

A reforma administrativa
francesa

Valdei Araújo

20

A reforma administrativa
francesa

Valdei Araújo

20

Texto para Discussão é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador Editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de Produção Gráfica

Fatima Cristina Araujo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Danaé Carmen Saldanha de O. Alves

© ENAP, 1997

ARAÚJO, Valdei.

A663r A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição. Coord. de Sonia Fleury. Brasília: FGV/EBAP/ENAP, 1997.

26f.(Texto para discussão, 20)

1. Reforma Administrativa - França 2. Reforma do Estado - França 3. Administração Pública I. Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança II. Título III. Série

CDD 353.073

Brasília - DF

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição ¹

*Valdei Araújo **

I - O Estado contra a sociedade

Com o fim da segunda guerra mundial, o Estado francês desenvolveu enormes esforços para elevar o país no nível das nações industriais do Ocidente. O caminho para atingir o estágio industrial passaria pelo fortalecimento do Estado nos moldes keynesianos. Com De Gaulle, iniciou-se a construção da legitimidade do modelo a partir do princípio de monopólio estatal da ação coletiva, ou seja, o Estado representa a única instância legítima de ação pública, encarnando dessa forma a “Vontade Geral”. Paralelamente ao fortalecimento do Estado, fortalecia-se uma “casta” burocrática, legitimada pelo saber técnico.

A partir da década de 70, esse modelo será criticado por diversos setores da sociedade francesa, que viam nele um verdadeiro “leviatã”, inibindo a participação social na gestão das questões comuns. O Estado ossificado pelo excesso de controles, corporativização, etc. chocava-se contra a sociedade que se transformava rapidamente. O modelo francês de Estado mostrou-se plenamente eficaz no que se refere ao desenvolvimento industrial, em especial, durante os “trinta gloriosos” do pós-guerra. Entretanto, simultaneamente ao processo de industrialização, ocorreram a burocratização e a formalização das relações sociais, a ponto de constituir um dos fatores das revoltas sociais do ano de 1968.

Segundo Michel Crozier,² a sociedade francesa perdeu algumas ocasiões propícias à modernização do Estado. A primeira, ocorrida durante o governo de Georges Pompidou que, contando com a maioria parlamentar obtida em 1968 pelos gaullistas e com a opinião pública favorável a mudanças, poderia ter iniciado um profundo processo de transformação do Estado. Pompidou optou, entretanto, por uma estratégia meramente quantitativa, que preservou e mesmo ampliou a intervenção do Estado, e que não resistiu à primeira vaga da crise do petróleo em 1973.

A segunda oportunidade, de que nos fala Crozier, ocorreu em maio de 1974, no governo de Valéry Giscard d’Estaing. Possuindo igualmente

* Bacharel em História, mestrando do curso de História da UERJ e pesquisador da EBAP/FGV/RJ.

maioria parlamentar, embora menos ampla que Pompidou, Giscard d'Estaing contava com grande apoio da opinião pública,³ mas preferiu continuar a política industrial de Pompidou. Omitiu-se nos planos social e econômico, perdendo assim a oportunidade para uma ampla transformação cultural que fora aberta pela crise do pensamento marxista junto às elites intelectuais do país.

Com a vitória de François Mitterand em 1981, fechava-se o ciclo de oportunidades dadas à direita francesa para modernizar o Estado e a sociedade. Nos dois primeiros anos de governo socialista, foi ampliada, sensivelmente, a presença do Estado na economia e na sociedade. Diversas empresas foram nacionalizadas, e outras empresas públicas criadas. No final deste período, houve um enorme crescimento do déficit público que obrigou os socialistas reverem sua política, iniciando um período menos “ideológico” e timidamente reformista. Nas palavras de Crozier:

“Chamada ao poder contra a austeridade dos tecnocratas, a esquerda não fazia senão agravar esta paixão quantitativista que pervertia as elites francesas.”⁴

Apesar da manutenção e ampliação do Estado tecnocrático, a esquerda tomou algumas iniciativas no âmbito da Reforma, em especial, no processo de descentralização e desconcentração, assim como no que se referia à modernização do serviço público.

Com Jacques Chirac, em 1986, a direita tem novamente a chance de empreender reformas visando modernizar a sociedade. Na administração Chirac, a França experimenta a tentativa de estabelecer o “liberalismo por decreto”. A falta de conhecimento da realidade social, somada à incapacidade de comunicar-se com os agentes afetados, acabou por levar Chirac aos impasses representados pelas manifestações estudantis e a greve dos funcionários da SNCF,⁵ em 1986.

A instabilidade política francesa — depois de 1981, três mudanças de maioria parlamentar em sete anos — resultou na ausência de um programa de reforma administrativa coeso e contínuo. Na verdade, tem-se preferido falar mais de uma modernização do que de uma reforma administrativa.

Um dos marcos da reforma francesa é a crise da gestão pública. Como todos sabemos a crise da gestão pública é um fenômeno hoje universal que se torna visível a partir da década de 70, especificamente com a crise do petróleo. Com o fim do conflito Leste/Oeste em 1989, esta crise torna-se mais evidente e vêm-se reforçadas suas conotações ideológicas. No caso francês, ao lado desta crise mundial, os analistas identificam uma crise específica, a saber, a falência do modelo de Estado. Dentre os países industrializados do Ocidente, o Estado francês é, sem dúvida, um dos que mais intervém na vida social, econômica e política.

O modelo político administrativo que caracteriza a especificidade francesa nasce nos anos posteriores à II Guerra Mundial, articulando a tradição de intervenção do Estado-providência à lógica do novo regime estabelecido pela Quinta República. Este modelo pode ser caracterizado, em linhas gerais:

— pela prioridade dada às funções de concepção e decisão sobre as de execução e avaliação das políticas públicas;

— pela clientelização da sociedade pelo Estado, que impõe seu modo de organização aos diversos atores sociais;

— pelo desequilíbrio entre informação ascendente e descendente, encobrendo o jogo real das políticas públicas.⁶

Segundo Crozier,⁷ o princípio que legitima o Estado francês tem acento na hierarquização das funções e dos níveis, só concebível se imaginarmos que o Estado sozinho encarne o interesse geral da sociedade. No âmbito da função pública, este modelo pressupõe a existência de um funcionário autônomo e imparcial, legitimado por seu estatuto e capacidade técnica para gerir o destino coletivo e mediar os conflitos de interesses da sociedade civil.

Além dos problemas de modelo, tipicamente francês, podemos apontar como causas do processo de reforma administrativa a convergência de três fenômenos, a saber:

— a crise do Estado providência;

— a necessidade de redução dos gastos públicos;

— as exigências diante da adaptação à integração europeia.⁸

Além dos fatores acima referidos, Luc Rouban nos chama a atenção para a relação entre a crise do setor público na França e as transformações profundas nas formas de legitimação do poder típicas da Quinta República. O descrédito dos homens públicos e a crítica à atividade partidária indica, claramente, um deslocamento dos lugares de organização dos conflitos.

Os sintomas da crise são antigos, e os remédios têm sido muitas vezes formulados de maneira correta, mas dissolvem-se diante da racionalidade do modelo. Um interessante exemplo deste paradoxo podemos encontrar na experiência das administrações por missão.⁹ O conceito foi formulado por Edgar Pisani num artigo de 1956, e tinha como objetivo renovar a ação do Estado. As administrações por missão deveriam colaborar para a renovação da vida administrativa através da criação de agências incumbidas de tarefas específicas. Estas agências tiveram, de fato, um importante papel no planejamento regional, na consultoria e no financiamento em matéria de urbanização, auxílio aos poderes locais, desenvolvimento da pesquisa, etc. Compostas por funcionários de origens diversas, destacados de seus quadros originais, assim como de empregados não-estatutários, recrutados em função de suas habilidades profissionais, estas organizações atuavam ora como consultoria ora como especialistas em engenharia financeira. Públicas ou para-públicas, as agências eram quase todas de direito privado.

O sucesso inicial das agências logo foi escurecido pela crescente burocratização e rotinização dos procedimentos. Foi o que aconteceu com o DGRTS, agência que tinha por função criar formas inovadoras de financiamento à pesquisa que pudessem superar os procedimentos tradicionais do CNRS.¹⁰ Após o êxito inicial, seus procedimentos tornaram-se tão rotineiros quanto os do CNRS.

Enquanto em países como a Inglaterra as reformas se concentram sobre a bandeira da privatização, na França, o problema manifesta-se, principalmente, pela crise da função pública e em questões como a descentralização/desconcentração de poderes. Neste último caso, procura-se avaliar as conseqüências da especificidade do modelo unitário como um desafio a mais para estas políticas. Conforme afirmam Claisse & Meininger, a delegação de poderes não tem o mesmo sentido em um Estado unitário ou no centro de um Estado Federal.¹¹ Esse fenômeno é apenas um exemplo de situações diversas que surgem da dialética entre as fórmulas “universais” de reforma e as realidades histórico-culturais de cada país ou localidade. Ao analisarmos as diversas reformas somente como reflexos de movimentos globais, corremos o risco de simplificar uma realidade extremamente matizada e complexa. Somente através de uma confrontação entre as abordagens sistêmica e culturalista, é possível encontrar um compromisso heurístico, minimizando as distorções que uma análise ortodoxa poderia trazer.

II - A sociedade contra o Estado

1. A crise da função pública

Em 1981, a palavra-chave da reforma administrativa era democratização. Acreditava-se que o Estado estaria cada vez mais presente na vida social, e, por conseqüência, precisaria gerar novos instrumentos de intervenção administrativa. Entretanto, devido à cultura autoritária — “herdada dos governos anteriores” — os funcionários não estavam preparados para a democratização crescente da administração. Dentro da ótica socialista, o Estado francês, controlado desde o fim da II Guerra pela “direita”, havia incorporado uma cultura autoritária e antidemocrática que era preciso superar.

Segundo Martine Bellon,¹² a administração deveria se adaptar aos novos tempos que viriam após maio de 1981. Essa adaptação deveria caminhar em duas direções básicas: afirmar a responsabilidade dos funcionários e contribuir, através de uma maior participação, para o aperfeiçoamento e eficácia da administração, da qualidade dos serviços prestados aos usuários e das relações entre estes e a administração.

O diagnóstico dos problemas da administração focalizavam dois desafios estruturais a serem superados:¹³

1) A existência de uma profunda crise econômica e social, que tem como principal conseqüência a expansão da intervenção estatal e a necessidade de administração;

2) A atitude autoritária dos governos anteriores que moldaram os comportamentos e multiplicaram as oportunidades de conflitos entre funcionários e usuários.

Para enfrentar estes desafios, o governo socialista direcionou seus esforços para uma política de descentralização administrativa. Em linhas gerais, a descentralização prevista na lei de 2 de março de 1982 previa três orientações fundamentais:

1) Atribuía às coletividades locais (comunas, departamentos, regiões) o poder de livremente administrarem-se, tendo sido o Poder Executivo transferido do prefeito para os representantes eleitos das regiões e dos departamentos.¹⁴

2) Tornou as autoridades eleitas plenamente responsáveis, mediante a supressão do controle, a priori, dos prefeitos (que passam a se chamar comissários da República).

3) Deu às coletividades locais maiores possibilidades de intervenção econômica.

De forma complementar a descentralização, foram tomadas medidas no sentido da desconcentração de atividades. Para isto, atribuiu-se ao comissário da República uma dupla missão: como depositário da autoridade do Estado, ele zela pelo respeito às leis e interesses nacionais; como representante do Primeiro Ministro e de cada um dos demais ministros, coordena os serviços do Estado nos departamentos e nas regiões.

Durante a gestão socialista, realizaram-se grandes esforços para democratizar o ingresso à alta função pública, com o objetivo de torná-la acessível a toda sociedade. Apesar das intenções, as medidas tomadas levaram a um agravamento da crise. Houve uma abertura da alta função para setores menos favorecidos da sociedade, ampliando-se os privilégios da função pública a todo o pessoal não-estatutário. Durante o processo ocorreu um sensível aumento dos poderes sindicais, assim como a promoção a postos de responsabilidade de funcionários militantes, não originados da alta função. Foi necessária a criação de uma nova casta de funcionários capazes de gerir o Estado, uma espécie de núcleo operacional dentro da alta função pública, agora ampliada de forma inoperante. Segundo Crozier:

“A chegada de novos homens não impediu que fosse detonada uma crise da gestão que trouxe de volta os membros dos grandes corpos de funcionários no governo Fabius. Nesse ínterim, havia-se acentuadamente aumentado a rigidez dos estatutos administrativos com a entrada potencial na função pública de cerca de 700.000 auxiliares e não-estatutários. Havia se tornado mais difícil ainda a adaptação ao mundo exterior de um sistema que o peso sindical e o enfraquecimento da autoridade tornavam prisioneiros de suas dificuldades internas.”¹⁵

Nos seus primeiros esforços em direção a reforma administrativa, a gestão socialista mostrou-se bastante relutante em questionar o “poder do Estado”, acreditava-se que a democratização poderia se dar através de movimentos internos, não havendo iniciativas reais no sentido de gerar maior participação da sociedade civil na gestão da república.

No decorrer da década de 80, a crise da função pública agravou-se. Podemos observar os seguintes problemas:

- defasagem na formação profissional;
- congelamento das carreiras;
- contestação das hierarquias;
- falta de atratividade do setor público;
- evasão de quadros altamente qualificados;
- politização dos funcionários.

Nas funções ocupadas por pessoal com alto nível de conhecimento técnico, a falta de atratividade da carreira pública leva a uma progressiva migração para o setor privado (em 1989, 5% dos engenheiros deixaram o serviço público).¹⁶

Como já foi dito acima, na França, o Estado Nacional constitui-se, enquanto único, poder legítimo na estruturação da vida social. Nesta sua missão, o Estado conta com seu braço secular: a função pública. Dentro desta concepção hegeliana, o Estado, entendido como realização máxima da razão, demanda um corpo burocrático homogêneo, imparcial, sábio, que esteja acima das paixões irracionais e dos interesses mesquinhos da sociedade civil.

Dois movimentos questionaram os pilares do tipo descrito acima, de um lado, a crítica à administração enquanto poder tecnocrático, decorrente de um movimento mais amplo que questiona o discurso da neutralidade técnica; de outro, a crescente organização da sociedade civil, que mais consciente dos mecanismos de tomada de decisão, passa a reivindicar um maior controle e transparência das medidas governamentais.

Além disso, a politização crescente dos funcionários desde o pós-guerra tem tornado evidente, para a sociedade francesa, que a administração não pode mais arrogar-se o direito de única detentora dos saberes/poderes da gestão coletiva.

O sistema francês de função pública está fundado na noção de carreira. O indivíduo escolhe uma profissão específica que é “o serviço do Estado”, este engajamento materializa-se na noção de carreira. Toda a vida profissional do funcionário público é organizada em função de regras gerais cujo caráter impessoal visa garantir a igualdade dos funcionários diante de possíveis arbitrariedades dos seus superiores. O recrutamento faz-se através de concursos, nos quais é cobrado o domínio de conhecimentos gerais; a ascensão tem como critério a antiguidade, e a remuneração evolui em função de uma escala pré-determinada. Este conjunto de princípios, que formam o cerne da administração pública “tradicional”, tem sido duramente questionado, inclusive pelos próprios funcionários. Busca-se transformar este quadro em duas direções: a reorientação da formação do funcionário, a fim de que se torne mais especializada, e a personalização das tarefas, o que implica o estabelecimento de novos critérios de responsabilidade.¹⁷

O funcionalismo é recrutado com base em concursos cujos programas, fixados em nível nacional, contemplam conhecimentos gerais. Necessário em nível de formação inicial, este método de seleção tem levado os funcionários a duvidar de sua capacidade de responder aos novos desafios trazidos pelo rápido desenvolvimento tecnológico e a especialização de seus domínios de intervenção.

A fim de suprir esta brecha de formação, tem-se insistido na necessidade de programas de formação contínua. Um acordo neste sentido foi assinado em 29 de junho de 1989 entre o ministro encarregado da função pública e cinco organizações sindicais, por um prazo de cinco anos. O financiamento destas ações ficou a cargo de cada ministério que deveria contribuir inicialmente com 1,2% da massa salarial, elevando-se a 2% em 1992.

O modelo clássico de administração, adotado na França, pode ser claramente definido como weberiano. Neste sentido, considera-se como uma medida eficaz aquela que se enquadra nas normas e regulamentos preestabelecidos. Este postulado tem sido questionado em nome da flexibilização da gestão, cujo paradigma é inquestionavelmente a gestão privada. Os funcionários são convocados a modificar sua escala de valores, buscando novas formas de atuação que permitam conciliar a efetividade do direito com a qualidade da gestão.

Da mesma forma, busca-se conciliar a especialização da formação necessária diante das novas demandas, com a manutenção da formação geral. Pois, se por um lado, as novas tecnologias exigem um funcionário especializado, por outro, a formação geral é indispensável ao exercício da inovação. A formação contínua é vista, como foi dito acima, como a solução para este dilema.

Essencialmente, buscou-se realizar a formação contínua em quatro domínios prioritários:¹⁸

- 1) Gestão de recursos humanos;
- 2) Auxílio à gestão de mudanças no quadro dos “projetos de serviço” (em particular a comunicação externa e interna);
- 3) A preparação dos gestores à introdução de novas tecnologias e procedimentos administrativos.
- 4) Iniciação às políticas e ao direito comunitário.

2. Os quadros superiores da função pública

Outra característica marcante da crise da função pública é a preocupação com a “alta função”, ou como alguns preferem dizer, os “quadros superiores da função pública. A política de renovação, lançada em 1989, acreditava que a modernização deveria passar pela transformação dos papéis atribuídos às diferentes categorias funcionais. Como vimos acima, a política dos primeiros anos do governo socialista, na intenção de democratizar o “acesso” à função pública, acabou por aprofundar a crise de identidade do setor.

Entre os anos de 1991-1993, o pesquisador francês do CNRS, Luc Rouban,¹⁹ realizou uma pesquisa quantitativa junto aos quadros superiores da função pública. Nesta pesquisa, o autor pôde mapear alguns dos principais problemas do setor.

Rouban observa que a discussão do papel atribuído aos quadros superiores pode ser avaliada de dois ângulos. O primeiro, estritamente administrativo, diz respeito ao sentido da modernização do setor público, caso se entenda a reforma meramente como a generalização de práticas de gerência pública, sendo que a transformação dos funcionários em gerentes é fundamental. Por outro lado, pode-se entender a reforma como a construção de uma administração adaptada aos sistemas políticos em *devoir*, ou seja, às conseqüências da união européia, da desregulamentação mundial, e a descentralização, etc. A estes itens, Piganiol²⁰ acrescenta a política de desconcentração, o progresso tecnológico, a descoberta do usuário; o anseio pela modernização por parte dos próprios funcionários; a crise econômica e a evolução do papel do Estado. Segundo Rouban:

*“D’un côté, la prestation du service public s’est dissociée de la citoyenneté au nom du rendement financier, mais de l’autre, elle s’est chargée de nouvelles demandes d’imputation, à mesure que le personnel politique perdait de sa légitimité. Dans bien des cas, les administrations constituent le dernier rempart contre la dislocation de mécanismes démocratiques inadaptés à la vie moderne, qu’il s’agisse de parer à la dualisation sociale ou à la barbarie communautaire. Du statut social des fonctionnaires, et plus particulièrement de celui réservé aux cadres supérieurs, dépendra donc la capacité de réponse collective aux nouveaux enjeux.”*²¹

Perguntados sobre a existência de congruência entre a remuneração e as responsabilidades na função exercida, os funcionários responderam:

Respostas	Grandes corpos administrativos	Total	Administrações centrais	Total	Serviços desconcentrados	Total
Sim, totalmente	24,2	58,1	12,9	48,9	6,7	37,7
Sim, em grande parte	33,9		36		31	
Não, muito pouca	24,2	37,1	31,7	49,7	34,7	60,7
Não, nenhuma	12,9		18		26	
Sem resposta	4,8		1,4		1,7	

Percebeu-se, ainda, uma sensível variação por faixa de idade. Os funcionários entre 41 e 50 anos estão mais descontentes, 26,9% “Não, Nenhuma”, contra 15,9% para os com menos de 40 anos.

Outro aspecto relevante constatado pela pesquisa diz respeito à politização da alta função pública. O princípio da imparcialidade e neutralidade característico do modelo burocrático-legal, e tido como princípio sagrado da Quinta República, é cada vez mais uma lembrança distante. Atualmente, observa-se uma crescente politização da alta função. A pergunta “Você acha que a função pública é mais politizada, nem mais nem menos politizada, ou menos politizada que há alguns anos”. Obteve-se as seguintes cifras: 47,5% consideram a função pública mais politizada, 44,9% não vê alteração, 5,6% consideram menos politizada.

Para Rouban, alguns fatores podem ser apontados como causas desta politização, a saber, menor significado do Estado e do serviço público entre os funcionários, vontade política de acompanhar a execução de certos projetos; reação à vontade dos eleitos de controlar mais de perto o trabalho administrativo; resposta à politização crescente de todos os debates na sociedade francesa.²²

A nova forma de relacionamento com a esfera política gera progressivamente uma sensação de aparelhamento do Estado por parte dos funcionários, o que põe, em cheque, seu potencial de autonomização diante das demandas tanto dos políticos quanto da sociedade civil.

3. A política de privatização

Em 1981, com o governo socialista de Mitterrand, teve início um amplo processo de nacionalizações, o primeiro desde os anos iniciais do governo De Gaulle entre 1945-1946. Os efeitos desta política mostraram-se desastrosos num contexto altamente recessivo como o de início dos anos 80, o que fez com que o governo socialista revisse sua política econômica. Entretanto, o inchamento do setor público permaneceu uma realidade pouco combatida. Somente com a coalizão liberal de 1986 iniciou-se uma política de privatizações. A opinião pública que em 1981 era amplamente favorável às nacionalizações, em 1986, a situação se inverteu a favor das privatizações.

Podemos apontar três fatores que contribuíram para a mudança da opinião pública em favor da política de privatização:²³

1) Renascimento do liberalismo com as experiências Reagan e Thatcher. A reforma do estado inglês teve um forte impacto na opinião pública francesa, seguida pela publicação de manuais e brevíários liberais.

2) Dificuldade cada vez maior do Estado em resolver as questões essenciais da vida coletiva, o que leva ao questionamento de sua presença em áreas não-essenciais.

3) Crescimento excessivo do setor público. No momento das privatizações de 1986-1987, o setor público da economia recobria mais de 650 sociedades, empregando aproximadamente dois milhões e duzentas mil pessoas.

Estava presente em setores como: eletrônica, automóveis, farmácia, equipamento de segurança, vidros, informática, metais não-ferrosos, química, armamento, transportes aéreos, crédito, carvão, correios, transportes ferroviários, eletricidade, telecomunicações, etc...

O texto da lei de privatizações de 2 de julho de 1986 previa em seu artigo 4º que: “Será transferido do setor público ao setor privado, no mais tardar até março de 1992, a propriedade das participações majoritárias detidas diretamente ou indiretamente pelo Estado nas empresas que aparecem na lista anexa.” Ao todo a lista comportava 65 empresas.

Podemos identificar três objetivos²⁴ básicos da política francesa de privatizações:

- 1) A reestruturação da economia, liberando as empresas dos encargos administrativos, a fim de torná-las mais competitivas;
- 2) Criação de uma ampla participação acionária da população;
- 3) Obtenção de recursos complementares, por parte do Estado (estimou-se a receita a ser obtida pelo processo de privatização em torno de 70 milhões de francos).

Os efeitos das privatizações junto aos funcionários das empresas privatizadas podem ser observados principalmente quanto às transformações advindas da mudança do “status” de funcionário de uma grande empresa pública. Em teoria, a privatização não produz efeitos sob o estatuto funcional, já que os empregados de empresas públicas não são considerados funcionários públicos, nem mesmo de uma categoria mais ampla como a de agentes públicos. Eles são submetidos em quase sua totalidade ao direito privado.

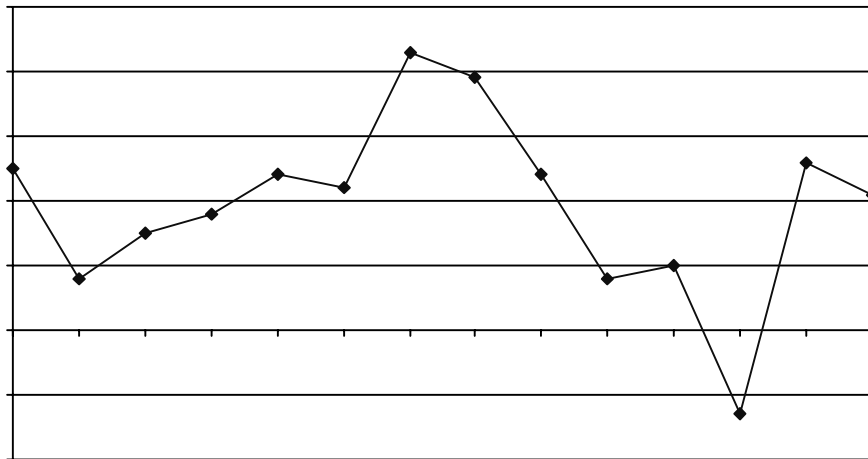
Portanto, a transferência de empresas do setor público para o setor privado não acarreta mudança alguma no estatuto jurídico funcional. É verdade que os empregados das empresas públicas possuíam salários e vantagens superiores aos praticados no setor privado, não em função do caráter público destas empresas, mas da sua importância e tamanho. Com a passagem para o setor privado isto não se modifica substancialmente, não havendo grandes alterações salariais.

Se do ponto de vista jurídico a mudança não apresenta traumas profundos, do ponto de vista sociológico a situação é, substancialmente, outra. Por um lado, a precariedade do emprego é maior no setor privado, há menos estabilidade. Em algumas empresas públicas a estabilidade de fato era quase tão grande quanto na função pública propriamente dita. Os casos de demissão eram extremamente raros, com exceção de empresas em crise como a Renault. O que ocorre é que, com a passagem para o setor privado, o estatuto jurídico do setor se faz presente mais integralmente, sem as mediações corporativas tradicionalmente instaladas nas empresas, o que provocou forte reação dos sindicatos.

4. Políticas de avaliação

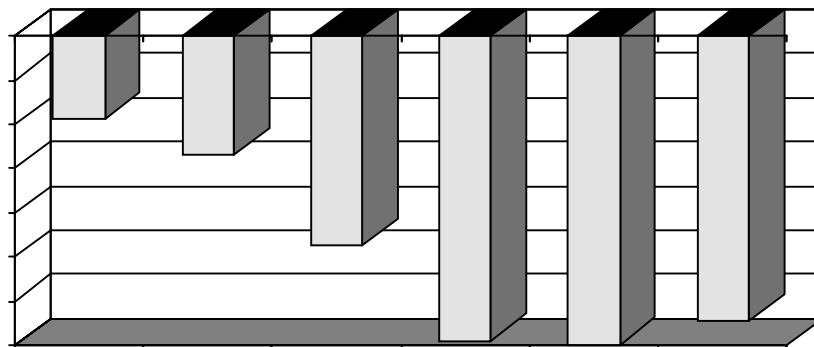
A crescente queda do PIB, a partir de 1989, e o acirramento da crise fiscal, na virada da década de 80 (vide gráficos 1 e 2), levaram, dentre outros fatores, a uma nova onda de discussão sobre a reforma administrativa.

Gráfico 1: Evolução do PIB, em volume, depois de 1982



Fonte: <http://www.tresor.finances.fr/oat/fr/rap0596/ev1.html>

Gráfico 2: Déficit do orçamento do Estado em execução (em milhões de francos)



Fonte: <http://www.tresor.finances.fr/oat/fr/rap0596/ev2.html#1>

Dentre as temáticas levantadas, a questão da avaliação destaca-se. A discussão sobre a avaliação de políticas públicas na França é relativamente recente, mais recente ainda são as primeiras experiências neste sentido. As primeiras iniciativas sérias são dos anos 80, especificamente a partir de 1986. Refletindo essa despreocupação com a questão da avaliação, Sylvie Trosa²⁵ constata a ausência de um conceito francês de avaliação. A autora propõe então a seguinte definição:

“A avaliação procura pôr em evidência as relações de causalidade entre objetivos, implícitos ou explícitos, e os efeitos reais, os impactos das políticas públicas. A avaliação deve ser entendida mais como um mecanismo de compreensão do que de julgamento.”²⁶

A mesma autora define como meta da avaliação a organização de um debate sobre os objetivos da ação pública e a reflexão sobre as condições e meios de organização deste debate, que deve reunir especialistas, intelectuais, e todos os atores sociais envolvidos nas políticas. Pela definição da autora, a avaliação deixa de ser somente uma verificação do cumprimento de objetivos, para se tornar mecanismo de sua formulação. Mais que uma rotina burocrática, a avaliação passa a ser vista como uma produção de saberes, não só sobre a realização de objetivos, mas sobre as situações relacionais envolvidas na sua execução.

Ainda segundo Trosa, a avaliação repousa sobre duas bases, a primeira é a produção rigorosa de informações sobre hipóteses levantadas pelos gestores, a segunda, um trabalho de clarificação e melhor definição dos problemas públicos a partir da evidenciação da concepção de cada ator da política a ser avaliada.²⁷

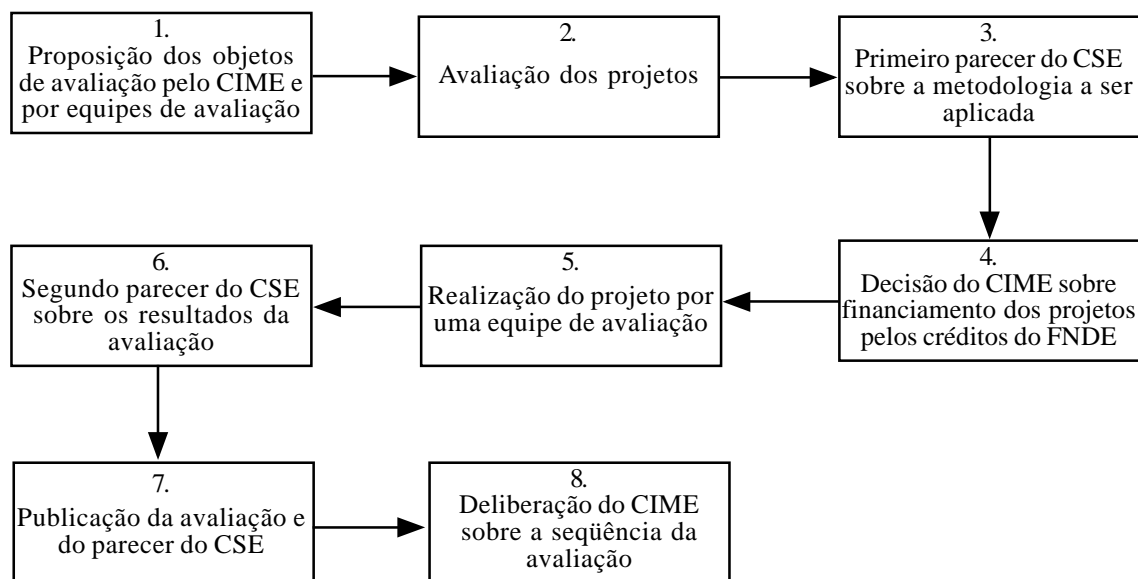
Somente em 1990, através do decreto de 22 de janeiro, relativo a avaliação de políticas públicas, criou-se um dispositivo institucional organizando uma atividade de avaliação com vocação geral e permanente. Pode-se depreender do texto do decreto que a avaliação tem por objetivo verificar se os meios jurídicos, administrativos ou financeiros empregados permitem produzir os efeitos esperados da política e atender aos objetivos que lhes são atribuídos.²⁸

O modelo de avaliação implícito nesta definição de princípios supõe que os objetivos das políticas estejam suficientemente explícitos para possibilitar a análise. Na realidade, o que se observa é que um dos principais entraves às políticas de avaliação têm sido os objetivos confusos e insuficientemente definidos.

Segundo Nioche,²⁹ o novo dispositivo de avaliação pode ser incluído dentro de uma política mais ampla de melhoria dos serviços públicos empreendida pelo Primeiro Ministro M. Rocard em 1988. Esta política tinha como prioridades, estabelecidas em uma carta de Rocard aos ministros em 23 de fevereiro de 1989, a renovação das relações de trabalho no seio da função pública, melhoria do atendimento e do serviço aos usuários, desenvolvimento da responsabilidade pela descentralização orçamentária e a mensuração dos resultados e o desenvolvimento da avaliação das políticas públicas nos âmbitos individuais e organizacionais.

À primeira vista, pelo conceito e intenções anunciadas, a avaliação estaria sendo entendida num âmbito gerencial, entretanto, uma das conseqüências diretas desta abordagem seria a conexão da política de avaliação com os procedimentos orçamentários, visando à redução do déficit público. Paradoxalmente isto não irá ocorrer, já que, na estrutura dos dispositivos não está prevista a articulação dos procedimentos avaliadores com as esferas de decisão orçamentária. A interpretação da estrutura montada leva-nos, facilmente, a concluir que, na verdade, ocorre

um fortalecimento do Executivo em detrimento dos demais poderes, em especial do Parlamento. Vejamos a estrutura do processo:



A estrutura estabelecida pelo decreto de 22 de Janeiro de 1990 é composta de três elementos principais: o Comitê Interministerial de Avaliação (CIME); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Avaliação (FNDE) e o Conselho Científico de Avaliação (CSE).

O CIME, integrado pelos principais ministros, é presidido pelo Primeiro Ministro. O Comitê coordena as iniciativas governamentais em matéria de avaliação. Os projetos de avaliação são propostos pelos ministros, podendo ser sugeridos pelo Conselho de Estado ou pelo Tribunal de Contas. O CIME permanece soberano na escolha das avaliações financiadas pelo FNDE.

O FNDE assegura o financiamento das avaliações decididas pelo CIME; estas representam 4/5 de suas receitas anuais, o 1/5 restante é reservado a avaliações solicitadas pelo Conselho Econômico e Social, desde que tenham parecer favorável do CSE.

O CSE é constituído de 11 pessoas, escolhidas em função de sua competência científica, nomeados pelo Presidente da República para um mandato de seis anos, não podendo ser renovado. O CSE produz dois pareceres sobre cada processo de avaliação. O primeiro parecer sobre os métodos é dado antes da adoção dos projetos pelo CIME. O segundo parecer é dado após a realização dos trabalhos de avaliação, e trata da qualidade de sua execução. O relatório da avaliação e o segundo parecer são divulgados simultaneamente para o CIME, que então decide pela publicação ou não da avaliação.³⁰

Além de produzir pareceres, o CSE está encarregado de organizar a documentação, a pesquisa e a formação em matéria de avaliação.

O Comissariado Geral do Plano³¹ é o responsável hierárquico pelos diversos dispositivos criados para a avaliação.

Embora os relatórios que precederam o decreto de 22 de janeiro de 1990 insistissem sobre a composição plural e autônoma da política de avaliação, em particular os relatórios Deleau (1986) e Viveret (1989), o projeto, que veio à luz, constitui, de fato, um monopólio da avaliação dominado pelo Poder Executivo.

Em 1993, o CSE somava dois anos de atividades. Neste período produziu 15 pareceres sobre projetos de avaliação, além de ter produzido para a Presidência da República um estudo comparativo sobre os processos de avaliação em outros países e os realizados na França. Neste trabalho, formula-se uma doutrina “francesa” de avaliação, cuja singularidade é o conceito de “instância de avaliação”.

O conceito de “instância de avaliação”, criado pelo CSE, tem gerado um vivo debate sobre sua pertinência. A “instância de avaliação” é constituída para executar e dirigir o projeto de avaliação. Ela deve associar os diversos atores administrativos relacionados com a política avaliada, os usuários (externos), os utilizadores (internos) da política e os especialistas do setor. Esta composição deve construir os pareceres a partir de um amplo debate onde as conclusões deverão refletir uma decisão colegiada. Procura-se, dessa forma, ultrapassar a dicotomia demandas científicas versus necessidades políticas de um lado, e a oposição entre avaliação interna e externa de outro.

Segundo Nioche, claramente contrário ao mecanismo, pode-se evocar duas origens para a noção de “instância avaliadora”. A primeira, tipicamente francesa, evoca a experiência dos grupos de pilotagem dos “estudos prioritários” da RCB (*Rationalisation des Choix Budgétaires*), criados a partir de 1976. A outra inspiração vem de uma corrente do movimento avaliador, denominado nos EUA, segundo os autores e variantes, *Stake-holders evaluation*, *Naturalistic Evaluation*, *Utilisation-focused evaluation*, ou ainda *Fourth generation evaluation*. Esta abordagem procura compreender a avaliação como um processo de constituição de uma realidade pela negociação entre os atores envolvidos na política. O avaliador é um negociador, procurando fazer surgir uma opinião colegiada, sob a qual se construirá o julgamento da política em questão.³²

Concluindo pelo caráter incipiente do modelo criado em 1990, Nioche aponta algumas questões sobre a avaliação na França:

- 1) A avaliação é uma atividade em desenvolvimento, mas sem reconhecimento institucional.
- 2) Os trabalhos existentes são dispersos e geralmente com pouco rigor metodológico.
- 3) Não existe uma instituição especializada: a avaliação é uma atividade marginal.
- 4) A administração do Estado é, ela mesma, a principal requisitora e fornecedora de avaliações. O Parlamento não é nem requisitor nem utilizador de avaliações, e o Tribunal de Contas começa timidamente a se interessar.
- 5) O papel da avaliação no debate público e no processo de decisão ainda é medíocre.

A contradição entre a circular de 23 de fevereiro de 1989, que estabelecia o postulado de independência dos avaliadores, com o decreto de 1990, que cria um mecanismo puramente governamental, não passou despercebido aos membros do CSE. A fim de resolver essa contradição, o CSE propôs, como condição, que a avaliação, mesmo quando solicitada por uma administração particular, devia ser gerida por uma instância autônoma e independente, obedecendo os seguintes critérios:

1) Composição equilibrada — presença da administração, dos usuários, dos experts.

2) Liberdade de trabalho — somente a instância de avaliação é responsável pelo relatório de avaliação.

3) Distinção entre a instância e o lugar de negociação — os membros da instância de avaliação não devem representar o organismo ao qual estão ligados. O Conselho científico deve incentivar que a escolha recaia sobre indivíduos capazes de entrar num processo de trabalho coletivo.³³

III - Em busca de uma racionalidade do bem comum?

Nos últimos 25 anos, a França tem realizado esforços com o objetivo de conciliar Estado e sociedade na construção de um modelo singular e apto aos tempos modernos. O modelo surgido no pós-guerra, tecnocrático e monopolizador, tendia a desprezar a sociedade, vista como espaço do senso comum e do interesse egoísta. A crítica liberal ao Estado tecnocrático, em especial aquela oriunda dos países de língua inglesa, tende a ver a sociedade meramente como um ajuntamento de indivíduos e grupos de interesses, cada qual voltado unicamente para suas necessidades. Nesta versão, o Estado é encarado simplesmente como mais um ator num jogo onde a regra é lucrar sempre.

Apesar de toda retórica liberal, muitas vezes importada, o caminho de reforma, adotado pela França, está, sem dúvida, longe daquele considerado ideal pelos arautos do Estado mínimo. A velocidade das reformas deixa a desejar, não se tem feito esforços significativos no sentido de ampliar a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração. O Estado e mais especificamente o Executivo agem ainda como detentores da “Vontade Geral”, presos a um modelo estreito de democracia representativa. Pouco se tem feito no sentido de controlar a corporativização do serviço público. Os mecanismos de avaliação, além de não estarem conectados com os procedimentos orçamentários, valorizam, excessivamente, os atores internos (técnicos, funcionários) em detrimento do cidadão/usuário. A política de privatização quase que se limitou a reverter as nacionalizações realizadas no início da década de 80. A crescente politização dos funcionários deixa evidente que a universalidade/imparcialidade da tecnocracia é cada vez mais um mito, entretanto, essa mesma politização, rever-

tida em corporativização, impede que o modelo fundado neste mito seja transformado.

O peso da “história nacional” talvez seja o maior desafio aos reformadores franceses. A identidade entre Estado e nação é um fato que dura mais de 200 anos na França. O questionamento desta identidade, envolta na mística revolucionária, é condição primeira para a construção de uma nova racionalidade/ética da ação coletiva, que possa conceber a sociedade civil como agente capaz de partilhar com o Estado a gestão da república. A busca desta “racionalidade do bem comum” deverá estar, entretanto, para além da dicotomia maniqueísta que opõe Estado e sociedade.

Notas

- ¹ Este artigo foi realizado com o financiamento da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Constitui um dos produtos da pesquisa sobre burocracia estatal, do Programa de Pesquisas e Estudos sobre Reforma do Estado e Governança, mantido pela FGV/EBAP, sob a coordenação da professora Sonia Fleury, doutora em Ciência Política, professora do curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP-FGV, coordenadora do Programa de Estudos e Pesquisas sobre Reforma do Estado e Governança, mantido pela FGV/EBAP. Contou, ainda, com a contribuição especial dos seguintes pesquisadores: Adriana Mesquita, Sílvia Ferreira e Wagner Carvalho.
- ² Crozier: 1989, p. 19.
- ³ Crozier: 1989, p. 22.
- ⁴ Crozier: 1989, p. 26.
- ⁵ Companhia responsável pelo transporte ferroviário francês.
- ⁶ Rouban: 1990, p. 528-529.
- ⁷ Crozier: 1989, p. 56.
- ⁸ Claisse & Meininger: 1995, p. 442.
- ⁹ O exemplo é dado por Crozier: 1989, p. 76-77.
- ¹⁰ *Centre Nacional de Recherche Scientifique*, órgão de fomento a pesquisa científica.
- ¹¹ Claisse & Meininger: 1995, p. 444.
- ¹² Em 1984, era chefe da missão permanente — renovação e futuro da Administração —, pelo Ministério do Serviço Civil e das Reformas Administrativas (França).
- ¹³ Bellon: 1984, p. 23.
- ¹⁴ Bellon: 1984, p. 23.
- ¹⁵ Crozier: 1989, p. 79.
- ¹⁶ Rouban: 1990, p. 531.
- ¹⁷ Montricher: 1991, p. 435-436.
- ¹⁸ Montricher: 1991, p. 435.

- ¹⁹ Rouban: 1994, p. 181-195.
- ²⁰ Piganiol: 1994, p. 198-199.
- ²¹ Rouban: 1994, p. 182.
- ²² Rouban: 1994, p. 189.
- ²³ Bourdon (et alli): 1989, p. 126.
- ²⁴ Bourdon (et alli): 1989, p. 133.
- ²⁵ Sylvie Trosa era relatora geral adjunta do Conselho Científico de Avaliação em 1993, quando escreveu o artigo infra-referido.
- ²⁶ Trosa: 1993, p. 242.
- ²⁷ Trosa: 1993, p. 242.
- ²⁸ Nioche: 1993, p. 210.
- ²⁹ Nioche: 1993, p. 211.
- ³⁰ Nioche: 1993, p. 210-211.
- ³¹ Órgão encarregado da elaboração do Plano Quinquenal.
- ³² Nioche: 1993, p. 213.
- ³³ Trosa: 1993, p. 243.

Referências bibliográficas

- BELLON, Martine. A concepção francesa das reformas administrativas. Rio de Janeiro: *RAP*, 18(1), p. 22-26, jan./mar. ,1984.
- BERNARD-STEINDECKER, Claire. La Demi-Échec De La Reforme Des Agents Non Titulaires De La Fonction Public En France (1982-1986). Paris: *Revue Française de Science Politique*, v. 40, n. 2, Avril., 1990.
- BIAREZ, Sylvie. El Debate Sobre Las Metropoles En Fracia: Nueva Documentacion e Informes en el Marco de la Descentralización. Madrid: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. v. 57, n. 4, 1990.
- CATALÀ, J.Prats. *El Nuevo Juego y sus Reglas: Construyendola Nueva institucionalidad en la America Latina de los 90*. Barcelona, 1996.
- COHEN, M. Jean-Claude. Décideur privé ou décideur public, même combat ou les réflexions d'un caméléon. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public*. v. 59, juil-sept., p.379-386, 1991
- CLAISSE, Alain; MEININGER, Maire-Christine. Les Fonctions Publiques a L'Épreuve de la Modernization. In: Paris: *Revue Française d'Adminitration Public*. v. 75, juin-sept. 1995.
- CROZIER, Michael. *Estado moderno, Estado modesto: estratégia para uma outra mudança*. Brasília, DF: Funcep, 1989 .
- _____. *Cómo reformar al Estado*. (Trad.): Rosa Cusminsky de Cendero Fondo de Cultura Económica México - 1ª edição: 1992.
- _____. Le chagement dnas les organisations. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public*. v. 59, juil-sept., p. 349-354, 1991
- DE SAINT-VICTOR, Jacques; BOUCHART, M.M. (et alli). La Modernisation Administrative En France: Bilans Et Perpectives. Paris: *Revue Française d'Administration Public*, n. 75, Jui.-Sep., 1995.
- DREYFUS, Françoise. French Public Enterprises And The European Challenge. New Jersey: *Review of Administrative Sciences*, v. 60, n. 3, September, 1994.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-Nação e o sistema global". In: *Lua Nova*. Março de 1991.
- KETTL, Donald. The Global Revolution: Reforming Government Sector Management. Brasília, 1996. In: *A Reforma do Estado na América*

- Latina e no Caribe - Rumo a uma Administração Pública Gerencial. - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU. Brasília, 16 e 17/05/96.*
- LAMARQUE, Danièle. Au coeur du processus: le rôle de l'instance d'évaluation. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 66, avril-juin., p. 249-254, 1993
- MESHIERIAKOFF, Allain Serge. Legalidad, Eficiencia Y Equidad: Las Variables De La Legitimidad Administrativa. Madrid: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, v. 57, n. 2, 1990.
- MONTRICHER, Nicole de. La fonction publique de carrière en France: problèmes et perspectives. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 59, juil-sept., p. 427-440, 1991.
- NIOCHE, J.-P. M. L'évaluation Des Politiques Publics En France: "Fast Food", Recettes Du Terroir Ou Cuisine Internationale? Paris: *Revue Française d'Administration Publique*, n. 66, Avril-Juin., p. 209-220, 1994.
- PÊCHEUR, M. Bernard. France: Bilan Et Perspectives De Renouveau Du Service Public. Paris: *Revue Française d'Administration*, n. 55, Jui-Sept., 1990.
- _____. France: Un Processus Continu Relayé Par Un Project Politique. Paris: *Revue Française d'Administration*, n. 61, Jav.-Mar., 1994.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília, 1995.
- Piganiol, R. La gestion des cadres e la politique de modernisation. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 70, avril-juin., p. 197-208, 1994.
- PRZERWORSKI, Adam. "On the design of the state: a principal agent perspective" IN: *A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe - Rumo a uma Administração Pública Gerencial. - Seminário Internacional - MARE/BID/ONU.* Brasília, 16 e 17/05/96.
- ROUBAN, LUC. La Modernisation de L'État et la Fin de la Spécificité Française. Paris: *Revue Française de Science Politique.* v. 40, n. 4, agosto 1990, p. 521:544.
- _____. Le client, l' usager et le fonctionnaire: quelle politique de modernisation pour l' Administration Française. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 59, juil-sept., p. 435-444, 1991.
- _____. L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative? Les limites de l'import-export institutionnel. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 66, avril-juin., p. 197-208, 1993.
- _____. Des cadres supérieures en devenir. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 70, Avril -juin., p. 181-196, 1994.
- STOFFAES, M. Christian. Le Contract De Gestion Comme Moyen De Moderniser L'état. Paris: *Revue Française d'Administration*, n. 61, Jav.-Mar., 1994.

- TROSA, Sylvie. Um premier bilan de l'expérience française. In: Paris: *Revue Française d'Administration Public.* v. 66, avril-juin., p. 141-248, 1993.
- TOULEMOND, Jacques.; ROCHAIX, Lise. Rational Decision-Making Through Project Appraisal: A Presentation of French Attempts. Madrid: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, v. 60, n. 1, March, 1994.
- TOURAINÉ, Marisol. *Le Bouleversement du Monde. Géopolitique du XXI^e Siècle.* Paris: Seuil, 1995.
- WEBER, Max. "Os tipos de dominação". In: *Economia e Sociedade - Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, v. 1, Trad.: de Regis Barbosa e Karem Elsabe Barbosa; Rev. Técnica de Gabriel Cohn.

Textos para discussão ENAP

1. A série **Texto para Discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para Discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para Discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina
diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para
discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo ameri-
cano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.