas e indicadores mais objetivos com análises em profundidade de valores e representações simbólicas. Outros, ainda, ressaltam como fundamentais a apreensão das relações de poder entre os membros da organização, quer individualmente ou em grupos, e também as relações de poder externas às organizações e que têm reflexos internamente.

As técnicas de investigação propostas para as abordagens interdisciplinares são preferencialmente qualitativas, mas o método triangular tem sido defendido como facilitador da abrangência da análise pretendida. Este inclui observação direta, análise de documentos,

técnicas qualitativas (especialmente para captar os elementos simbólicos) e técnicas quantitativas (importantes para referendar achados subjetivos).

Um dos autores frequentemente referenciados nos estudos interdisciplinares de Cultura Organizacional é SCHEIN (1981; 1986). Para ele, cultura é o “conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para que sejam considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas”. Propõe três níveis para o entendimento da cultura de um grupo: 1 – pressupostos básicos; 2 – valores e ideologia; 3 – artefatos visíveis (manifestações materiais). Entre os pressupostos básicos, o autor ressalta a orientação relativa ao tempo e seu uso; a relação do homem com a natureza; os conceitos de espaço e o relacionamento dos homens entre si. Entre os valores e ideologia, inclui os ideais e as normas de comportamento. E, no último nível, a linguagem, a tecnologia e a organização social. Reconhece que a grande responsabilidade pela criação e transformação da cultura, através principalmente da definição dos pressupostos básicos, cabe aos membros da organização, mas atribui um papel singular aos fundadores e/ou heróis das organizações, que marcam com sua visão de mundo os valores que serão compartilhados. São, portanto, diferenciados os papéis de produção e de socialização de padrões culturais no interior das organizações.

BELLE (1991), conforme sua própria declaração, utiliza uma mescla das abordagens psicanalítica, antropológica e cognitiva para a compreensão das relações entre identidade e cultura. Conceitua cultura como “um conjunto de significações lentamente elaboradas, transmitidas e ativas nas relações de trabalho, fornecendo às pessoas possibilidade de interpretação de suas situações. É a partir da especificidade cultural de cada empresa que as pessoas construirão sua identidade profissional” (Op.Cit.P.43). Diferentemente dos adeptos da linha da *corporate culture*, acredita que as regulações culturais são coletivamente aceitas mais pela dominação de atores fortes que pela difusão de uma cultura dominante. Cita LÉVY STRAUSS (1977) para ressaltar que a cultura social é muito mais o resultado de articulações de diferenças que o compartilhamento sem conflitos de valores e representações comuns. E sugere, com SAINSAULIEU (1985), que se estude, além dos valores comuns da organização, as identidades fortes encontradas nos grupos profissionais (de ofício), de idade, sexo, cargos e funções etc. Os valores comuns refletem tanto o nível político – responsável pelo projeto e fundamentos da organização, formulados

pelos fundadores, pela história e estratégias da organização – quanto o estrutural, no qual têm expressão concreta, através da estrutura hierárquica e do sistema de gestão. Mas a grande contribuição desta perspectiva é justamente mostrar que estes dois níveis têm valor cultural, operando também no universo simbólico, no qual o imaginário organizacional cria a possibilidade de cada um encontrar o seu lugar. A cultura funcionária, assim, como o recurso para se entender a articulação do funcional-real com o imaginário. Propõe três grupos de opostos para operacionalizar o estudo das imagens construídas pelas organizações: poder/vulnerabilidade; consenso/divisão e mudança/ordem.

FLEURY & FISCHER (1989), em suas próprias palavras, tentam recuperar raízes da Antropologia, especialmente os estudos de BEYER & TRICE (1986), e do interacionismo simbólico, principalmente BERGER & LUCKMAN (1967), para o estudo da cultura nas organizações. Embora a questão do poder não seja central em nenhuma das duas fontes, a dimensão simbólica é fundamental, destacando-se a preocupação, na pesquisa etnográfica, em desvendar os significados das práticas sociais e, na Sociologia do Conhecimento, os processos de legitimação e socialização. Para suprir a ausência, nestes estudos, da dimensão de poder, sugerem a incorporação da dimensão política, utilizando a contribuição de PAGÈS *et al.* (1987). Assim, para as autoras, cultura organizacional é “um conjunto de valores e pressupostos básicos, expresso em elementos simbólicos que, em sua capacidade de ordenar, atribuir significações e de construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação”. Como proposta metodológica, propõem o estudo do histórico das organizações, dos processos de socialização de novos membros, das políticas de recursos humanos, dos processos de comunicação e as formas de organização do processo de trabalho.

QUADRO 1*

Classificação das abordagens de
Cultura nos estudos organizacionais

Abordagens	Enfoque	Autores Selecionados	Palavras- Chave	Aspectos Metodológico	Crítica
		Handy- Salazar	Corporate/ culture	Comportamen- tos observáveis e mensuráveis	Empiricismo
COMPOR- TAMENTAL	Clima	Moos	Satisfação/ insatisfação percebida	Escala de Ambiente de Trabalho	Subjetivismo
	QVT	Westley; Hackman Oldham; Wether/Davis	Estrutura sócio- tecnológica, ambiente T	Características da Tarefa (JDS)	Percepção manifesta
	Comprometi- mento	Mouday et al. Steers Morrow; Van Maanen	Afiliação Identificação Envolvi- mento	Constructos atitudinais	Atitudes bidimensionais
PSICO- LÓGICA	Cognitivo	Lomônaco; Fleury & Fleury; Thévenet	Aprendizado, coesão externa/ interna	História, símbolos, lógica	Complexidade
	Psicana- lítico	Berger; Goffman; Chanlat; Turner	Identidade afetiva e cognitiva	Observação direta; entrevistas	Metáfora
ANTROPO- LÓGICA	Neo- evolucionista	White ; Steward	Com par- tilhamento	Método etnográfico	Interpretação
	Estrutural- simbólico	Geertz; Beyer/Trice	Crenças - Valores	Significados/ representações	Resíduo
INTERDIS- CIPLINAR	Psico- antropológico	Schein; Belle	Pressupostos B	Ritos, valores/ artefatos	Complexidade
	Antropo- político	Fleury & Fischer	Consenso/ Oculto		História, simbólico

* Resumo das abordagens apresentadas e suas principais características.

3. Cultura das Organizações Públicas

Conforme sistematizado no item anterior, são múltiplas as possibilidades teóricas e metodológicas para o estudo de cultura em organizações. No entanto, julga-se procedente ressaltar alguns aspectos que podem reduzir os riscos de viés e simplismos nas análises do tema.

Parece consensual que as perspectivas interdisciplinares são preferíveis às abordagens unidimensionais para a análise da cultura em organizações de modo geral e das organizações públicas de maneira particular. Também os procedimentos metodológicos complementares, especialmente os triangulares, permitem uma abrangência maior, devendo-se levantar informações de diferentes atores envolvidos. Sem se deter na polêmica sobre singularidade das organizações públicas, a complexidade dessas organizações, com suas dicotomias e ambigüidades clássicas — eficiência e objetivos sociais; controle e agilização; universalismo e representatividade; critérios técnicos e demandas sociais... — aumenta a dificuldade de serem estudadas utilizando-se uma única fonte teórica e metodológica.

Por outro lado, o fato de serem financiadas pelos contribuintes faz com que o interesse a respeito de seu funcionamento e resultados seja muito amplo, quase sempre já contaminado por imagens e valores sociais prevalentes. Assim, o nível simbólico deverá ser privilegiado nos estudos da cultura de organizações públicas.

Embora sejam freqüentes as representações negativas do funcionário público — “barnabé” “maria-candelária”; “aspone” — (VENEU, 1990), pesquisas com esse grupo têm revelado valores compartilhados de orgulho e idealismo (espírito público), sugerindo estudos mais sistemáticos que esclareçam os mitos e lugares comuns (FRANÇA, 1993). As imagens e valores predominantes na sociedade sobre as organizações públicas e sobre o funcionário público parecem ser marcados por uma “perene convivência de contrários”, ou, nas palavras de Roberto DAMATTA, pela “duplicidade atravessadora do sistema simbólico da cultura brasileira” (DAMATTA, 1983). Esta ambigüidade tem raízes na própria história brasileira, identificada em múltiplas situações: casa-grande/senzala, autoritarismo/descentralização, autonomia/controle, tcno-burocratismo/clientelismo, orgulho/desmotivação, corrupção/solidariedade, formalização/formalismo, desenvolvimento/subdesenvolvimento. A dicotomização refletiria ainda, segundo DAMATTA (1985), as duas éticas componentes da cultura brasileira: a ética burocrática e a ética pessoal, condicionando as representações sociais da administração pública brasileira.

Bibliografia

- AKTOUF, Omar. "O simbólico e a cultura de empresa". In CHANLAT, J.F.(org.). *O indivíduo na Organização - dimensões esquecidas*. São Paulo, Atlas, 1992.
- ALBERT, S. & WEHETTEN, D. "Organizational identity". In: CUMMINGS, L.L.; STAW, B.M. (eds). *Research in organizational behavior*. v. 7, p.263-95. Greenwich, Jai Press, 1985.
- BASTOS, Antonio V. & BORGES-ANDRADE, Jairo E. "Comprometimento no Trabalho: identificando padrões de comprometimento do trabalhador com a organização, a carreira e o sindicato". *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*. v.1, n.6, p. 220-240, Rio de Janeiro, ANPAD, 1995
- BELLE, François. "Cultura de empresa e identidades profissionais". *Revista de Administração*, São Paulo, v.16, n.2, p.40-59, abr/jun, 1991.
- BERGER & LUCKMANN. *A construção social da realidade*. Petrópolis, Vozes, 1985.
- BEYER, J. & TRICE, H. "How an organizations's rite reveal its culture". In : *Organizational Dynamics*, 1986.
- CHANLAT, Jean François(Coord). *O indivíduo na Organização; dimensões esquecidas*. São Paulo, Atlas, 1992.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- _____. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo, Brasiliense,1985.
- DESCHAMPS, Claude J. "Social identity and relations of power between groups". In: TAJFEL, H.(ed). *Social identity and intergroup relations*. Cambridge University Press, 1982.
- FLEURY, M.Tereza L. & FISCHER, ROSA M. *Cultura e Poder nas Organizações*. São Paulo, Atlas, 1989.
- FLEURY, Afonso & FLEURY, Maria Tereza L. *Aprendizagem e Inovação Organizacional*. São Paulo, Atlas, 1995.
- FRANÇA, Bárbara Heliodora. *O barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo, Cortez, 1993.
- FREITAS, M.E. *Cultura organizacional: formação, tipologia e impactos*. São Paulo, Makron Books, 1991.
- GARVIN, D. *Building a learning organization*. Harvard Business Review, july/aug, 1993.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- GOFFMAN, Erving. *A representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis, Vozes, 1989.
- HACKMAN, J. & OLDFHAM, G. "Development of the job diagnostic survey". *Journal of Applied Psychology*. v.60, n.2, p.159-170, 1975.
- HANDY, C.B. *Como compreender as Organizações*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- HOFSTEDE, G. *Culture's Consequences*. Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1980.
- _____. NEUJIN, B; CHJAI, D; SANDERS, G. "Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases". *Administrative Science Quarterly*. n. 35, p.286-316, june, 1990.
- JAEGER, Alfred M. "Desenvolvimento organizacional e culturas nacionais". *Anais da IX ANPAD*. p.305-309, 1985.

- LAWRENCE, P.R. & LORSCH, J.W. *As empresas e o ambiente*. Petrópolis, Vozes, 1973.
- LÉVY-STRAUSS, Claude. *L'identité*. Paris, Grasset, 1977.
- LOMÔNACO, F. *Psicologia da aprendizagem*. São Paulo, Edgar Blucher, 1970.
- LITWIN, George H. "Climate and motivation: an experimental study". In: KOLB et al. *Organizational Psychology. A book of readings*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1971.
- MARTIN, J. *Cultures in organization : three perspectives*. New York, Oxford University Press, 1992
- MORAES, Lúcio F. & KILIMNIK, Zélia. *A qualidade de vida no trabalho burocrático automatizado*. Belo Horizonte, UFMG, 1989 (Relatório de Pesquisa).
- MORROW, P.C. "Concept redundancy in organizational research: the case of work commitment. *Academy of Management Review*, v. 8, n.3, p.486-500, 1983.
- MOUDAY, R.T; PORTER, L.W. & STEERS, R.M. *Employee-Organization linkages- the Psychology of commitment, absenteeism, and turnover*. New York, Academic Press, 1982.
- PAGÈS, M. et al. *O poder das organizações*. São Paulo, Atlas, 1987.
- RAMOS, Wilsa Maria. "A qualidade de vida no trabalho de médicos e enfermeiros: um estudo de casos em hospital público de Belo Horizonte". Belo Horizonte, UFMG, 1995 (dis. mestrado).
- RODRIGUES, Suzana B. "Corporate culture and identity: de-institutionalization in a brazilian telecommunications company". In: Egos Congress, II, Paris, Julho, 1993.
- RUBEN, Guilherme; SERVA, Maurício; CASTRO, Marco L. "Resíduos e complementariedade: das relações entre a Teoria da Administração e a Antropologia". *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*. Vol.1, n.6, p.206-217, 1995.
- SAINSAULIEU, R. *L'identité au travail*. Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1977.
- _____. "Culture et sociologie de l'entreprise". *Connexions*, n.45, p.109-122, 1985.
- SALAZAR, German Torres. "Cultura gerencial e estratégias empresariais: um estudo em empresas agropecuárias". *Revista de Administração de Empresas*, v.32, n.5, p.28-37, nov/dez, 1992.
- SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- SATO, Leny. "O conhecimento do trabalhador e a teoria das representações sociais". In: *O sofrimento psíquico nas organizações*. Petrópolis, Vozes, 1995.
- SCHEIN, E. *Organizational culture and leadership*. San Francisco, Jossey Bass, 1986.
- SMIRCICH, L. "Concept of culture and organizational analysis". *Administrative Science Quartely*, n.28, p.339-350, 1983.
- SENGE, P. *The fifth discipline*. New York, Doubleday, 1990.
- Steers, R.M. "Antecedents and outcomes of organizational commitment". *Administrative Science Quartely*, v.22, p.45-56, 1977.
- STRINGER, Robert A, Jr. "Achievement motivations and management control". In: DALTON, GENE & LAWRENCE, Paul R.(eds). *Motivation and control in organizations*. Homewood, Dorsey Press, 1971.
- THÉVENET, Maurice. *Audit de la culture d 'entreprise*. Paris, Les Editions d'Organisation, 1986.
- "A cultura de empresa hoje em dia". *Revista de Administração*. São Paulo, USP, v.26, n.2, p.32-39, abril/junho, 1991.
- TURNER, John C. "Towards a cognitive redefinition on the social group". In: TAJFEL(ed), *Social identity and intergroup relations*. Cambridge University Press, 1982.

- VAN MAANEN, J, & SCHEIN, H. "Toward a theory of organizations socialization". In: STAW, B.M.(ed.). *Research in organizational behavior*. Jay Press, 1979, v.1, p.209-264.
- VENEU, Marcos Guedes. "Representações do funcionário público". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, EBAP/FGV, v.24, n. 1, p.5-16, nov 1989/ jan 1990.
- WALTON, R. "Quality of working life: What is it?" *Sloan Management Review*, v.15, n.1, p.11-21, 1973.
- WETHER, W.B; DAVIS, K. *Administração de pessoal e recursos humanos*. São Paulo, MacGraw -Hill, 1983.
- WESTLEY, William. *Qualidade de vida no trabalho: problemas e soluções*. Rio de Janeiro, Incisa, 1979.
- WOOD Jr. Thomaz & CALDAS, Miguel P. "Quem tem medo de eletrochoque? Identidade, Terapias Convulsivas e Mudança Organizacional". *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.35, n.5, p.13-21, set/out, 1995.

Resumo Resumen Abstract

Cultura e Organizações Públicas

Moema Miranda de Siqueira

O artigo apresenta uma classificação das abordagens de Cultura nos estudos organizacionais. A abordagem comportamental compreende os enfoques sistêmico e de clima organizacional, os estudos informados pelo conceito de Qualidade de Vida no Trabalho - QVT, e a perspectiva do comprometimento organizacional; a abordagem psicológica abrange os enfoques cognitivo e psicanalítico; a abordagem antropológica, os enfoques neo-evolucionista e simbólico e a abordagem interdisciplinar, os enfoques psico-antropológico e antro-político. À guisa de conclusão, a autora tece algumas considerações sobre as abordagens mais adequadas ao estudo das organizações públicas.

Cultura y Organizaciones Públicas

Moema Miranda de Siqueira

El artículo presenta una clasificación de los abordajes de Cultura en los estudios referentes a la organización. El abordaje del comportamiento comprende los enfoques sistêmico y de clima organizacional, los estudios informados por el concepto de Calidad de Vida en el Trabajo - CVT, y la perspectiva del comprometimiento organizacional; el abordaje psicológico abarca los enfoques cognitivo y psicanalítico; el abordaje antropológico, los enfoques neo-evolucionista y simbólico y el abordaje interdisciplinar, los enfoques psico-antropológico y antro-político. A guisa de conclusión, la autora hace algunas consideraciones acerca de los abordajes más adecuados al estudio de las organizaciones públicas.

Culture and Public Organizations

Moema Miranda de Siqueira

RSP

The article presents a classification of approaches to culture in organisational studies. The behavioural approach encompasses the systemic and organisational focuses, the studies based upon the Quality of Life at Work concept — QLW, and the prospect of organisational compromise; the psychological approach encompasses the cognitive and psycho-analytical focuses; the anthropological approach deals with the neo-evolutionist and symbolical focuses; and the interdisciplinary approach analyses the psycho-anthropological and anthro-po-political focuses. As a conclusion, the author develops views on the most appropriate approaches for the study of public organizations.

Resolução 50/225, aprovada pela
Assembléia das Nações Unidas

Administração pública e
desenvolvimento

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

A Assembléia Geral,

Recordando a Declaração de Tânger, aprovada pela Conferência Pan-americana de Ministros de Administração Pública celebrada no Marrocos, nos dias 20 e 21 de junho de 1994,

Recordando também sua Resolução 49/136, de 19 de dezembro de 1994, sobre administração pública e desenvolvimento,

Recordando inclusive a decisão 1996/215 do Conselho Econômico e Social, de 2 de abril de 1996,

Tendo presentes o ritmo rápido e a interdependência das mudanças políticas, sociais e econômicas mundiais e suas conseqüências para todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, e que existe a necessidade fundamental de melhorar a eficácia e a eficiência das instituições públicas e dos procedimentos administrativos e estabelecer uma gestão financeira racional para fazer frente a estas mudanças e apoiar o desenvolvimento sustentável em todos os países,

Afirmando que os Estados têm o direito soberano e a responsabilidade de decidir, em conformidade com suas próprias políticas, estratégias, necessidades e prioridades em matéria de desenvolvimento, acerca da gestão de sua administração pública, com base no respeito à lei,

Reconhecendo a diversidade de experiências existentes nos sistemas de administração pública, bem como as circunstâncias políticas, sociais e econômicas de cada país,

Reconhecendo que, para conseguir um Governo eficaz, é necessária uma administração pública eficiente e efetiva em todos os países, que responda às necessidades da população, promova a justiça social, garanta o acesso universal a serviços de qualidade e aos bens produtivos e gere um ambiente propício para o desenvolvimento sustentável, centrado no ser humano,

Reafirmando a importância de melhorar a qualidade da administração pública com base, entre outras coisas, em um enfoque participante aplicado ao desenvolvimento,

Reconhecendo a função das Nações Unidas de prestar assistência aos Governos, a pedido destes, para zelar pela manutenção de serviços e funções governamentais essenciais e básicas em tempos de crise e para formular estratégias para a reconstrução de uma administração pública viável nos países que realizam atividades de reabilitação e reconstrução depois de um conflito,

Tomando nota do fato de que o sistema das Nações Unidas, em resposta a solicitações dos Estados-membros interessados, contribuiu no apoio à administração pública destes países incluindo os aspectos mais gerais da administração pública, envolvendo a reforma democrática, jurídica e judicial e o fortalecimento da sociedade civil,

Reconhecendo que os Governos de todos os países deveriam aplicar procedimentos transparentes a fim de evitar e combater todos os atos de corrupção,

Destacando os benefícios para todos os países do intercâmbio de experiências e opiniões, a fim de promover uma melhor compreensão e um melhor desempenho dos diversos papéis e funções do Governo e da administração pública e de aumentar a cooperação internacional nesta esfera, incluindo os intercâmbios realizados no contexto da cooperação Sul-Sul e inter-regional,

Reconhecendo a importante função do setor público no processo de desenvolvimento e destacando a necessidade de fomentar o desenvolvimento e melhorar a gestão dos recursos humanos mediante, entre outras coisas, a adoção de medidas de estímulo apropriadas no plano nacional,

1. **Toma nota** do informe do Secretário-geral sobre administração pública e desenvolvimento e das propostas nele contidas;

2. **Toma nota também** do informe do Grupo de Especialistas em administração e finanças públicas,

3. **Toma nota inclusive** dos informes das reuniões regionais sobre administração pública e desenvolvimento.

4. **Reconhece** que os Governos nacionais enfrentam na administração pública uma grande diversidade de tarefas e de tendências que defrontam de diversas formas;

5. **Reafirma** que a democracia e a gestão pública e a administração transparentes e responsáveis em todos os setores da sociedade constituem as bases indispensáveis para a obtenção de um desenvolvimento sustentável de caráter social e centrado na população;

6. **Sublinha** a importância da gestão pública e a administração transparentes e responsáveis em todas as instituições nacionais e internacionais públicas e privadas;

7. **Reconhece** que é necessário que os sistemas de administração pública sejam racionais e eficientes e contem com a capacidade e o potencial apropriados mediante, entre outras coisas, o fomento da capacidade, a promoção e a transferência de tecnologia e de seu acesso e utilização, o estabelecimento ou a melhora de programas de capacitação para a administração pública, o aumento da colaboração do setor público com o setor privado e a sociedade civil, assim como a criação de um ambiente que favoreça as atividades do setor privado, conforme proceda à promoção da função e a participação da mulher na administração pública e o desenvolvimento de capacidades multissetoriais e multidisciplinares, em que se tenha em conta os aspectos relacionados com o gênero, e que estes sistemas devem apoiar todas as fases do processo de desenvolvimento, assim como a promoção de oportunidades para conseguir uma participação universal em todas as esferas do setor público;

8. **Reafirma** que todos os Governos de todos os países devem promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento, tendo em conta a relação de interdependência e reforço mútuo que existe entre a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos, e devem procurar fazer com que as instituições públicas respondam melhor às necessidades da população;

9. **Convida** os Governos a fortalecer sua capacidade de administração pública e gestão financeira através da reforma da administração e da gestão do setor público, colocando ênfase no aumento da eficiência e produtividade, responsabilidade e flexibilidade das instituições públicas, e as exorta a descentralizar, quando agirem, as instituições e os serviços públicos;

10. **Reconhece** a importância das grandes conferências das Nações Unidas e insta para que se crie a capacidade necessária para permitir que a administração pública cumpra os compromissos assumidos de maneira efetiva e coordenada;

11. **Confirma** a importância de melhorar a eficácia das atividades das Nações Unidas na esfera da administração pública e do desenvolvimento e faz um apelo neste sentido;

12. **Reconhece** a importância em aumentar a sinergia, a cooperação e a coordenação entre os fundos e programas das Nações Unidas, os organismos especializados, a Secretaria das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, a fim de maximizar a capacidade substantiva e técnica do sistema das Nações Unidas;

13. **Reconhece** que a função das atividades e programas das Nações Unidas, em matéria de administração pública e desenvolvimento, é ajudar os Governos, a pedido deles, para que possam melhorar sua capacidade de responder às necessidades básicas universais, assim como para conseguir o desenvolvimento sustentável em todos os países; as Nações Unidas deverão centrar suas atividades nas seguintes esferas, em conformidade com o que foi recomendado no informe do Grupo de Especialistas em administração e finanças públicas:

a) Fortalecimento da capacidade do Governo de elaborar políticas, reestruturar a administração, reformar a administração pública, desenvolver os recursos humanos e proporcionar capacitação em administração pública;

b) Melhora do desempenho do setor público;

c) Gestão Financeira;

d) Interação entre os setores público e privado;

e) Desenvolvimento social;

f) Criação de infra-estruturas e instrumentos de proteção do meio ambiente;

g) Capacidade jurídica do Governo;

- h) Reabilitação e reconstrução do Governo e dos serviços administrativos depois de um conflito;
- i) Gestão de programas de desenvolvimento;

Neste contexto, as Nações Unidas deverão realizar estas atividades mediante a centralização e a melhora do acesso à informação sobre administração pública, a promoção da capacitação e a investigação em matéria de administração pública e finanças a todos os níveis, por meio de atividades de promoção e intercâmbio de experiências, serviços de assessoria, assistência técnica, fomento da capacidade e desenvolvimento dos recursos humanos;

14. **Pede** às Nações Unidas que elaborem estratégias, por solicitação dos países interessados, para a reconstrução de uma administração pública viável nos países que realizam atividades de reabilitação e reconstrução depois de um conflito;

15. **Convida** as instituições Bretton Woods e todos os organismos e órgãos pertinentes das Nações Unidas a prestar assistência nos casos em que for solicitada, aos Estados-membros que aplicam programas de reestruturação econômica, para que adotem políticas nacionais destinadas a melhorar o desenvolvimento e a gestão de seus recursos humanos por meio, entre outras coisas, da adoção de medidas apropriadas;

16. **Reconhece** os crescentes esforços que realizam os Estados-membros no plano nacional para proporcionar recursos, financeiros e outros, suficientes para reforçar sua administração pública;

17. **Convida** a comunidade internacional a criar um clima favorável e a considerar a possibilidade de proporcionar financiamento adequado e outros recursos aos programas de assistência para apoiar os esforços nacionais de melhora da eficácia da administração pública nos países com economias em transição;

18. **Recomenda** que o Secretário-geral adote as medidas apropriadas para garantir a máxima coordenação das atividades do sistema das Nações Unidas na esfera da administração pública e do desenvolvimento;

19. **Exorta** o Secretário-geral para que garanta os meios de fortalecer a coordenação, a coerência e a harmonização da gestão e execução das atividades operacionais do sistema das Nações Unidas na esfera da administração pública e do desenvolvimento;

20. **Pede** ao Secretário-geral presente à Assembléia Geral, no seu quinquagésimo terceiro período de sessões e por meio do Conselho Econômico e Social, que elabore um informe sobre a administração pública e desenvolvimento que contenha informação sobre a aplicação da presente resolução.

*112ª sessão plenária
19 de abril de 1996
A/RES/50/225*

Documento traduzido por Carolina Andrade.

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

A Revista do Serviço Público é uma publicação da ENAP — Escola Nacional de Administração Pública —, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à Gestão Governamental.

Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

ENAP

Escola Nacional de
Administração Pública