



**BUROCRACIA E
REFORMA DO ESTADO**

Cadernos Adenauer

Ano II
2001
Nº 03

BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

MARIA RITA LOUREIRO

CLOVIS BUENO DE AZEVEDO

ANNA MARIA CAMPOS

DÉRCIO SANTIAGO JR.

BUROCRACIA E REFORMA DO ESTADO



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Redação
José Mario Brasiliense Carneiro
Maria Antonieta Del Tedesco Lins

Coordenação Editorial
Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Miriam Melo

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer II (2001), nº 3
Burocracia e reforma do Estado
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho 2001.

ISBN 85-7504-013-8

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar
04543-120 — São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

| | |
|--|----|
| OS AUTORES | 6 |
| APRESENTAÇÃO | 7 |
| OS CONTORNOS DO ESTADO E DA BUROCRACIA NO BRASIL | |
| <i>BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR</i> | 9 |
| A REFORMA GERENCIAL DE 1995 | |
| <i>LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA</i> | 29 |
| O CONTROLE DA BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO | |
| <i>MARIA RITA LOUREIRO</i> | 47 |
| OS TRABALHADORES PÚBLICOS E A BUROCRACIA | |
| <i>CLOVIS BUENO DE AZEVEDO</i> | 75 |
| REGULAÇÃO GRADUAL: A OPÇÃO DA APRENDIZAGEM | |
| <i>ANNA MARIA CAMPOS E DÉRCIO SANTIAGO JR.</i> | 97 |

Os autores

Belmiro Valverde Jobim Castor é PhD em Administração Pública pela University of Southern California, de Los Angeles, EUA, e professor titular do Mestrado em Administração da Universidade Federal do Paraná. Foi Secretário de Estado do Planejamento (1974-79 e 1983-84) e Secretário de Estado da Educação (1987-1988) do Paraná. É autor do livro *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*.

Luiz Carlos Bresser Pereira é professor da Fundação Getúlio Vargas, e editor da *Revista de Economia Política*. É doutor e livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Foi ministro da Ciência e Tecnologia (1999), da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-98) e da Fazenda (1987). É autor dos livros *Reforma do Estado para a cidadania* (1998) e *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* (1996).

Maria Rita Loureiro fez seu doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo e pós-doutoramento na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris e no Departamento de Ciência Política da Universidade de Nova York. É professora da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Faculdade de Economia da USP. É autora do livro *Os Economistas no Governo: Gestão Econômica e Democracia* (Editora da FGV).

Clovis Bueno de Azevedo é formado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. É sociólogo, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professor da Fundação Getúlio Vargas e chefe de gabinete da Secretaria Municipal da Administração de São Paulo. É autor do livro *A Estrela Partida ao Meio: ambigüidades do pensamento petista* (Editora Entrelinhas).

Anna Maria Campos é doutora em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia (USC) e professora dos programas de pós-graduação *strictu sensu* da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto de Medicina Social da UERJ.

Dércio Santiago Jr. é mestre em Administração pelo COPPEAD/UFRJ e doutorando do Programa de pós-graduação em Saúde Coletiva do IMS-UERJ.

Apresentação

Fora dos circuitos especializados, o debate sobre a reforma do Estado tende a concentrar-se na questão da (re)definição de seu papel na atual ordem econômica internacional. O tema se coloca principalmente nos planos ideológico e econômico, onde surgem e se desenvolvem opiniões bastante diversas. No contexto brasileiro esse debate se traduz em alguns pontos-chave, como as privatizações e o controle do endividamento público.

É natural que esse amplo e complexo tema da reforma do Estado mereça ainda um longo debate político. Por outro lado, algumas questões de ordem prática, colocadas no plano da burocracia, podem sempre avançar de forma mais ágil, qualquer que seja a esfera de governo que se tenha em vista. Nesse campo a mídia tem dado cobertura a aspectos da eficiência e do controle de gastos públicos, em função da nova Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na perspectiva do cidadão, que é o usuário final dos serviços e da infraestrutura pública, exigências básicas com relação à eficácia burocrática seguem muitas vezes sem resposta. Para vários estratos sociais a burocracia representa uma dimensão vital para as comunidades, especialmente em um mundo urbano em que a dignidade humana e o conforto material dependem diretamente da “saúde” das agências que servem subsidiariamente aos cidadãos.

A capacidade instalada da burocracia brasileira é gigantesca e merece uma atenção especial. Especialistas consideram que seu potencial está longe de ser utilizado plenamente. Isso dependeria, entre outras coisas, da valorização e da formação de quadros e carreiras. No entanto, há uma demanda não suprida em relação ao grande número de gestores, tendo em vista que os cursos e as iniciativas de capacitação seguem sendo insuficientes.

Mais além do aspecto técnico e institucional da gestão, fica cada vez mais claro para o eleitor brasileiro que a burocracia do país é fundamental para o desenvolvimento da cultura política democrática.

Esta expectativa infelizmente não se sustenta devido à reversão da imagem positiva da qual já desfrutou o antigo funcionalismo público, outrora enobrecido e cobiçado.

Outro problema típico da administração pública no Brasil está colocado nas relações político-partidárias que se estabelecem em suas estruturas, antes, durante e após as eleições. As chamadas “máquinas” ocupam o espaço que caberia ao sistema político-partidário, que padece de uma crônica fragilidade. Assim, o tema da reforma burocrática e estatal está também diretamente ligado à reforma política, e não estará esgotado sem que esta ocorra.

Para tratar dos amplos assuntos da burocracia brasileira de forma breve, acessível e profunda, convidamos para este volume da série *Cadernos Adenauer* cinco especialistas que abordam o tema de diferentes perspectivas. Belmiro Valverde Castor debate o processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro marcado pela relação tutelar entre o Estado e a nação, que levou ao surgimento de uma burocracia fortemente centralizadora e intervencionista.

Luiz Carlos Bresser-Pereira apresenta a Reforma Gerencial do Estado de 1995, levada a cabo até 1998 sob a sua liderança à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Maria Rita Loureiro analisa os mecanismos de controle dos governantes no sistema presidencialista brasileiro, estabelecendo alguns confrontos com o modelo americano, com ênfase nos problemas do controle parlamentar sobre o Executivo.

Clóvis Bueno de Azevedo questiona a “flexibilização” dos institutos e procedimentos para a gestão dos servidores e empregados públicos determinados pela Constituição Federal de 1988. Anna Maria Campos e Dércio Santiago Jr. abordam os desafios da nova fase da regulação no Brasil, onde medidas de inspiração predominantemente econômicas se defrontam com traços peculiares da cultura política nacional, sobretudo o baixo nível de organização da sociedade civil e a tradicional supremacia do Poder Executivo.

Esperamos que este conjunto de artigos possa dar um quadro geral sobre o tema da Burocracia, que certamente irá ganhar cada vez maior interesse da opinião pública pelo seu caráter instrumental em favor da construção de uma sociedade mais justa e democrática.

WILHELM HOFMEISTER
Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil

BELMIRO VALVERDE JOBIM CASTOR

1. Os herdeiros do Bacharel de Cananéia

Contam os livros de história que entre os poderes conferidos pelo Rei D. João III a Martim Afonso de Souza para a primeira expedição verdadeiramente colonizadora ao Brasil estava o de nomear tabeliães e outros oficiais de justiça, bem como premiar pessoas que considerasse dignas de mérito com a doação de terras de sesmaria. E que, em sua bagagem, o Capitão Geral trouxe uma coleção completa de Ordenações, que passou a utilizar imediatamente, valendo-lhe o comentário admirativo do irmão Pero Lopes de Souza:

“A todos nos pareceu tão bem esta terra, que o Capitão irmão determinou de a povoar e deu a todos os homens terras para fazerem fazendas; (...) e repartiu a gente nessas duas vilas e fez nelas oficiais; e pôs tudo em boa obra de justiça, de que a gente tomou muita consolação por verem povoar vilas e ter leis e sacrificios, e celebrar matrimônios e viverem em comunicação das artes; e ser cada um senhor do seu; e vestir as injúrias particulares; e ter todos os outros bens da vida segura e conversável.” (VIANNA, 1994:59)

E a história registra, ainda, que Tomé de Souza, nosso primeiro Governador-Geral, antes de partir de Portugal para cá, em 1548, recebeu de Sua Majestade instruções detalhadas a respeito da vigilância sobre os deslocamentos dos colonos (que não deveriam internar-se no país nem viajar para outra capitania sem autorização prévia), o controle da produção — mediante a obrigatoriedade de concessões régias para estabelecer engenhos de cana —, o controle dos preços (que deveriam ser fixados) e mesmo a imposição de restrições à vestimenta dos habitantes locais, proibidos de usar sedas e brocados... (CASTOR, 2000:33)

Certamente, não é pouco para uma vila habitada por algumas dezenas de degredados, naufragos e índios amistosos já gozar, em 1531, de tantas garantias jurídicas e administrativas... Nem é pouco para os colonos saberem que El Rey se preocupava com seus vestires, tendo tantas outras cousas a fazer. Daí porque, talvez seja coincidência, talvez premonição, o fato de que o primeiro português a fincar os pés no Brasil e aqui permanecer como degredado tivesse o apelido de “Bacharel de Cananéia”, precursor incontestado da sociedade bacharelesca que começava a nascer e cujo ranço “cartorialista” e formalista passaria a fazer parte integrante de nossa genética social.

2. A Nação e o Estado brasileiros

Guerreiro Ramos sintetizou luminariamente o processo de formação nacional e institucional que experimentamos: no Brasil, dizia ele, o Estado chegou antes da nação, “precedeu a sociedade” (RAMOS, 1983:399). Desde seu “Primeiro Dia da Criação”, o Brasil se viu às voltas com leis, ordenações, alvarás, cartas régias, ouvidores, funcionários, burocratas, cartórios e tabelionatos, ou seja, com as manifestações visíveis do poder do Estado e da burocracia estatal.

É evidente que em qualquer coletividade humana existe, desde cedo, um certo esboço, mesmo que rudimentar, daquilo que virá futuramente a se transformar no Estado, pois essa é uma exigência natural da convivência. Toda e qualquer comunidade necessita de um mínimo de regras para disciplinar a vida coletiva e colocar um freio nos interesses particularistas e apetites individuais de seus membros. Mecanismos de solução de pendências e arbitramento de conflitos são criados para evitar que a força bruta seja escolhida como o modo de impor o que os indivíduos consideram ser seus direitos, ou para proteger uns da violência e do esbulho promovidos por outros. Sem isso, a vida humana em associação seria rapidamente substituída pela barbárie.

Virá em seqüência, e será um estágio superior dessa evolução, a consolidação do Estado, definido como “a organização independente, dotada da capacidade de exercer e controlar o uso da força sobre um determinado grupo de pessoas em um determinado território”(DICTIONARY OF THE HISTORY OF IDEAS, 1973:315). Regras estáveis de decisão administrativa ou jurídica passarão a substituir os costumes da população e o bom senso dos julgadores como instrumentos de manutenção da ordem e garantia dos direitos; a comunidade definirá as formas pelas quais escolherá seus dirigentes e através das quais suas leis e decisões serão formuladas e colocadas em prática; corpos de funcionários pagos substituirão voluntários na prestação de serviços e no exercício da administração pública; registros documentais, cartoriais e notariais sobrepor-se-ão ao testemunho pessoal e à posse física, como instrumentos de garantia da propriedade, dos contratos, dos direitos e das obrigações.

Esse é o processo “natural” de criação do Estado. No entanto, quando esse Estado “chega” pronto e acabado, antes mesmo que as pessoas tenham polido seu desejo de formar uma sociedade mediante a convivência, o respeito recíproco e a aceitação de determinados limites ao arbítrio individual, antes que

aquele grupo humano tenha compartilhado de sacrifícios e dificuldades, que constituirão suas tradições e sua história, ou em outras palavras, antes que tenha sido constituída a *nação*, que Renan descreveu como aquele “repositório de memórias (...) e (...) o desejo de viver juntos” (SCHULZE, 1996:97), o processo se inverte e a nação passa a ser moldada pelo Estado, e não o contrário.

Esse foi o caso do Brasil.

3. O estamento burocrático português

Difícilmente poderia ter sido diferente. Os colonizadores, quaisquer que tenham sido suas nacionalidades, sempre impuseram aos povos e ao território subjulgados suas instituições e seus valores jurídicos e administrativos, desde a sua chegada. Ainda mais quando, ao chegar ao território a ser conquistado, encontraram diversas sociedades indígenas caracterizadas por uma organização social não-estatal e sem meios eficazes de resistir ao poderio militar dos recém-chegados, como foi nosso caso.

A história de Portugal registra, ainda, características de formação e desenvolvimento do Estado diversas das que foram experimentadas em outras partes da Europa. Conforme a classificação weberiana (BENDIX, 1996:40-43), Portugal viveu mais intensamente o processo *patrimonialista* do que o feudalismo. No primeiro, o monarca rege seus domínios auxiliado pela *entourage* de membros da corte e oficiais do reino, que lhe prestam obediência e serviços, e aos quais recompensa com benesses e prestígio; no segundo, o monarca mantém com os grandes senhores de terras uma relação de delicado equilíbrio de forças, na qual um e outros trocam apoio militar e político. De fato, o feudalismo na Europa foi marcado por um processo de tensão permanente entre os monarcas e a aristocracia feudal, que resultou em diferentes combinações de poderes e en-

cargos do rei e dos senhores de terras. Exemplos desse equilíbrio precário são as tensões entre o Rei João-Sem-Terra e o baronato inglês, que levaram à edição da Magna Carta como um instrumento de composição política entre eles (SCHULZE, 1996:22), bem como as tensões entre os monarcas franceses e os grandes proprietários de terras da França, onde o poder absoluto do monarca só vai se afirmar com Luiz XIV.

Para manter e reforçar esse equilíbrio, a nobilitação dos senhores feudais e de suas famílias era uma ferramenta poderosa de cooptação por parte dos reis. Ao atrair para a vida e as delícias da corte aqueles que poderiam fazer face à sua autoridade, os reis os neutralizavam e ampliavam seu próprio poder. E, como resultado desse equilíbrio dinâmico entre o monarca e os aristocratas rurais, foram sendo moldados os Estados modernos: na Inglaterra, muito cedo emergiu um sistema unificado, mas em que nem o monarca nem o baronato detinham poder absoluto isoladamente; na França, com o tempo instalou-se um regime fortemente centralizado, em que os monarcas foram expandindo seu poder, e a aristocracia feudal perdendo-o. E na Alemanha, a perda da unidade política nacional foi o preço do desenvolvimento de um conjunto de principados fortes, que mantinham um equilíbrio entre o rei e os “estados” (BENDIX, 1996:47).

O caso português, no entanto, foi diferente, pois, por diversas razões históricas e geográficas, os monarcas portugueses, ao invés de se aproximarem da aristocracia rural, cercaram-se por um “estamento burocrático” (FAORO, 1970:19), formado por parentes e amigos do Rei, militares e funcionários leais, cujo poder e prestígio não derivavam da propriedade sobre vastas extensões de terras e de servos, nem da capacidade de prover o monarca com grandes contingentes de soldados, mas da proximidade com o poder administrativo. Em Portugal, o que nobilitava alguém era a intimidade com o rei e a corte, tornando-o capaz de fazer favores, conceder ou negar autorizações, praticar peque-

nas e grandes vilanias contra inimigos e adversários, participar de bons negócios e receber favores e prebendas.

4. O estamento burocrático e a nova colônia

Quando o Brasil foi descoberto e o processo de colonização se iniciou, o estamento burocrático português rapidamente se apossou da nova terra. O Estado era uma força centrípeta a arrastar para seu núcleo tudo o que se passava na colônia, e a burocracia cartorial não perdeu tempo em se instalar e passar a controlar a iniciativa dos locais, submetendo-os ao mesmo processo que lhe havia garantido o poder na metrópole, ou seja, uma combinação entre o exercício de um rígido controle governamental sobre as atividades mais mezinhas, por um lado, e de recompensas generosas pela obediência e subserviência dos súditos, por outro. Na nova colônia, tudo o que fosse minimamente relevante, ou mesmo que não fosse totalmente irrelevante, dependia de autorizações, alvarás, cartas régias, concessões e permissões governamentais. Nada se decidia sem que o Estado fosse ouvido e assentisse; nada se decidia fora da capital do país, quando não da própria corte em Lisboa.

A vida econômica, por exemplo, refletia esse estado de coisas. Tudo, ou quase tudo, era objeto de concessão ou autorização pública, se não fosse já objeto de monopólio da Coroa. A instalação de fábricas no Brasil foi proibida por muitos anos, e até a vinda de D. João VI para o Brasil não se podiam plantar amoreiras para não estimular a cultura do bicho da seda e a tecelagem; nem oliveiras para não viabilizar a produção de azeites; a fabricação de tecidos rendia aos empresários a destruição dos teares e a deportação para Portugal (LIMA, 1996:147). E por aí fora.

Assim, enquanto o Iluminismo e a Revolução Francesa propagavam uma nova ordem de idéias científicas, sociais e políticas na Europa, que rapidamente reverberaram nos Estados Unidos; e enquanto a Revolução Industrial inspirava Adam Smith a estudar as virtudes alocativas do capitalismo, da livre iniciativa e da “mão invisível”, as leituras do Vice-Rei do Brasil à época, Luiz de Vasconcellos e Souza, eram “as minuciosas instruções assinadas pelo novo Secretário de Estado Martinho de Melo, pelas quais se regularia quanto aos assuntos relativos à religião, justiça, fazenda e tropa, agricultura, navegação, comércio e política” (VIANNA, 1994:330).

5. O modelo desenvolvimentista

Dessa tradição colonial, guardamos duas heranças poderosas: a presença dominante do Estado, cujo braço político-administrativo, representado pela burocracia estatal, sempre foi personagem central na vida dos indivíduos e das organizações brasileiras; e o nascimento e fortalecimento de uma elite econômica fortemente associada ao Estado e dependente dele para obter proteção contra a concorrência, controlar administrativamente os preços, limitar artificialmente a oferta ou gozar de vantagens e subsídios na compra de matérias-primas e insumos industriais. Em outras palavras, instalou-se no país um “capitalismo protegido”, privativista na propriedade e semi-estatal na gestão. Essas duas heranças facilmente se amalgamaram e se transformaram em um modelo de política econômica que influenciou as decisões governamentais no Brasil por dois séculos. Mas foi no período de 1930-90 que esse conúbio entre burocracia estatal e capitalismo protegido se transformou em espinha dorsal do desenvolvimentismo brasileiro moderno.

Sob a capa filosófica modernizante da Revolução de Trinta desenvolveram-se várias iniciativas no campo público e no

campo privado, mas para os objetivos deste ensaio basta que nos concentremos em duas áreas: o programa econômico e o programa de modernização do trabalho. A escolha não é fortuita, pois foi nessas duas dimensões que o binômio “burocracia estatal — empresariado” floresceu com especial vigor.

Cronicamente às voltas com a escassez de divisas e sucessivas crises cambiais, os governantes brasileiros entenderam corretamente que a industrialização seria um instrumento essencial para a redução da dependência do exterior e para a criação e fortalecimento de um empresariado e de um proletariado brasileiros. Essa filosofia inspirou, por várias décadas, as políticas públicas de fomento e desenvolvimento industrial: taxas de câmbio diferenciadas para importações de bens de capital e bens de consumo, cuja concessão demandava grandes doses de prestígio político; impostos de importação sobre bens de consumo proibitivamente elevados, para proteger o mercado interno da concorrência estrangeira, bem como financiamentos subsidiados para empreendimentos privados destinados a substituir importações, foram utilizados com largueza pelos artífices e executores do modelo desenvolvimentista.

A criação de um conjunto de autarquias “econômicas”, que tinham como objetivo ostensivo o fortalecimento de setores considerados estratégicos (o pinho, o mate, o sal, o açúcar e o álcool, o café, entre outros), foi outro instrumento central da política desenvolvimentista. Na realidade, serviram como instrumentos valiosíssimos, tanto para fortalecer o poder político do Estado como para promover a cooptação de vastos segmentos do empresariado nacional, interessados em manter suas zonas de influência setoriais e regionais intocadas. Nasceu assim um gigantesco arcabouço de proibições, quotas, registros e monopólios que seriam risíveis se não houvessem atrasado em décadas o desenvolvimento do país. Por exemplo, a) empresários do setor madeireiro dependiam de autorização especial do governo (através da autarquia Instituto Nacional do Pi-

nho) para exportar prosaicos cabos de vassoura; b) o Instituto Brasileiro do Café (IBC) controlava rigidamente a exportação do produto, apossando-se de um naco variável do preço do produtor e do exportador, mediante o confisco cambial, apelidado de “quota de contribuição”; c) o mesmo IBC monopolizava o fornecimento de café para consumo doméstico, ensejando a criação de centenas, ou até milhares de torrefadoras de fachada que só existiam para obter quotas de sacas do produto, alegremente exportadas via contrabando; e d) empresários do setor sucro-alcooleiro paulista, muito mais eficientes do que seus congêneres do Nordeste, eram impedidos de modernizar tecnologicamente suas usinas, para não provocar a quebra das usinas nordestinas e a perda de empregos na região (VENÂNCIO FILHO, 1968:96-103).

O binômio “Estado-capitalismo protegido” continuava a funcionar a pleno vapor...

6. A defesa da economia popular

Ao lado dessa faceta de impulsionador da modernização econômica, o Estado não descuidava de dar toques populistas a suas políticas e decisões e, para isso, praticou ativamente, durante décadas, o que era denominado de “políticas de defesa da economia popular”. Novamente, a criação de um aparato burocrático foi o veículo preferencial dessas políticas, através de tabelamentos, congelamentos e contingenciamentos de oferta e demanda aplicados por órgãos públicos como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) e sua sucessora, a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), que disfarçavam sua crônica inoperância com arroubos exaltados de indignação contra os “tubarões”. Leite, pão e carne foram ciclicamente tabelados durante décadas, e o boi gordo inclementemente perseguido nos pastos, sem que isso tivesse qual-

quer efeito benéfico sobre a oferta de alimentos à população. Instrumentos de controle criados na década de 1970, como a Comissão Interministerial de Preços (CIP), passaram a integrar a Via Dolorosa das repartições governamentais, percorrida pelos empresários que passaram a ter que apresentar detalhadas planilhas de custos e margens em busca da autorização para aumentar seus preços. Apesar da minúcia com que a CIP analisava as planilhas, os preços continuaram a subir, e os produtos a desaparecer das prateleiras sem a menor cerimônia.

A importação, compra doméstica e armazenagem de estoques reguladores e de emergência por entidades como a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) se transformaram, ao longo de décadas, em espetáculos de dissipação e desídia administrativa, periodicamente documentados na imprensa. Ou se transformaram em lucrativos oligopólios para empresários mais afortunados, alimentados por um sistema esdrúxulo em que uma entidade governamental, a CETRIN, monopolizava as compras domésticas e importações de trigo em grão, que revendia a moínhos devidamente autorizados. Moer trigo sem ter tal autorização era crime, o que produziu durante muitos anos uma das maiores excrescências da burocracia brasileira: o chamado “passeio do trigo”, que ocorria quando o trigo em grão era exportado *in natura* de uma região produtora onde não havia quotas suficientes para a sua moagem para outra, muitas vezes a centenas de quilômetros, para ser moído e devolvido à região produtora como farinha, biscoitos ou massas alimentícias...

É justo mencionar que grande parte desse arsenal regulador da oferta e da demanda foi desmontado a partir de 1990, tendo sido progressivamente substituído pelos mecanismos de mercado e pela atuação de agentes econômicos privados. Já faz alguns anos, nenhum produto ou serviço é objeto de tabelamento, congelamento ou contingenciamento de demanda no país, e é ilustrativo notar que, como comprovam as séries estatísti-

cas, os preços dos produtos básicos baixaram em termos reais, desde que o Estado desistiu de submetê-los a controles burocráticos e administrativos.

7. O capitalismo e o sindicalismo estatais

Progressivamente, a presença do Estado na economia extrapolou os limites do fomento e da proteção governamental para entrar com vigor na produção direta de bens e serviços. Em poucos anos, um conjunto sempre crescente de empresas de propriedade total ou majoritária do Estado dominou, com a força de monopólio legal ou virtual, as principais áreas da economia nacional: a produção de energia, aço e insumos industriais modernos, o petróleo e a petroquímica, as telecomunicações e o transporte ferroviário, ao mesmo tempo que sua presença dominante também condicionou os mercados financeiros e vários outros em que, embora não monopolista, o Estado competia com vantagens insuperáveis. Ao capitalismo protegido se somava agora o capitalismo estatal. Gravitando em torno desse conjunto de empresas estatais, desenvolveu-se toda uma periferia de distribuidores, clientes preferenciais, empreiteiros e sub-contratantes terceirizados cujo relacionamento com o Estado e suas empresas estatais era freqüentemente balizado por fatores pouco ligados à lógica econômica, como o favoritismo e o favor político, quando não o suborno e a corrupção.

Por outro lado, a “dimensão social” do Estado também tomou contornos muito peculiares ao longo do tempo: a implantação da legislação trabalhista getulista serviu como caldo de cultura para a criação de uma burocracia sindical e corporativa apelidada de “peleguismo” (classificação essa que podia ser democraticamente aplicada a lideranças trabalhadoras e patronais, sem distinção), financiada pelo Imposto Sindical. A unicidade de representação sindical (cada categoria só podia

ser representada por um sindicato) e o voto unitário dos sindicatos (independentemente de seu tamanho ou importância, os sindicatos detinham o mesmo poder de voto) fomentaram, durante muitos anos, a ossificação dos quadros dirigentes dos órgãos superiores de representação patronal e operária (federações e confederações), com o apoio de sindicatos inexpressivos. De novo, os mecanismos de cooptação acionados pelo Estado se mostraram extremamente eficazes: a existência de centenas de vagas de juízes classistas na Justiça do Trabalho e a falta de controle sobre a utilização de recursos utilizados no financiamento de órgãos sindicais eram utilizados de maneira desvelta para manter o *front* trabalhista alinhado com o Estado, enquanto o acesso a volumosos recursos assistenciais e de treinamento permitiu ao empresariado montar um formidável aparato patronal com pouco ou nenhum controle público.

8. O desmonte da máquina estatal

Os últimos dez anos assistiram ao virtual desmonte do aparelho estatal que havia sido criado para dar suporte ao modelo desenvolvimentista. Em boa parte, essa desmontagem era inevitável, motivada e acelerada por fatores externos e internos. O desencanto com os custos do *Welfare State*, o Estado do bem estar social, fertilizou as propostas privatizantes do *thatcherismo* e do *reaganismo*, que passaram a ser vistos como modelos de revitalização econômica e de aplicação de princípios bem-sucedidos de economia de mercado ao campo das políticas públicas. E o fracasso econômico das economias de planejamento centralizado, que acabaram invariavelmente dominadas por uma insaciável *nomenklatura* de burocratas, tirou muito do apelo que os mecanismos governamentais de alocação de recursos e de fomento econômico apresentavam para economistas e governantes (CASTOR, 2000:176).

Internamente, o Estado brasileiro apresentava, desde os anos 1980, sinais de profunda exaustão. A inflação continuada havia exaurido os recursos fiscais, o déficit público crônico havia esgotado a capacidade creditícia estatal e criado, juntamente com a inflação, um círculo vicioso de realimentação mútua. O sistema bancário havia se desviado totalmente de sua função clássica de irrigar o sistema produtivo com recursos oriundos da poupança popular, corporativa e institucional, para se transformar em um imenso funil que direcionava tais poupanças exclusivamente para o financiamento do déficit público, sempre crescente.

Desde 1991, com a abertura promovida pelas políticas do Plano Collor, o arsenal de proteções aduaneiras e tributárias vinha sendo eliminado, coerentemente com o novo “paradigma da competitividade internacional”, que passou a ser adotado no país, o qual reconhecia o anacronismo do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, que havíamos praticado até então. Essa disfuncionalidade era cada vez mais evidenciada pelo avanço do processo de globalização econômica e cultural e o desenvolvimento de suas instituições básicas, como a Organização Mundial do Comércio, cujas decisões representaram a virtual proibição do uso de barreiras internacionais ao livre comércio como instrumento de política econômica por parte de seus membros.

Ao mesmo tempo, a rede de benefícios setoriais e regionais que havia sido cuidadosamente urdida desde a época getulista era gradualmente desmontada. Autarquias “econômicas”, como o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e o Instituto de Açúcar e do Alcool, ou foram extintas ou perderam seus poderes monopolistas. Órgãos públicos ligados à defesa da economia popular foram simplesmente extintos. Autarquias regionais, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da

Amazônia (SUDAM), que eram a espinha dorsal das políticas de subsídios à industrialização das regiões menos desenvolvidas do país, acabaram sorvidas em um redemoinho de denúncias de corrupção e desleixo na aplicação dos incentivos fiscais.

Por seu turno, o conjunto de empresas estatais foi desarticulado pelo processo de privatização que, a partir de 1992, transferiu para o empresariado privado o grosso dos investimentos estatais em telecomunicações, siderurgia, transporte ferroviário e marítimo, produção de insumos básicos e petroquímica. Mais de setenta bilhões de dólares de investimentos públicos em ativos acionários foram vendidos nesse período.

Até que ponto a capacidade operativa do Estado teria sido comprometida com todo esse processo de desmontagem? A resposta é extremamente complexa, mas algumas evidências são incontestáveis. Em primeiro lugar, está fora de dúvida que, apesar de fundadas críticas a respeito do processo de privatização e do destino dado aos recursos com ele obtidos, o país experimentou significativos avanços em termos de ampliação de sua capacidade produtiva em todos os setores privatizados, bem como um acréscimo de produtividade em todas as áreas transferidas à iniciativa privada. Da mesma maneira, a extinção de inúmeras organizações burocráticas e de controle pertencentes ao Estado não afetou substancialmente a população, pela simples razão de que sua contribuição real durante sua existência já fora nula ou quase nula. No caso do conjunto de órgãos reguladores, os que foram extintos se viram substituídos por uma nova geração de “agências” executivas e reguladoras. No entanto, como tal substituição ainda está em fase de execução, é impossível avaliar a qualidade do desempenho das agências que estão sendo atualmente criadas e implantadas.

9. O sucateamento da máquina pública

No entanto, é também evidente que o processo de “emagrecimento forçado” da máquina estatal não decorreu exclusivamente de um projeto político e organizacional deliberado. Uma das razões determinantes para tal encolhimento foi, na realidade, a reorientação de recursos fiscais antes utilizados no custeio da máquina pública e na execução dos programas estatais para o financiamento da Dívida Pública. Com efeito, as políticas monetárias e cambiais adotadas a partir do segundo semestre de 1994 resultaram no aumento exponencial do estoque da Dívida Pública, enquanto que a política de juros elevados para manter a atratividade do país ao capital externo e domar eventuais pressões inflacionárias resultou numa gigantesca transferência de recursos dos gastos e investimentos sociais para o setor financeiro, os investidores e financiadores do déficit governamental. A conseqüente redução da capacidade financeira do Estado para executar políticas sociais mais ambiciosas é claramente visível na evolução de seus números orçamentários. Algumas evidências numéricas extraídas das estatísticas orçamentárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dos dados de arrecadação fiscal da Secretaria de Receita Federal objetivam essa afirmação:

- entre 1995 e 2000, o Estado brasileiro despendeu praticamente 2,5 vezes mais em juros da dívida (R\$172 bilhões) do *total* que aplicou na função Educação (R\$70,5 bilhões) e praticamente o mesmo valor que a *soma* dos orçamentos totais de Educação, Saúde e Saneamento (R\$174,1 bilhões);
- os gastos com juros superaram em 300% todos os investimentos realizados com recursos fiscais do Orçamento Federal no mesmo período (R\$172 bilhões contra R\$43,3 bilhões);

- a receita fiscal de impostos federais e contribuições está atualmente comprometida em cerca de 23 a 25% (dependendo da evolução da taxa de juros) com o serviço da dívida interna e externa. Em 1999 tal comprometimento beirou os 30%, declinando em 2000 por força da redução das taxas. Com o recrudescimento das taxas de juros e o aumento do valor do dólar norte-americano (que é utilizado como indexador de quase 23% do estoque da dívida interna e, obviamente, da totalidade da dívida externa do setor público) tal comprometimento tende a voltar a tais patamares rapidamente.

Esses e muitos outros dados, cuja análise extrapola os objetivos deste ensaio, demonstram com luminar clareza que o Estado brasileiro sofreu, ao longo dos últimos anos, não apenas um processo de “emagrecimento” organizacional mas, igualmente, de crescente pauperização financeira. A produção de volumosos superávits primários, que são entendidos pelos menos atentos às questões orçamentárias como grandes vitórias da gestão financeira e orçamentária do Estado, significam na realidade a redução progressiva e substancial da capacidade do Estado de agir corretivamente em relação aos graves problemas sociais brasileiros. Nesta perspectiva, não é difícil entender algumas correlações (se não forem causalidades) entre tal situação e o crescente sucateamento dos equipamentos educacionais e de saúde pública, o aumento exponencial do crime nas grandes cidades e da incapacidade dos organismos policiais para contê-lo ou reprimi-lo, o envelhecimento dos quadros de servidores públicos (cuja média de idade já supera os 40 anos) e o colapso dos serviços públicos em inúmeros setores e áreas geográficas.

10. Estado moderno, Estado modesto?

É costume recorrente entre os estudiosos adjetivar a expressão “Estado”, para enfatizar suas pretensas virtudes: os advogados de que ação do Estado se restrinja a áreas que não possam, absolutamente, ser deixadas às organizações privadas, gostam de definir tal arranjo institucional como “Estado mínimo”. Já os que vêem no Estado uma figura poderosa, motor da sociedade, agente privilegiado da mudança social e do progresso econômico, gostam de se referir a ele como o “Estado intervencionista” ou “Estado Deus-ex-Machina”, em alusão aos deuses do teatro grego que, quando os pobres mortais erguiam os olhos súplices para o céu por não ter a solução de um determinado problema, desciam ao palco para socorrê-los com seus poderes ilimitados... O sociólogo Michel Crozier (1989:10) preferiu utilizar a expressão “Estado modesto” para descrever o tipo de Estado com que sonha, antônimo do Estado arrogante e insensível que foi a regra geral por décadas ou mesmo séculos.

Pelo jeito, diante da atual redução de tamanho e importância do Estado brasileiro, e em vista de sua situação de penúria financeira e operacional, no Brasil está-se indo bem mais longe, através da criação do *Estado anêmico*.

Referências bibliográficas

- BENDIX, Reinhard. *Nation-building & citizenship*. New Brunswick: Transaction Books, 1996.
- CASTOR, Belmiro. V. J. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL/IBQP, 2000.
- CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: uma estratégia para uma outra mudança*. Tradução de J. M. Villar de Queiroz. Brasília: FUNCEP, 1989.

- DICTIONARY of the History of Ideas. New York: Charles Scribner & Sons, 1973.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1970.
- LIMA, Oliveira. *D. João VI no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- RAMOS, Alberto G. *Administração e contexto brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- SCHULZE, Hagen. *States, nations and nationalism*. Cambridge, MA: Blackwell, 1996.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. 15. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

Resumo

O processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro foi fortemente influenciado pelas condições históricas da colonização do Brasil pelos portugueses, que resultaram em alguns traços característicos: uma relação tutelar entre o Estado e a nação; a criação de uma burocracia fortemente centralizadora e intervencionista; e a formação de um empresariado fortemente dependente de autorizações, proteções e favores oficiais.

A partir de 1930, o Estado assumiu a liderança do processo de modernização econômica e social do país, criando para isso um enorme aparato produtivo e de fomento, conhecido como “modelo desenvolvimentista”. Tendo exercido vital influência na vida do país durante décadas, tal modelo foi condenado à obsolescência por fatores externos e internos a partir da década de oitenta. A partir de 1990, toma a frente o chamado “paradigma da competitividade internacional”, caracterizado por uma rápida abertura aos capitais e comércio internacionais, associada à privatização das empresas estatais e à redução do peso do Estado na economia.

O artigo demonstra que, a partir de então, por força da própria estratégia governamental, iniciou-se, também, um processo de pauperização financeira e de sucateamento operacional do aparelho do Estado que vem progressivamente minando sua capacidade de cumprir seus papéis institucionais e de prestar serviços públicos na dimensão e na qualidade exigidas por um país com graves carências e desigualdades sociais.

A Reforma Gerencial de 1995

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

A Reforma Gerencial da administração pública brasileira, iniciada em 1995, pode ser hoje considerada um projeto bem sucedido, principalmente em termos de definição institucional. As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis; a reforma constitucional, que ficaria chamada de “reforma administrativa”, foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, flexibilizando o regime de estabilidade e revogando o regime jurídico único; as agências reguladoras foram criadas e dotadas da autonomia prevista para agências executivas. Além disso, as organizações sociais — destinadas a executar serviços sociais e científicos que o Estado deve financiar, mas não necessariamente executar, por não se tratar de atividades exclusivas dele — foram definidas em lei e as primeiras dessas organizações, criadas; foi estabelecido o regime de emprego público como alternativa ao cargo público, quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva do Estado; alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas, eliminando privilégios e distorções; os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos; por fim, uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática, com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado.

Por outro lado, uma estratégia gerencial de administração — a gestão pela qualidade total — foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na Administração Pública Federal e em diversas administrações estaduais e municipais. Finalmente, o apoio recebido pela reforma no âmbito da alta administração pública e dos políticos eleitos revelou uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A reforma, portanto, avançou nos seus três níveis: no institucional, no cultural, e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando: sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas.

Tornou-se comum afirmar que as reformas orientadas para o mercado, que vêm sendo realizadas desde 1980, importam na passagem do “Estado produtor” para o “regulador”. Esta linguagem é, porém, enganosa, e tem forte sabor neoliberal, na medida em que se afirma que a reforma limita-se a privatizar serviços monopolistas ou quase-monopolistas, para, em seguida, estabelecer agências reguladoras dos preços das empresas privatizadas. Por isso, prefiro falar em uma Reforma Gerencial do Estado e, portanto, que a transição da do “Estado produtor” para o “Estado gerencial” vai além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas.

Entre 1995 e 1998 fui o responsável principal pela reforma, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Naquele momento, inspirei-me nas experiências de outros países, principalmente na experiência reformadora inglesa. É preciso ressaltar, no entanto, que sempre tive em mente as características peculiares do Estado brasileiro. Quando apresentei à nação a proposta da reforma, em janeiro de 1995 — uma reforma que não estava incluída na agenda política do país — verificou-se uma reação de generalizada descrença quanto à sua viabilidade: “a burocracia estatal brasileira é muito

poderosa”, diziam-me, “e jamais permitirá a reforma”. Enganaram-se esses interlocutores duplamente: primeiro, porque supunham que a reforma fosse contra os servidores públicos, o que não era verdadeiro: embora implicasse a eliminação de privilégios burocráticos, propunha sua revalorização e o aumento de sua autonomia gerencial. Segundo, porque não podiam imaginar que a reforma acabasse por contar com o apoio da opinião pública e da alta burocracia e fosse, por fim, aprovada.

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional. Isso porque a idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, ficou claro para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma Secretaria especial da Presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse Ministério no do Planejamento, com o argumento de que, em um ministério que controla o Orçamento público, haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta acabou sendo aceita na mudança para o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1999, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.¹

1. O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo de janeiro a julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

Esse ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, passou a realizar essa tarefa, usando como instrumento básico o Orçamento anual da República, e em especial o Plano Pluri-Anual (PPA). Agora, pensando no nível dos estados da federação e dos municípios, as idéias e instituições da reformas gerenciais foram implantadas de forma crescentemente consistente, em um processo que continua até os dias de hoje.² Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial do Estado de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), estenderam-se à América Latina, através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*.³

1. A Reforma Gerencial do Estado de 1995

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 procurou criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestimou os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Partiu, entretanto, do pressuposto de que, no final do século XX, quando as técnicas de controle gerencial e

2. Recebi, por exemplo, um exemplar do *Plano Diretor da Reforma do Estado* do Governo do estado de Pernambuco (PERNAMBUCO/Governo do Estado de Pernambuco, 2000). Esse plano diretor, aprovado e publicado pela Comissão Diretora da Reforma do Estado, segue fielmente os princípios e conceitos da Reforma Gerencial de 1995, com a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado.

3. Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

democrático já estão amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.

Embora tenha um caráter primordialmente institucional, a Reforma Gerencial está sendo executada também nas dimensões cultural e de gestão. A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor; afirmação que é, porém, imprecisa, já que as práticas também fazem parte da cultura. Assim é que o patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Todavia, sua erradicação não se realizará apenas através de sua crítica e da proposta de substituí-lo por uma administração pública profissional. É essencial o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial. Todo o debate que houve, a partir de 1995, sobre a reforma do capítulo da Administração Pública na Constituição foi um processo de mudança de cultura que deve ser contínuo.

A dimensão-gestão, ou seja, a implementação da reforma, será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, atrelando a esse serviço um novo critério de êxito: o objetivo é sempre o melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor. Para isto, a implantação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal, será a tarefa estratégica. De fato, estão em andamento projetos-piloto nos quais as novas práticas administrativas estão sendo testadas. Mas, em seguida, a expectativa é a de que as próprias unidades que devem ser transformadas e os respectivos

núcleos estratégicos dos ministérios a que estão ligadas, tomem a iniciativa da reforma. Elas o farão, por um lado, porque seus gestores estão convencidos da superioridade da nova forma de gestão, e, por outro, porque o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá metas nessa direção.

Entre os métodos de gestão, a Reforma Gerencial de 1995 prioriza a estratégia da gestão pela qualidade, mas tem muito claro que as formas de gestão podem assumir formas as mais variadas possíveis. O problema central da reforma não é escolher entre estratégias de gestão, mas criar instituições que viabilizem a adoção de tais estratégias. No setor privado, o problema das empresas, que por definição dispõem de autonomia de gestão, é escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados; no setor público, a Reforma Gerencial de 1995 visa, antes disso, criar condições de autonomia para que esse gerenciamento possa ocorrer. As condições institucionais terão que ser necessariamente diferentes das existentes no setor privado, já que o Estado não opera através de trocas, mas de transferências; o mecanismo de controle não é o mercado, mas o da política e da administração; e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público. No entanto, as ditas condições também poderão ser assemelhadas, na medida em que a reforma descentralize e autonomize as agências do Estado, defina indicadores de desempenho para as organizações resultantes e crie quase-mercados e mecanismos de controle social, em adição ao controle gerencial por resultados.

2. Modelo da Reforma Gerencial

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 envolve, assim, uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa ou em um aparelho de Estado reformado. Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado que não se limi-

ta a propor descentralização para os estados e municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Além disso tudo, propõe, segundo o modelo que apresentei no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), uma nova classificação das atividades do Estado e estabelece quais os tipos de propriedade e de administração correspondentes.

Com efeito, como não estava interessado em definir o grau de intervenção do Estado na economia, ou no campo social, não usei o recurso, geralmente adotado pelos economistas, de justificar essa intervenção do Estado pelas externalidades negativas existentes no mercado e demais distorções que a tornam necessária. Acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do “Estado mínimo” e da necessidade da ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, que afinal é importante, perguntei-me: primeiro, quais são as atividades que hoje o Estado executa e que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado? Segundo, quais as atividades cujo financiamento, apesar da não existência dessa exclusividade, é considerado pela sociedade e o Estado como necessário (particularmente serviços sociais e científicos), e finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A estas três perguntas adicionei mais uma: quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo? Apenas a propriedade privada e a estatal, ou haveria entre as duas uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

Dessa forma, a partir dessas perguntas e da dicotomia “administração burocrática - administração gerencial” foi-me possível construir o modelo da reforma. Pude definir os setores em que o Estado opera, as formas de organização correspon-

tes e as estratégias de administração mais adequadas a cada setor, que passo a descrever abaixo.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico⁴ e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam, do ponto de vista técnico e ético, forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado e que implicam um poder extroverso com relação ao Estado, na medida em que este, enquanto aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização, mas os de toda a sociedade. São, assim, as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as Forças Armadas, a Polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado — e também as agências às quais o Parlamento delega diretamente e/ou através do presidente da República determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle dos serviços sociais (educação, saúde, e cultura) e da pesquisa científica, e a agência de seguridade social básica. Essas atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com as do Estado liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as Forças Armadas.

Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de um poder

4. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo presidente ou primeiro-ministro e seus ministros, pelo Parlamento, pelos Tribunais Superiores e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades estaduais e das grandes cidades também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico.

extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Esse setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, de saúde, de cultura e de pesquisa científica. Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais.

Considerados estes três setores, temos três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor?

A resposta à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial. Uma advertência, contudo, é indispensável: nas atividades exclusivas de Estado, no qual a efetividade é quase sempre mais relevante que a eficiência, ainda há lugar para alguns controles burocráticos devidamente atualizados. Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos, e que estejam identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão. Nessa área, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora os termos “carreira” e “estabilidade” devam ser entendidos de modo mais flexível do que eram no contexto da tradicional administração burocrática. Por fim, nessas atividades de Estado a administração deve ser descentralizada, ao passo que nos serviços não-exclusivos a administração deve ser mais do que descentralizada — deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle.

A questão da propriedade, por sua vez, é essencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais.

Para os casos de monopólio natural, porém, a situação não é tão clara. Em princípio, é melhor que as empresas se mantenham controladas majoritariamente pelo Estado, embora com suas ações no mercado, de forma a garantir transparência e profissionalismo na gestão. Sem dúvida, é possível evitarem-se lucros excessivos através de agências reguladoras independentes, entretanto prefiro que essas agências se dediquem a situações em que os serviços públicos possam ser oferecidos em condições de razoável competitividade.

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (como educação e saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar sob forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura e pesquisa científica), não há razão para que sejam privados. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, isto é, utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” é aqui utilizado no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos e que não visa ao lucro; “não-estatal”, no sentido de que não é parte do aparelho do Estado.

Como ilustração, nos Estados Unidos todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser convencionalmente consideradas “privadas” ou “estaduais”, mas, a rigor, as “privadas” não visam ao lucro e as “estaduais” não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado — as “privadas” menos do que as “estaduais” —, mas são entidades independentes, con-

troladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo. Atualmente, no Reino Unido, onde as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado, tais instituições são “organizações quase-não-governamentais” (*quasi non-governmental organizations - QUANGOS*). Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público.

Há, desse modo, três possibilidades em relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, i.e., ser transformados em organizações públicas não-estatais. Os adeptos do burocratismo ou do estatismo mantêm-se na primeira opção; os neoliberais radicais optam pela segunda, e os sociais-liberais ou os social-democratas modernos defendem a terceira alternativa.

No tocante aos objetivos desse texto, pode-se dizer que a administração pública gerencial é inconsistente tanto com a primeira como com a segunda alternativa, enquanto é perfeitamente coerente com a terceira. Aqui, o Estado não é visto como produtor — como prega o burocratismo —, nem como simples Estado de direito que garante os contratos e os direitos de propriedade — como afirma o liberalismo clássico —, e tampouco como o Estado em que, adicionalmente, o Parlamento delega a agências reguladoras poder discricionário para determinar preços em setores monopolistas em que houve privatização — como reza o credo neoliberal —, mas é, além disso, entendido como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos e como capacitador do poder competitivo das empresas privadas nacionais.

Assim sendo, no caso dos serviços sociais e científicos, o financiamento a fundo perdido será dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária, em troca de controle por resultados e contrato de gestão, configurando-se o que a Reforma Gerencial de 1995 chamou de

“organizações sociais”. No caso do Estado realizar políticas industriais e comerciais capacitadoras das empresas, a análise de resultados será feita caso a caso, em função das condições de competitividade internacional.

Para os serviços sociais, existe a alternativa mais radical de entregar *vouchers* aos cidadãos, que com eles comprarão os serviços de educação e saúde que desejarem. Esse tipo de estratégia será legítima no caso da educação básica e da saúde, se o serviço for pago exclusivamente com os *vouchers*, permanecendo, assim, gratuito. Se, entretanto, os cidadãos puderem complementar o valor dos *vouchers* com pagamentos pessoais, teremos, no caso da educação básica e da saúde, a violação do princípio social-democrata da universalidade e/ou gratuidade desses serviços como obrigação do Estado. *Vouchers* deturpados dessa maneira fizeram parte da ofensiva neoliberal, mas hoje está claro que as sociedades civilizadas entendem que estas atividades não devem ficar submetidas à coordenação do mercado.

Destarte, três instituições organizacionais emergem da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas” e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras são entidades com autonomia para regulamentar os setores empresariais que operam em mercados insuficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupam-se principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente no das agências reguladoras, a lei deixará espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível, nem desejável, regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa embora não lhe sejam exclusivas, a idéia é transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações

sociais”.⁵ Em resumo, as agências executivas seriam plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-iam no setor público não-estatal.

Para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas, o núcleo estratégico utilizará contratos de gestão. As agências executivas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o diretor-executivo, com quem assinará o contrato de gestão; por sua vez, nas organizações sociais o diretor-executivo será escolhido pelo conselho de administração: ao ministro caberá assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Com relação aos contratos de gestão, estes deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente — quantitativa e qualitativamente — as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, previamente acordados pelas partes.

3. Reforma social-democrática e social-liberal

Além de ter como objetivo direto tornar o aparelho do Estado mais eficiente, a Reforma Gerencial de 1995 está voltada para uma maior afirmação da cidadania. Através dela, busca-se defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública.⁶ Procura-se também ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei e mais democrático,

5. Vale lembrar que organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária, de modo que sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

6. Sobre o conceito de direitos republicanos, que se constituiu no fundamento último da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1997).

controlado mais eficazmente pela sociedade. Através da adoção de formas modernas de gestão será possível atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade. É uma reforma que, ao fazer um uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado.

Espera-se que venha a ser a segunda grande reforma administrativa na história do país. Após a primeira, que nos anos 1930 criou a burocracia profissional nos quadros de um regime autoritário,⁷ essa, nos anos 1990, ocorre nos quadros da democracia, mudando as instituições para permitir que os administradores públicos possam gerenciar com mais autonomia e eficiência as agências do Estado, ao mesmo tempo que os submete mais diretamente ao controle da sociedade.

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico — político — da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle *a posteriori* dos resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal, enfim, porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos, além de procurar restringir a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora.

7. Nesse sentido, a Reforma Burocrática dos anos 1930 assemelhou-se às reformas que implantaram o serviço público profissional nos países europeus, no século XIX.

Entre as estratégias gerenciais utilizadas pela reforma está a competição administrada, ou a criação de quase-mercados, para controlar as atividades descentralizadas do Estado. Competição administrada, entretanto, não significa que as organizações estatais e aquelas transformadas em organizações públicas não-estatais (organizações sociais) passem a ser julgadas pela quantidade de recursos que logrem obter da venda de seus serviços, visto que muitas dessas organizações não vendem nem devem vender serviços, mas apenas que os parâmetros utilizados pelas agências e organizações sociais para avaliar seus resultados não são definidos apenas nos contratos de gestão: são também comparados com os de outras agências ou organizações similares que, desta forma, “competem” entre si.

Eficiência administrativa e democracia são dois objetivos políticos maiores das sociedades contemporâneas, ainda que vistos como contraditórios pelo saber convencional. Pois bem, uma tese fundamental que orientou a Reforma Gerencial de 1995 contradiz tal saber: a maior eficiência por ela buscada só se efetivará se o regime político for democrático. Ou, em outras palavras, a maior autonomia assegurada aos administradores públicos, prevista pela Reforma Gerencial, relegando-se para segundo plano ou mesmo eliminando-se os regulamentos rígidos próprios da administração pública burocrática, só será possível se essa reforma, além de usar da estratégia da administração por resultados, contar com três tipos de controle: o social ou participativo da sociedade, o controle da imprensa e da opinião pública e o da oposição política. Por outro lado, a maior eficiência e o aprofundamento da democracia que a Reforma Gerencial de 1995 prevê adota um critério prático de êxito: saber se, mantendo a quantidade de recursos constante, os cidadãos estão sendo melhor atendidos pelo Estado e pelos serviços que este financia.

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 parte do pressuposto de que o regime democrático, apesar de todas as suas li-

mitações reais, está se consolidando no Brasil. Ela nega o pressuposto do egoísmo intrínseco ao ser humano, e não encontra base empírica para a afirmação neoliberal de que as falhas do Estado são sempre piores do que as do mercado. Por isso, está muito longe de ser neoliberal. Por outro lado, critica a alternativa estatista e burocrática, porque a vê como intrinsecamente ineficiente e historicamente autoritária. Sabe, entretanto, que estas falhas do Estado são grandes, como são fortes as tendências autoritárias da burocracia. Por esta razão, oferece uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando que desta forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, nov. 1995. (Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em set. 1995).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia. Nova série, vol. 1, 1997.
- CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 14 out. 1998. (Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD)
- PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. Comissão Diretora de Reforma de Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Recife: Comissão Diretora de Reforma de Estado, jan. 2000.

Resumo

O artigo descreve e analisa as características principais da reforma da administração pública brasileira, chamada de Reforma Gerencial, iniciada em 1995 e levada a cabo durante os anos posteriores (até 1998, sob a liderança do autor do artigo, no cargo de ministro da Administração Federal e Reforma do Estado).

É enfatizado o seu objetivo de substituir uma administração marcada por forte rigidez burocrática e traços patrimonialistas por uma mais flexível, autônoma e direcionada a um serviço de melhor qualidade para o “cidadão-cliente”, daí, “gerencial”.

Em termos substantivos, a reforma concentrou-se (e concentra-se) sobre a criação e implementação de instituições (agências reguladoras, executivas e organizações sociais) que possibilitem a adoção de estratégias de gestão gerenciais, atribuindo-se a cada setor de atividade do Estado um tipo de propriedade e de administração gerencial.

Por fim, é notado o caráter social-democrata e social-liberal da Reforma Gerencial de 1995, que se pautou pela defesa dos direitos republicanos no Brasil, num contexto democrático e de busca de maior controle das instituições de Estado pela sociedade.

O controle da burocracia no presidencialismo¹

MARIA RITA LOUREIRO

1. Tipos de controle dos governantes

Nas democracias, os governantes não só são eleitos pelo povo, mas devem igualmente prestar-lhe contas, responsabilizando-se perante ele por seus atos ou omissões. As eleições periódicas são o instrumento por excelência através do qual os governados controlam seus governantes. No entanto, embora elas sejam a fonte do poder legítimo e o principal meio de controle dos políticos à disposição dos cidadãos, muitos estudiosos já mostraram que esse instrumento não é suficiente. Em primeiro lugar, porque os resultados da competição eleitoral dependem de outras instituições políticas, como o sistema eleitoral e partidário. Tais resultados são também fortemente influenciados pelas regras que orientam o financiamento das campanhas, pela eficácia ou não da fiscalização das eleições pela Justiça eleitoral etc. Tudo isso pode gerar distorções da vontade popular. Além disso, os temas de políticas públicas são, em geral, definidos de forma muito pobre ou precária, e o próprio processo eleitoral não contém nenhum instrumento que obri-

1. A pesquisa que serviu de base para a elaboração deste texto contou com o financiamento do Núcleo de Pesquisas e Publicações (NPP) da EAESP/FGV, ao qual reitero, nesta oportunidade, meus agradecimentos.

gue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha, sendo a avaliação do desempenho dos governantes feita somente de forma retrospectiva nas eleições seguintes (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Paralelamente à responsabilização dos governantes através do processo eleitoral, denominada — em língua inglesa — “*vertical accountability*”, as democracias modernas desenvolveram mecanismos de controle recíproco dos Poderes, através dos quais o Legislativo, o Judiciário e diversas agências estatais fiscalizam os governantes de forma continuada, e não apenas episódica, como nos períodos de eleição. É o que se denomina “*accountability horizontal*”.²

Dessa forma, além do voto, os mecanismos de controle dos governantes ou de responsabilização destes perante os governados podem ser de vários tipos. Eles incluem: a) o controle parlamentar; b) os controles de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias, comissões de inquéritos etc.; c) e ainda o controle social, exercido tanto pela mídia como por grupos independentes organizados da sociedade civil, através de pressão ou *lobby*, mas igualmente através do monitoramento de políticas públicas por agências ou mesmo por indivíduos que acionam o poder judiciário (CLAD, 2000).

No espaço deste texto serão enfocados apenas alguns dos problemas envolvidos no controle parlamentar exercido sobre os membros do poder Executivo — políticos eleitos e funcionários —, bem como no controle social sobre a administração pública.

2. Entende-se por *accountability horizontal*

“a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais, ou até o impeachment, contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998:40).

2. Políticos e burocratas sob controle

O controle dos governantes, exercido para impedir que abusem do poder ou cometam atos de corrupção, envolve não só os políticos eleitos, mas igualmente os funcionários do Estado. Isso porque muitas funções do Estado e todos os serviços que ele presta aos cidadãos são delegados pelos políticos a terceiros, ou seja, à burocracia pública. Esse é um dos maiores desafios dos Estados contemporâneos, cada vez mais pressionados a oferecer a seus cidadãos uma crescente e variada gama de serviços, devendo aparelhar-se para responder a essas demandas da sociedade através da expansão de seu aparato burocrático de agências e pessoal especializado. Com isso, cria-se uma rede complexa de interações para que os cidadãos possam controlar seus representantes eleitos, e estes controlar os burocratas. Para evitar o problema do alto grau de autonomia ou ausência de controle por parte das agências burocráticas, os políticos eleitos devem querer e poder controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta (PRZEWORSKI, 1996).

Se a temática de controle dos governantes remonta ao século XVIII, à noção de divisão de Poderes de Montesquieu e aos mecanismos de *checks and balances* instituídos pelos “pais fundadores” do sistema político norte-americano, cabe lembrar que ela foi retomada em maior profundidade por Max Weber em seus estudos clássicos sobre a expansão das burocracias governamentais no início do século XX. Várias das questões abordadas por Weber ainda permanecem como desafios:

- Como fiscalizar efetivamente a ação da burocracia, ou seja, como garantir que os funcionários das agências governamentais se sintam constrangidos a responder por seus atos perante os cidadãos e seus representantes eleitos?

- Como colocar o poder crescente das gigantescas máquinas burocráticas de fato a serviço da população?
- Como garantir o bom uso dos recursos públicos?

Na concepção weberiana, a responsabilização dos funcionários deve ser feita sempre por intermédio dos políticos eleitos (os responsáveis últimos) e mediante um sistema de comandos e controles hierárquicos que pressupõe a separação entre política e burocracia e a subordinação desta à primeira. Em outras palavras, esta concepção supõe que o controle democrático da burocracia seja feito da seguinte forma: a formulação das políticas públicas e as grandes decisões são de responsabilidade dos homens políticos, levando em conta valores e/ou interesses daqueles que os elegeram, e o aparato burocrático deve sempre pôr em prática, ou implementar de forma eficiente, as escolhas feitas pelos políticos. Aos cidadãos, cabe apenas o controle destes últimos via processo eleitoral.

Ora, tal visão tem sido crescentemente questionada frente às imperfeições do sistema eleitoral e à constatação de que a atuação da burocracia nem sempre conduz a resultados eficientes, nem seus agentes se sentem constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os cidadãos ou seus representantes eleitos. Orientando-se por padrões de conduta formalistas, quase sempre auto-referidos, as burocracias governamentais frequentemente atuam de forma autônoma, ou são capturadas por interesses particularistas de clientelas específicas. Configuram, assim, uma situação bem distante do tipo ideal construído por Weber.

A partir desse quadro, têm surgido várias propostas de aperfeiçoamento institucional do controle da administração pública, não só nos países desenvolvidos — frente às críticas neoliberais ao *Welfare State* e à crise fiscal do Estado —, mas igualmente nos países em desenvolvimento e especialmente na América Latina, no contexto da redemocratização e das refor-

mas dos anos 1980 e 1990 (CLAD, 2000). Tais propostas têm como principal objetivo a criação de novos mecanismos de responsabilização das burocracias que as tornem mais eficientes e ao mesmo tempo responsáveis, evitando-se tanto as ameaças advindas da autonomia excessiva dos burocratas quanto as decorrentes de sua captura por interesses privados. Além dos mecanismos clássicos de controle parlamentar e de procedimentos, introduzem-se novos sistemas de controles da administração pública por resultados e por concorrência administrada (CLAD, 2000:21). Busca-se ainda institucionalizar formas de controle social (CUNILL, 2000).

3. Sistemas de governo e controle dos governantes: dificuldades do presidencialismo federativo

O controle dos governantes varia de um sistema de governo para outro e em função das relações aí estabelecidas entre política e burocracia. Se os mecanismos institucionais do sistema parlamentarista tornam a tarefa de controle dos governantes comparativamente mais fácil, os desafios são muito complexos nos sistemas presidencialistas, estruturados pela lógica da divisão de Poderes que se fiscalizam e se controlam mutuamente (ABERBACH, 1990).

No caso do parlamentarismo inglês, por exemplo, em que o governo é constituído pela maioria parlamentar e não tem poderes concorrentes no Legislativo ou restrições provenientes do Judiciário, os altos funcionários trabalham para os gabinetes ministeriais, recebendo ordens dos ministros de sua área, e não se relacionam diretamente com o Parlamento. Ou seja, há uma estrutura clara de autoridade que emana do gabinete e dos ministros, aos quais a burocracia se reporta para orientar suas ações.

Ao contrário, no sistema presidencialista, em particular no caso americano, a Constituição permite que tanto o Congresso

quanto o presidente exerçam autoridade sobre a burocracia. Cada funcionário tem, assim, dois senhores: um no Executivo e outro no Legislativo. O Congresso, por sua vez, não é uma organização única, mas um conjunto de comissões, subcomissões e indivíduos. Segundo vários analistas, a inexistência de uma linha de autoridade clara e certa estimula o burocrata americano, diferentemente de seus colegas de países parlamentaristas, a desempenhar papéis políticos, tornando a “burocracia um campo de batalha política” (ABERBACH, 1990). Ou seja, a situação de autoridade dividida encoraja os funcionários a jogar um Poder contra o outro e mesmo atuar como “Poder autônomo”, chegando, às vezes, a fazer uso pesado da imprensa em sua atuação administrativa (WILSON, 1992:363).

No presidencialismo brasileiro, as agências burocráticas respondem, na prática, ao Executivo, que detém, de fato, o poder de nomeação de seus dirigentes. Mesmo que, por norma constitucional, alguns devam ter seus nomes aprovados previamente pelo Legislativo, esse processo acaba sendo meramente ritualístico, como se verá mais adiante. Além disso, os recursos orçamentários à disposição das agências burocráticas encarregadas das políticas públicas também são, na prática, definidos pelo Executivo, como também se indicará mais adiante no texto. Portanto, diferentemente do presidencialismo americano, em que o problema do controle da burocracia nasce da superposição de Poderes que — de fato e *de jure* — se fiscalizam mutuamente, no Brasil essa problemática representa um desdobramento daquela relativa à fragilidade do Legislativo frente ao Executivo, mesmo na ordem constitucional democrática.

Afora as dificuldades inerentes ao presidencialismo, o processo de controle da burocracia torna-se ainda mais complexo em sistemas federativos.³ O desafio de construir governos efici-

3. Embora se reconheçam as dificuldades do sistema presidencialista, não se afirma aqui a superioridade do parlamentarismo em si. Todos os sistemas institucionais trazem desvantagens, de um lado, e vantagens, de outro, e estas últimas nem sem-

entes e democráticos supõe, aí, uma tarefa adicional: manter a autonomia e, ao mesmo tempo, levar em conta a diversidade política dos governos subnacionais, superando as desigualdades econômicas e sociais entre eles (PETERSON, 1995). Portanto, se por um lado o sistema federativo, com maior descentralização de poder, permite que a população possa acompanhar mais de perto e, conseqüentemente, melhor controlar seus governantes, o controle político da burocracia nestes sistemas envolve, por outro lado, problemas de coordenação e fiscalização que perpassam estruturas de autoridade com poderes autônomos. Em outras palavras, os objetivos, em geral excludentes, de eficiência, de um lado, e de respeito às normas constitucionais de divisão de Poderes, de outro, são desafios que precisam ser continuamente enfrentados nos sistemas federativos, exigindo processos continuados de monitoramento e fiscalização.

4. O controle da burocracia via processo orçamentário: a experiência americana

Frente a essas dificuldades, a literatura tem discutido a eficiência, ou não, do processo de controle da burocracia. Antes de examinarmos a problemática de controle dos governantes no sistema político brasileiro, vale a pena examinar para fins de confronto, ainda que rapidamente, o caso americano.

Até os anos 1980, os estudos acadêmicos caracterizavam a burocracia nos Estados Unidos como um corpo gigantesco, funcionando de forma lenta, ineficiente e discricionária, sem responder politicamente por suas decisões perante os cidadãos

pre são transponíveis de um país para outro. Nesse sentido, uma nova tentativa de mudança para o parlamentarismo no Brasil deve estar atenta também à temática da responsabilização dos governantes.

ou seus representantes eleitos. As principais evidências empíricas tomadas por esses estudos como prova da ausência de controle da burocracia por parte do Congresso eram: a) a falta de supervisão do Congresso através das audiências públicas; b) a pouca freqüência de investigações; c) o caráter formal das sessões de confirmação das nomeações de altos funcionários; d) a falta de atenção ostensiva ou de conhecimento adequado, por parte do Congresso, das ações em curso no Executivo e das conseqüências das políticas escolhidas pelas agências burocráticas; e) a superficialidade das sessões anuais que decidiam sobre matéria orçamentária (WILSON, 1975, LOWI, 1979). Em suma, o insulamento decorrente de tais situações garantia um alto grau de poder discricionário à burocracia, que o utilizava para perseguir seus próprios interesses ou de grupos poderosos (os chamados “*iron triangles*”), por quem ela acabava sendo “capturada” (YATES, 1982).

Nessa perspectiva analítica, os principais fatores apontados como responsáveis pela incapacidade de controle da burocracia por parte do Congresso são: a) as agências burocráticas têm mais informação sobre sua área de atuação do que os congressistas; b) o acesso aos grupos de interesse estimula alianças cliente-agência, protegendo esta última contra eventuais investigações ou supervisões vindas do Congresso; c) finalmente, o alto custo de aprovar nova legislação para redirecionar as políticas conduzidas pelas agências acaba limitando a ação legislativa, se não em todos, pelo menos em grande parte dos casos.

Entretanto, nas últimas décadas a idéia da fraqueza dos políticos eleitos frente a uma burocracia enorme e todo-poderosa tem sido substituída pela visão que enfatiza a capacidade dos líderes de direcionar a atuação da administração de diferentes formas. Dois fatores contribuíram para tal transformação. De um lado, a observação sobre as políticas conduzidas, a partir do início dos anos 1980, pelo governo Reagan, que conseguiu mudar, de forma efetiva, a orientação de vários progra-

mas conduzidos por agências burocráticas. De outro, a mudança de paradigma analítico foi fortemente influenciada pelo desenvolvimento de novo instrumental teórico, em particular a teoria do “agente-principal”, e de novos métodos empíricos de análise das relações entre burocracia e política (DAN WOOD e WATERMAN, 1994).

Assim, a nova abordagem gerou estudos que, diferentemente dos anteriores, afirmaram ser possível o controle da burocracia e que a ausência de monitoramento explícito do Congresso não significa ausência de controle. Através de sanções *ex post* no Orçamento, envolvendo corte de recursos para as agências que não seguem as referências da maioria dos membros de suas comissões ou subcomissões, o Congresso pode direcionar, de forma mais eficaz e com menores custos políticos, a atuação da burocracia. Em outras palavras, a burocracia não está fora de controle. Os políticos eleitos enviam-lhe sinais em função das demandas captadas de seus eleitores; a burocracia, por sua vez, responde, produzindo mudanças nas orientações e políticas conduzidas pelas agências. Ela responde igualmente às pressões provenientes da mídia e da opinião pública. Além disso, a burocracia é, em geral, profundamente adaptativa, e sua relação com os políticos é dinâmica, variável e impulsionada tanto por forças externas, provenientes do restante do sistema político (presidente, congressistas, grupos de interesse organizados na sociedade etc.) quanto por forças internas, originárias no próprio seio (WEINGAST e MORAN, 1988, DAN WOOD e WATERMAN, 1994).

Vejamos o que ocorre no Brasil nesta área. Aqui o princípio de submissão das agências burocráticas ao Legislativo não se aplica da mesma forma que nos Estados Unidos. Mesmo assim, tal confronto nos permite melhor compreender o tema mais enfatizado pela literatura brasileira, qual seja, o das relações entre Executivo e Legislativo.

5. O controle dos governantes no Brasil

5.1 Limites da estrutura institucional

No Brasil, como nos demais países latino-americanos, o poder Executivo tem sido historicamente mais forte do que os demais Poderes (MAINWARING e SHUGART, 1997). Estes, por sua vez, têm demonstrado fraca capacidade de exercer contrapeso ao Executivo, se comparada, por exemplo, ao padrão existente nos Estados Unidos. O maior controle sobre os recursos orçamentários, o poder de decreto, através do instituto da Medida Provisória, bem como os poderes de agenda e de veto, mantidos ou criados pela Constituição democrática de 1988, fazem com que os presidentes brasileiros sejam relativamente bem mais poderosos do que seus colegas americanos. Tudo isso torna mais difícil o controle dos membros do Executivo pelo Congresso.

Por outro lado, o caráter multipartidário do presidencialismo brasileiro (que exige a construção continuada de coalizões) faz com que a administração pública seja espaço não só de implementação de políticas públicas, mas igualmente moeda de troca nas negociações de cargos nos órgãos do governo por apoio no Congresso (MAINWARING, 1997, LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Assim, é farta a literatura que aponta a co-existência de diferentes segmentos na administração pública brasileira, aqueles abertos às pressões clientelistas e aqueles mais insulados e orientados pela lógica tecnocrática (GEDDES, 1994, NUNES, 1997).

Do ponto de vista da problemática da responsabilização política, os segmentos clientelistas são vulneráveis a um tipo específico de controle: o uso dos cargos e recursos financeiros aí disponíveis para atender interesses partidários e eleitorais dos congressistas e demais políticos eleitos. Em contrapartida, os segmentos orientados pela lógica da competência técnica, especialmente aqueles encarregados da implementação de pro-

jetos desenvolvimentistas e de políticas macroeconômicas, têm funcionado, não só nos períodos autoritários, mas igualmente nos democráticos, de forma bastante impermeável ou insulada ao controle do Legislativo. Tal insulamento tem sido justificado exatamente pela necessidade de escapar às pressões clientelistas dos membros do Congresso ou dos demais políticos eleitos (MARTINS, 1976, D'ARAÚJO, 1982, SOLA, 1989, LOUREIRO, 1997).

Levando em conta essa realidade, uma parte importante da literatura sobre o Brasil e outros países da América Latina acentua, como traço distintivo de seus sistemas democráticos, a grande concentração de poder nas mãos do Executivo (MAINWARING, 1997) e a inoperância ou ineficácia dos mecanismos clássicos de *checks and balances*, configurando o que se definiu como democracia delegativa (O'DONNELL, 1991). De fato, importantes mecanismos do sistema institucional brasileiro criados ou mantidos pela Constituição de 1988 têm afetado de forma negativa o grau de *accountability* dos governantes. O padrão de interação entre Executivo e Legislativo, baseado na formação e operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente, reduz a capacidade de efetivo controle das agências governamentais por parte do Parlamento. Como já se indicou, a produção legislativa no Brasil caracteriza-se por uma grande capacidade do Executivo de propor e aprovar leis. Os congressistas, em geral, votam disciplinadamente, seguindo as orientações dos líderes partidários, e os governos conseguem organizar maiorias parlamentares de apoio a suas políticas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

5.2 Fatores institucionais favoráveis e avanços recentes no processo de controle

Se, de um lado, vários mecanismos institucionais dificultam o controle que o Parlamento possa exercer sobre o Exe-

cutivo, há também, de outro lado, certos aspectos institucionais que agem favoravelmente. Assim, o federalismo, a descentralização do poder e o sistema eleitoral proporcional criam incentivos para que os políticos sejam mais responsáveis perante os governados (ANASTASIA, 2000).

É igualmente importante lembrar que o Legislativo brasileiro tem exercido de forma intensa o poder de fiscalização que lhe é atribuído pela Constituição de 1988, através das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Essas comissões têm permitido, mesmo que em graus variados, a apuração de irregularidades e de práticas de corrupção cometidas por políticos eleitos e funcionários públicos no país. O resultado mais relevante foi certamente o *impeachment* do presidente Collor de Melo, o primeiro na história dos sistemas presidencialistas.⁴ Merece ainda destaque a CPI conhecida como “dos precatórios” que, embora ainda dependente de ação judicial para punir os dirigentes públicos envolvidos em práticas irregulares, já trouxe importantes conseqüências para o aperfeiçoamento das regras de endividamento público no país, como aquelas contidas na Resolução 78 de 1998 do Senado Federal e, mais recentemente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LOUREIRO, 2000).

Como no sistema americano, a nova ordem constitucional brasileira estabeleceu ainda outros mecanismos de controle parlamentar, tais como a convocação de autoridades do Poder Executivo para prestar informações e esclarecimentos sobre suas ações; as “sabatinas” com ministros do Tribunal de Contas da União, com embaixadores, dirigentes do Banco Central etc., antes de terem seus nomes aprovados pelo Legislativo.⁵

4. É claro que também as denúncias exercidas pela imprensa e as possibilidades de punição pela Justiça têm exercido papel fundamental no processo de controle dos governantes na recente experiência democrática brasileira, como é normal nos regimes democráticos em geral. No âmbito desta reflexão, porém, a ênfase recai sobre os limites e possibilidades do controle pelo Legislativo.

5. Desde a Constituição de 1988 até novembro de 1999, foram submetidos à apreciação do Senado Federal 577 nomes de autoridades, dos quais 562 foram aprova-

Todavia, o caráter praticamente formal destas sessões de confirmação das nomeações, ou seja, o fato de que a grande maioria dos nomes apresentados pelo Executivo seja aprovada pelo Legislativo, certamente põe em questão a eficácia desse tipo de controle, como, aliás, já foi apontado para o caso americano.

5.3 Limites do controle parlamentar através do processo orçamentário

Se há aspectos comuns entre Estados Unidos e Brasil no controle parlamentar, o elemento crucial de diferenciação refere-se ao processo orçamentário que, por sua vez, exprime as características específicas das relações Executivo-Legislativo existentes nesses dois países. Mesmo que o Legislativo brasileiro tenha recuperado amplas prerrogativas sobre o Orçamento a partir da Constituição de 1988, sua capacidade de controle do Executivo através da peça orçamentária é certamente muito menor do que a do Congresso americano.

A Constituição de 1988 trouxe inegável avanço na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro. Todavia, esse avanço precisa ser relativizado. Em um interessante estudo sobre o Orçamento (incluindo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução da Lei Orçamentária Anual, no período compreendido entre 1991 e 1997), Gomes (1999) mostrou a existência de enorme distância entre as regras do atual aparato constitucional e a realidade efetiva do jogo orçamentário. Na prática, os instrumentos de

dos; 5 propostas de nomes foram arquivadas definitivamente; 1 foi prejudicada; 7 foram retiradas pelo autor e 2 estavam, até aquela data, em tramitação. De 311 apresentados para o cargo de embaixador, 302 foram aprovados; de 89 apresentados para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da União, 58 foram aprovados, assim como todos os 43 dirigentes do Banco Central (Cf. dados da Consultoria Legislativa do Senado de novembro de 1999. Apud ANASTASIA, 2000:31).

planejamento não apresentam o ordenamento que fundamentou sua criação. Na etapa de elaboração do Plano Plurianual não se tem alcançado acordo político sobre prioridades governamentais no médio prazo e em consonância com a política fiscal. Por esta razão, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja principal função é estabelecer conexões entre as partes do Orçamento, tem sido sub-utilizada, deixando de oferecer ao Congresso a possibilidade de antecipar-se no processo orçamentário. Esvazia-se, assim, sua função de *locus* de discussão e escolha das prioridades e da adequação das mesmas aos parâmetros da política fiscal. A generalidade do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias revela a ausência de planejamento orçamentário efetivo, tornando-se apenas instrumentos de “intenções governamentais”. O pouco interesse dos parlamentares pela apreciação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, indicado pelo baixo número de emendas apresentadas nessa etapa, é revelador do esvaziamento dessas funções. Assim, a disputa em torno da alocação do gasto público se transfere, de fato, para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Como essa lei também não apresenta consistência entre o gasto programado e as restrições fiscais, as decisões mais importantes são transferidas para a fase de execução do Orçamento, e, na verdade, acabam modificando o resultado final do acordo alocativo (GOMES, 1999).

Em outras palavras, na fase de execução do Orçamento o Poder Executivo utiliza-se de vários procedimentos para continuar comandando, de fato, o processo orçamentário. Se a inflação foi, durante muitos anos, usada como instrumento para equilibrar gastos com a disponibilidade de caixa, no período de baixas taxas de inflação outros mecanismos são também acionados pelos centros de decisão do Executivo, para conciliar gastos e receitas e para preservar suas próprias prioridades. Esses mecanismos são: a superestimação de receita, o estabelecimento do cronograma de liberação das verbas, o atraso na

liberação das dotações e a reprogramação das ações, via créditos adicionais. Há ainda dois outros recursos de poder utilizados pelo Executivo para controlar o Orçamento: o primeiro refere-se à flexibilidade que lhe é conferida de propor mudanças no projeto de Lei Orçamentária Anual, através do encaminhamento de “Mensagens Modificativas”, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar no plenário da Comissão Mista; o segundo refere-se ao poder de veto do presidente, alegando inconstitucionalidade (em parte ou no todo) do projeto ou afastamento do interesse público.⁶ Assim, diz ainda Gomes, é possível questionar o sistema de planejamento e a própria Lei Orçamentária de 1988, enquanto mecanismos de orientação e controle das ações governamentais

Em suma, além das imperfeições anteriormente apontadas no processo de controle dos membros do Executivo, o estudo sobre o Orçamento indica que a participação do Congresso brasileiro é aí, também, bastante limitada, não permitindo uma fiscalização mais efetiva sobre aquele Poder, como ocorre, por exemplo, no presidencialismo americano. Diante desse quadro, pode-se indagar: considerando-se os limites do controle dos governantes não só através do processo eleitoral e dos procedimentos administrativos ou judiciais, mas também do próprio controle parlamentar, como é possível tornar os governantes mais responsáveis perante a população?

Na seção seguinte, serão resenhadas, ainda que brevemente, algumas propostas, contidas na literatura, para ampliar a responsabilização dos governantes (políticos eleitos e burocratas).

6. Tal prerrogativa tem sido usada com grande frequência pelo governo Fernando Henrique Cardoso para retirar aumentos indevidos de receitas e cancelar dotações direcionadas para interesse específicos e, basicamente, localizados em redutos eleitorais de parlamentares (GOMES, 1999:117).

6. Como ampliar a responsabilização dos governantes?

Mesmo levando-se em conta que o Congresso possa controlar as agências burocráticas do governo, através de sanções orçamentárias *ex post*, como nos Estados Unidos, é preciso considerar, por outro lado, que o controle parlamentar não significa necessariamente que prevaleça o interesse público.

Podem ocorrer situações de subordinação das agências a interesses particulares, como indica a chamada “teoria da captura”. Além disso, a fiscalização de políticas públicas e da administração pelo Congresso é, em geral, limitada por sua incapacidade de realizar tal atividade de forma coordenada e objetiva — dada a natureza descentralizada do trabalho das comissões e o crivo inerentemente partidário de sua composição como câmara de representação (ABERBACH, 1990). Diante dos limites do controle e fiscalização parlamentar, podem-se apontar propostas para o aprimoramento institucional desse processo na ordem democrática.

6.1 O monitoramento de políticas públicas através de controle bidirecional

Como aperfeiçoar o controle sobre a burocracia encarregada da implementação das políticas públicas (e, cada vez mais, também envolvida com sua elaboração) (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981)? Ou seja, como construir um processo bidirecional de controle, no qual os burocratas respondam por suas ações perante os políticos e estes também respondam por sua influência sobre a burocracia? Esta última parte da indagação refere-se, no contexto do presidencialismo americano, à interferência dos congressistas em determinadas agências governamentais, respondendo a *lobbies*

poderosos, financiadores de suas campanhas eleitorais. No contexto do presidencialismo brasileiro, ela tem como destinatários sobretudo os membros, eleitos ou nomeados, do poder Executivo, principais responsáveis pelas políticas públicas no país.

O meio fundamental para controlar a burocracia é ter informação sobre o que se passa no seu seio. Porém, essas informações não podem ter custo político demasiadamente elevado. Segundo a teoria “principal x agente”, em toda relação de delegação há sempre um problema de assimetria de informação. O principal tem menos informação e menos conhecimento do que o agente “contratado para atuar em seu lugar e em seu interesse”. Ou seja, ao principal falta não só informação, mas igualmente competência técnica ou conhecimento especializado para saber se o agente está agindo da forma mais eficiente em seu interesse. Como se mencionou, uma das razões que limitam o controle do Congresso (“principal”) sobre a burocracia (“agente”) é a falta de informações para os congressistas sobre o que se passa no interior das agências burocráticas. Os meios convencionais através dos quais o Congresso busca obter informações sobre a burocracia, tais como as audiências públicas ou comissões de investigação, nem sempre são eficientes. Além disso, podem ter custo político elevado, ou melhor, podem não trazer dividendos políticos certos. Por essa razão, tais ações de controle são evitadas pelos congressistas, sempre que possível.⁷

É preciso, então, aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento de políticas públicas, tornando-os mais eficientes, isto é, capazes de produzir mais informação a um menor custo

7. É interessante destacar que nos Estados Unidos, diferentemente do que ocorre hoje no Brasil, as CPIs não são vistas pelos congressistas em geral, nem tampouco pelos partidos de oposição ao governo, como instrumento de ação política que lhes pode gerar dividendos eleitorais certos.

político.⁸ Para maior eficiência do controle sobre as agências burocráticas do governo, o Congresso deve ter acesso a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações sobre elas, gerando ao mesmo tempo um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para os políticos quanto para as burocracias (DAN WOOD e WATERMAN, 1994). Em outras palavras, a produção de um fluxo contínuo de informação sobre as agências burocráticas, criando uma “memória institucional” sobre cada uma delas, poderá garantir a continuidade do processo de monitoramento e, assim, reduzir os efeitos negativos que a rotação freqüente dos políticos causa a esse processo. Como se sabe, um dos importantes limites do processo de controle parlamentar sobre a burocracia encontra-se no fato de que, enquanto os burocratas tendem a permanecer mais tempo nas agências, os congressistas encarregados de sua fiscalização estão submetidos a um processo regular de renovação, a cada processo eleitoral. Isso acontece mesmo em sistemas democráticos mais consolidados, como os Estados Unidos, com menor taxa de *turn-over* de congressistas, como indica a literatura especializada.

Por outro lado, o monitoramento deverá produzir resultados políticos que beneficiem tanto burocratas quanto políticos. Se, por exemplo, ao final de um processo de avaliação ou monitoramento, o comprometimento dos quadros de uma agência aos seus objetivos e o desempenho eficiente de suas funções ficarem confirmados, isso deve ser publicamente reconhecido, servindo de base para formação de uma boa imagem dessa agência junto ao restante do sistema político e da opinião pública e, conseqüentemente, de prestígio para seus membros. Em

8. É pertinente fazer uma associação neste ponto com novas possibilidades trazidas pela adoção de sistemas informacionais na administração pública, permitindo não só maior eficiência nas políticas adotadas, mas também maior controle sobre os governantes e os gastos públicos, como vem ocorrendo no governo do estado de São Paulo nos últimos anos (ver a respeito, *Conjuntura Econômica*, vol. 55, n. 4, abril de 2001, pp.14-23).

contrapartida, os agentes devem estar conscientes de que sua reputação pode ser severamente abalada se, ao contrário, forem comprovados comportamentos irregulares, corruptos ou destoantes com relação às preferências de seus “principais” (Congresso, Presidência da República, grupos organizados na sociedade civil e, em última instância, a população). Em suma, o grande benefício que os burocratas podem obter do processo de monitoramento é a boa reputação. Com relação aos dividendos a serem obtidos pelos políticos, é preciso ficar claro que eles, através da fiscalização ou monitoramento das agências burocráticas, estão, no fim das contas, cumprindo promessas eleitorais e, portanto, respondendo às demandas de seus eleitores. Terão mais chance, assim, de serem reeleitos. Em suma, através dessa proposta de inovação institucional, Dan Wood e Waterman (1994) procuram oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da delegação de poder, tal como se processa nas democracias contemporâneas, oferecendo meios mais efetivos para que tanto os burocratas quanto os políticos sejam constrangidos a responder por seus atos ou omissões perante os eleitores.⁹

6.2 A responsabilização da administração pública através do controle social

Embora embrionária, a proposta de institucionalização de formas de responsabilização da administração pública através de controle social traz elementos bastante inovadores. Origina-se da constatação de que os resultados da ação do Estado são percebidos de forma cada vez mais insatisfatória por parte

9. Muito próximo à proposta de Dan Wood e Waterman está o conceito de “responsabilidade política estendida” de Stark e Brustz (1998). Com ele, estes últimos enfatizam também a necessidade de se superar o caráter episódico do controle vertical (através de eleições), estendendo-se o controle dos governantes como um processo contínuo no tempo e para além do espaço estatal.

da população. Ela fundamenta-se também na necessidade de ampliar os mecanismos de controle dos governantes, frente aos limites dos mecanismos de *accountability*. Em outras palavras, a idéia de controle social dos governantes nasce da percepção de que a eficiência não é inerente aos procedimentos burocráticos e de que a autonomização excessiva das elites tecnocráticas, comprometendo os princípios de responsabilização, tampouco elimina resultados medíocres de políticas públicas.

A idéia de tornar a administração pública responsável através de controle social ganha especial importância na medida em que se considera, ainda, que o Estado só poderá sair de sua presente crise de governabilidade ao se relegitimar política e socialmente, incorporando os cidadãos aos negócios públicos. Assim, contrariando afirmações convencionais, essa proposta supõe que quanto mais se envolvam os cidadãos no debate público, e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação (CLAD, 2000).

Todavia, como indica Cunill (2000), a temática de controle social esbarra em alguns dilemas fundamentais que podem ser sintetizados nas seguintes questões: quem é a sociedade que deve controlar, fiscalizar ou discutir as metas e ações governamentais? São os consumidores ou usuários dos serviços públicos? São os indivíduos em defesa de seus próprios interesses frente ao Estado ou os grupos organizados na sociedade civil, com maior capacidade de pressão sobre o poder público? Em que esferas deve-se dar o controle social e como ele deve ser exercido? A partir do estudo de experiências concretas de institucionalização do controle social levadas a cabo em alguns países latino-americanos (México, Bolívia e Colômbia), Cunill fornece respostas às perguntas, que foram assim resumidas:

“Qualquer ator, individual ou coletivo, que atue em função do interesse público — de acordo com regras

públicas — pode exercer o controle social, sempre em condições de autonomia frente ao Poder Público; a responsabilização se estabelece, neste caso, sobre os resultados das políticas e/ou no momento de elaboração dos programas governamentais; sua realização tem lugar mediante mecanismos institucionais diretos, como o poder de veto, a deliberação pública etc., e indiretos, como as ações judiciais que ativem os órgãos controladores (...).” (CLAD, 2000:283)

Duas condições básicas são necessárias para esse exercício do controle social: a) disponibilidade de recursos (diretos e indiretos) para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal; b) a possibilidade de votar e deliberar publicamente. A primeira condição refere-se ao direito de remover autoridades não eleitas, à disposição de recursos administrativos e à possibilidade de acesso ao Judiciário capaz de acionar controles estatais quando houver lesão de interesses públicos. A segunda condição é ainda mais básica: refere-se ao estabelecimento de foros públicos e à instituição do direito de informação, para tornar possível o voto e a deliberação pública sobre as ações e decisões passadas e futuras da administração pública (CLAD, 2000:335).

Mesmo considerando que essas condições estão ainda muito incipientes na América Latina, e que os estudos mencionados apresentem resultados muito medíocres, sugere-se aqui que a institucionalização de mecanismos de controle social é uma perspectiva importante para o avanço da democracia na região. Ela ultrapassa a dimensão meramente administrativa e envolve ações não só de grupos organizados na sociedade, mas igualmente de cidadãos comuns.

Todavia, seu desafio central encontra-se na questão da desigualdade social que, como se conhece bem, é extremamente

acentuada nos países latino-americanos. Além disso, envolve também a problemática da desigualdade mais geral (tanto econômica como organizativa) presente em qualquer sociedade capitalista, esbarrando-se, assim, nos dilemas mais amplos de qualquer democracia pluralista, já apontados por Dahl (1982) e Lindblom (1993).

7. Considerações Finais

Esta breve análise dos problemas relativos à responsabilização dos governantes (políticos eleitos e burocratas) nas democracias presidencialistas permite indicar que o sistema de *checks and balances* do sistema brasileiro é certamente menos eficaz do que o americano. Mesmo levando-se em conta que, a partir da Constituição de 1988, o Legislativo brasileiro tenha ampliado sua esfera de controle sobre o Executivo, aí incluída a criação de CPIs, a maior influência sobre a peça orçamentária etc., ainda assim, seu raio de ação fiscalizatória é mais limitado. Desta forma, é evidente que o aperfeiçoamento das instituições no Brasil, em direção à construção de uma ordem política mais responsável perante os cidadãos, supõe a redução dos poderes do Executivo e de sua melhor distribuição entre os demais atores políticos.

Por outro lado, deve-se considerar que o controle parlamentar das ações ou omissões dos governantes, tal como se processa em sistemas políticos como o americano, mesmo que relativamente eficaz, não é suficiente para a garantia da ordem democrática. Ele deve ser completado não só por mecanismos que responsabilizem, duplamente, burocratas e políticos, mas que também incluam o controle social, efetuado por diferentes agências independentes na sociedade, através do monitoramento continuado das políticas públicas. Todavia, o controle social também contém muitas limitações atinentes, em últi-

ma instância, às características da democracia pluralista, associadas às desigualdades sociais — de renda, de escolaridade e de organização política. A despeito disso, é desejável o esforço em direção ao seu aperfeiçoamento, em pelos menos duas dimensões básicas:

- 1) Redução da assimetria de informação entre governantes e governados, munindo-se a população e a oposição com informações alternativas àquelas geradas por órgãos oficiais. As universidades e centros de pesquisa independentes na sociedade podem desempenhar papel importante no provimento de informações e conhecimento especializado, colaborando assim no processo de fiscalização dos governantes e monitoramento contínuo das políticas públicas.
- 2) Garantia de instrumentos institucionais de exercício efetivo do controle por parte da população organizada (e melhor informada ou menos destituída de conhecimento específico), permitindo-lhe atuar (de forma autônoma e/ou associada ao Judiciário), aplicando sanções (que, no limite, podem chegar à destituição) aos governantes que cometerem atos de corrupção, irregularidades ou se desviarem das promessas de campanha.

Estes são, portanto, desafios a ser considerados na discussão sobre as reformas políticas ora em curso no Brasil, caso seu objetivo seja realmente avançar na consolidação da ordem democrática, e não apenas beneficiar os ocupantes temporários do poder.

Referências bibliográficas

ABERBACH, J. *Keeping a watchful eye*. The politics of congressional oversight. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990.

- ABERBACH, J., PUTNAM, R. e ROCKMAN, B. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Boston: Harvard University Press, 1981.
- ANASTASIA, F. Responsabilização por controle parlamentar. Trabalho apresentado à Reunião Anual da ANPOCS, Petrópolis, 2000.
- DAHL, R. *Dilemmas of pluralist democracy*. Autonomy versus control. New Haven, London: Yale University Press, 1982.
- D'ARAUJO, M. C. *Segundo governo Vargas (1951-1954)*. Democracia, partidos e crise política. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD/BID/Eudeba, 2000.
- CUNILL, N. G. Responsabilización por controle social. In: CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD/BID/Eudeba, 2000.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.
- GOMES, J. M. *A definição do gasto público: aspectos institucionais e a disputa política*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — EAESP. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LINDBLOM, C. e WOODHOUSE, E. *The policy making process*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo*. Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- LOUREIRO, M. R e ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, vol. 14, n. 41, out. 1999.
- LOUREIRO, M. R. O controle do endividamento público em sistemas presidencialistas: as restrições constitucionais e legais nos Estados Unidos e Brasil. Trabalho apresentado à Reunião Anual da ANPOCS, Petrópolis, 2000.

- LOWI, T. *The end of Liberalism: the second Republic of the United States*. New York: Norton, 1979.
- MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Ed. Anthropos, 1976.
- MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- PETERSON, P. *The price of federalism*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? In: *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, out. 1991.
- . Accountability horizontal e novas poliarquias. In: *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 44, p. 27-54, 1998.
- STARK, D. e BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, vol 13, n. 38, 1998.
- SOLA, L. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil: técnicos, políticos, democracia. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, vol. 3, n. 9, p.38-69, fev. 1989.
- PZREWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, vol 11, n. 32, 1996.
- PRZEWORSKI, A, STOKES, S.e MANIN, B. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- WEINSGAST, B. e MORAN, M. Bureaucratic discretion or congressional control: regulatory policymaking by Federal Trade Commission. In: *Journal of Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press, n. 91, p. 756-800, 1983.
- WILSON, J. Q. The rise of bureaucratic state. In: *Public Interest*, n. 41: p. 77-103, 1975.
- WILSON, J. Q. *American government*. Institutions and policies. 5. ed. Lexington, MA and London: D. C. Heath and Company, 1992.

- WOOD, D. B. e WATERMAN, R. *Bureaucratic dynamics*. The role of bureaucracy in a democracy. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1994.
- YATES, D. *Bureaucratic democracy*. The search for democracy and efficiency in American government. Boston: Harvard University Press, 1982.

Resumo

Analisam-se neste texto os mecanismos de controle dos governantes em sistemas presidencialistas. Embora a análise seja dirigida ao caso brasileiro, efetua-se algum confronto com o modelo americano.

Ênfase particular é atribuída aos problemas do controle parlamentar exercido sobre os membros do poder Executivo — políticos eleitos e burocratas.

Frente às imperfeições dos mecanismos de responsabilização dos governantes, examinam-se ainda propostas para seu aperfeiçoamento institucional, tais como o monitoramento continuado de políticas públicas com controle bi-direcional (dos políticos sobre os burocratas e vice-versa) e a institucionalização do controle social sobre a administração pública.

Os trabalhadores públicos e a burocracia

CLOVIS BUENO DE AZEVEDO

1. Introdução

Em nosso país, seja na doutrina, seja na jurisprudência, seja ainda nos textos legais, salientam-se as mais diversas contradições e ambigüidades, entre outros tantos problemas, no que concerne ao tratamento do tema “servidores públicos”. É o que se verifica, por exemplo, ao se apreciarem as Constituições brasileiras, desde a primeira — de 1824 — até a atual, promulgada em 1988. As propostas e tentativas de reforma administrativa têm sido — e negativamente — afetadas por isso. A gestão dos trabalhadores públicos, por certo, não está imune às consequências desse tratamento, indevido não apenas sob o ponto de vista jurídico e legal, mas também acadêmico e conceitual.

No presente texto, apreciamos alguns aspectos da mais recente (proposta e tentativa de) Reforma da Administração Pública brasileira, procurando demonstrar que ali se repetem esses problemas a que nos referimos. Destaca-se a indevida compreensão das relações entre os servidores públicos e a burocracia.

Conforme se sabe, a tese e o propósito sustentados pelo governo federal — com o que concorda a maior parte dos governos estaduais e municipais — é que, também no que concerne à gestão de pessoal, impõe-se substituir o modelo

“burocrático” pelo modelo “gerencial”, como forma ou paradigma de administração pública. Contrariando tal posição, hoje hegemônica, quase consensual, procuraremos considerar o ponto de vista oposto, qual seja, que, se bem compreendidos, os princípios burocráticos é que são os adequados para a gestão dos trabalhadores públicos.

A Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) concernente à chamada “Reforma Administrativa” foi encaminhada pelo governo federal ao Congresso em 1995. Em junho de 1998, convertida na Emenda Constitucional 19, foi aprovada sem que o Congresso tivesse feito modificações que a desnaturassem.

Dentre as alterações introduzidas na Constituição Federal pela Emenda 19 ressaltam-se as referentes aos trabalhadores e/ou aos servidores públicos. No presente artigo, examinaremos três questões e a maneira como foram tratadas nessa Emenda: a) as formas de contratação dos servidores e dos empregados públicos; b) a estabilidade e as formas de desligamento; e c) os regimes jurídicos dos servidores.

2. Forma de contratação dos trabalhadores públicos

A forma de ingresso na Administração Pública (AP) está regulada no artigo 37 da Constituição Federal (CF), onde se determina que a admissão se faça por meio de concurso público.

A Emenda 19 não alterou substantivamente essa regra, já prevista em 1988. No inciso primeiro desse artigo 37, a Emenda acrescentou a possibilidade de admissão de “estrangeiros, na forma da lei” (tal possibilidade, até então, havia somente para as universidades); e no inciso segundo, determinou que os concursos públicos se farão “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

No que toca à admissão de estrangeiros, trata-se certamente de um avanço: por que deveríamos continuar a nos privar da valiosa colaboração daqueles que, “embora” não brasileiros, queiram participar e colaborar com nossa Administração Pública?

Já quanto ao inciso segundo, todavia, cabe ponderar: alguém sustentaria que um concurso público pudesse não levar em conta as especificidades do cargo ou emprego em questão? Certamente não, com o que, nesse ponto, a Emenda 19 não fez nada mais do que dizer o óbvio. Talvez fosse melhor, então, não dizer nada. Por que introduzir obviedades no texto constitucional?

Se, contudo, a Emenda 19 nada mais modifica no que se refere aos concursos — mantendo-os como a regra para ingresso na AP —, ocorre que a proposta original do governo (ou seja, a PEC) enviada ao Congresso, embora mantivesse a exigência de concurso para a investidura em “cargo público”, previa a figura do “processo seletivo público” para a “admissão em emprego público”. Pretendia inicialmente o governo que a regra do concurso só deveria ser mantida para a contratação de servidores estatutários, não sendo mais necessária para todos os demais servidores e empregados públicos. Como pela mesma Emenda 19 aboliu-se a imposição do RJU — Regime Jurídico Único (ver tópico mais abaixo), a regra do concurso público, na prática, ficaria restrita a um pequeno número de situações, quais sejam, as de contratação de trabalhadores para exercer cargos de provimento efetivo na Administração direta. Em todos os demais casos — contratação de empregados para estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), para autarquias, fundações, ou mesmo admissão de celetistas para a Administração direta — o novo procedimento passaria a ser o “processo seletivo público”. Segundo o governo, essa mudança se justificaria como forma de corrigir o “retrocesso burocrá-

tico” da Constituição de 1988, que impôs a necessidade de concurso para toda a Administração Pública.

Trata-se, então, de considerar: quais seriam as diferenças entre essas duas formas de seleção? E quais razões haveria para que a seleção para “cargos” fosse distinta da seleção para “empregos”?

A exposição de motivos da PEC afirmava:

“os procedimentos inerentes ao concurso têm se revelado demasiadamente lentos e rígidos para o recrutamento de empregados que não contem com a prerrogativa da estabilidade, ou nas situações em que há necessidade de perfis profissionais altamente especializados, ou com qualificação muito específica. Cumpre observar, entretanto, que a figura do processo seletivo público deverá propiciar a simplificação de rotinas e a redução de prazos, mantida expressamente a impessoalidade nos procedimentos de seleção e o seu caráter público.” (Os grifos são meus.)

A questão fundamental a considerar é: naquilo que realmente importa, em que medida “concurso público” e “processo seletivo público” se distinguiriam? Admitindo-se que ambos fossem realmente “públicos”, que ambos respeitassem, de fato, os princípios constitucionais da Administração Pública relacionados no *caput* do artigo 37 — legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (a eles a Emenda 19 acrescentou o princípio da eficiência) —, em que se diferenciariam “concurso público” e “processo seletivo público”?

Como vimos, entende o governo que os concursos são lentos e rígidos, ao passo que os processos seletivos seriam rápidos e simples (ou flexíveis); ambos, todavia, respeitariam os princípios constitucionais da AP.

O problema desse raciocínio é confundir os concursos públicos com a forma em que são tratados na legislação ordinária. Uma coisa é o princípio ou instituto do concurso, as suas

premissas e implicações; outra coisa é a maneira como se tem feito a sua regulamentação, ou seja, os procedimentos exigidos na legislação ordinária para a operacionalização ou concretização desse instituto. Não há como negar que, salvo exceções, os concursos têm sido lentos e demorados, e que é preciso perseguir formas ou procedimentos os mais ágeis e simples possíveis para a realização de concursos públicos. Não se pode, todavia, fazê-lo em detrimento dos princípios da AP, entre eles a impessoalidade e a publicidade. Daí, ou bem — seja lá como for a regulamentação que, por hipótese, garanta agilidade e flexibilidade — respeita-se a exigência de que o recrutamento e a seleção de trabalhadores sejam objetivos, transparentes, baseados em regras claras, abertos a todos os cidadãos que atendam a requisitos consistentes previstos em Edital, com o que tanto faz falar em “concurso” ou “processo seletivo”, ou então se estarão desrespeitando os princípios da AP. Desrespeitando-os, trate-se de concurso, trate-se de processo seletivo, o procedimento será inconstitucional; inadmissível, portanto.

A nosso ver, a tese da substituição de concurso por processo seletivo incorre em dois equívocos principais.

Em primeiro lugar, se é possível “simplificar rotinas” e “reduzir prazos” sem ferir as exigências de impessoalidade e publicidade, por que se deveria fazê-lo somente por meio de “processos seletivos”, e não proceder da mesma maneira com os “concursos”? A partir desse raciocínio, impõem-se as seguintes conclusões: i) se é possível conjugar flexibilidade e agilidade com publicidade e impessoalidade, tal conjugação deve(ria) ser garantida em todas as formas de admissão para a Administração Pública; e, se isso é possível, carece de sentido a pretendida distinção entre concurso e processo seletivo; ii) se, todavia, entende-se que agilidade e flexibilidade implicam relativizar (ou até eliminar) a publicidade e a impessoalidade (e vice-versa), o processo seletivo tornar-se-ia

inconstitucional ao privilegiar os dois últimos requisitos (agilidade e flexibilidade).

Em segundo lugar, ao contrário do que pretende o governo, haver ou não “estabilidade” após a seleção é absolutamente irrelevante para o ponto em questão; a suposta ausência de estabilidade (ver tópico a seguir) em nada diminuiria a obrigação de que o recrutamento e a seleção fossem ainda públicos e impessoais.

Voltaremos a tratar do concurso público mais abaixo, no tópico referente ao Regime Jurídico Único. Desde já, todavia, podemos adiantar que o governo perdeu — ou melhor, perdemos nós — a chance de, nesse aspecto, aperfeiçoar o texto constitucional. Pior do que isso: rejeitada a tese do “processo seletivo”, abandonaram-se quaisquer esforços ulteriores de aperfeiçoar a realização de concursos públicos. Manteve-se, por exemplo, intocada a legislação ordinária regulamentadora dessa matéria. E os concursos continuam a demorar...

Caberia, então, indagar: entende-se que não é possível aprimorar a forma de seleção de trabalhadores públicos, sem por a perder o respeito aos princípios da Administração Pública? Não somos capazes de proceder a uma seleção ágil e ao mesmo tempo impessoal?

Ou ainda: por trás da proposta de “processo seletivo”, onde se lê a intenção de “flexibilização”, não estaria, na verdade, a pretensão de tornar livre a contratação para a AP?

Conhecendo-se os antecedentes da Administração Pública brasileira, é preciso admitir que isso é, no mínimo, possível. Não é difícil, tampouco, imaginar as graves e danosas conseqüências para nosso país, se deixássemos a critério dos governantes a escolha e contratação dos servidores e empregados públicos.

3. Condições para obtenção de estabilidade e as possibilidades e formas para dispensa de estáveis

O *caput* do artigo 41 da Constituição, tal qual modificado pela Emenda 19, estende de dois para três anos (na proposta original do governo — na PEC — eram cinco) a duração do “estágio probatório”. Como se sabe, o estágio probatório é o período que se segue ao concurso, em que se confere se o servidor selecionado preenche os requisitos para permanecer no serviço público. Ao longo desse período, caso fruste esses requisitos, pode ser desligado sem as mesmas formalidades necessárias para demitir um servidor estável.

Alguém acredita em que sejam necessários dois, três, cinco (!) anos para — parafraseando a expressão da CLT, que prevê um período de até noventa dias — realizar um “contrato de experiência”? Dois anos já era um exagero. Precisa-se de três, ou cinco anos, para saber se um trabalhador foi aprovado em “experiência”?

Na prática, com esse estágio “probatório” de três anos, ao que realmente se visou foi eliminar, por um largo período, a estabilidade; até mesmo para os concursados em cargos. Sim, pois nos primeiros três anos, pretende-se, a dispensa seria livre.

Mais uma vez, está em questão a apregoada tese de transitar da administração “burocrática” para a “gerencial”. Com efeito, no documento “Plano Diretor da Reforma do Estado”, apresentado pelo governo à nação em 1995, lê-se que a Constituição de 1988 aprovou “estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário”, sendo essa mais uma das razões para se falar em “retrocesso burocrático”. Se na administração “burocrática” haveria a estabilidade “rígida”, com a administração “gerencial” ela seria “flexibilizada”, ou mesmo eliminada.

Aqui, há mais incompreensões e equívocos. O primeiro problema é acreditar ou dar por certo que os servidores “não

estáveis”, assim como os trabalhadores privados, não tenham, ou não devam ter direito à proteção de seu emprego, e que o seu desligamento se possa dar de modo discricionário, ao livre critério do “patrão”. Quanto aos próprios trabalhadores privados, a pretensão já é equivocada — ou no mínimo discutível —, pois no artigo 7º, inciso I da CF, prevê-se que os trabalhadores devem ter a “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária”, com “indenização compensatória, *dentre outros direitos*” (o grifo é meu). Ou seja, de acordo com nossa Constituição, até na esfera privada não basta o pagamento de multas ou indenizações para se proceder a uma dispensa; é preciso haver razões que a justifiquem, mesmo que não se trate de justa causa. Invertendo os termos, podemos dizer que é obrigatório haver uma “causa justa”.

O segundo problema é transplantar o equívoco para os trabalhadores públicos.

O terceiro é equiparar a estabilidade à impunidade, supor que seja intocável o servidor estável. Erro crasso: a estabilidade quer “apenas” dizer que o desligamento do trabalhador deve ser justificado e orientado pelo interesse público, como a propósito deve ser qualquer ato do administrador público.

Assim como, no que toca ao concurso público, há que não se confundir o instituto da estabilidade com a sua regulamentação. Haver estabilidade não implica os mesmos ritos, prazos ou condições hoje previstos na legislação ordinária para por em prática esse princípio; requer “tão somente” que haja um motivo consistente para a dispensa, que o desligamento esteja fundado numa razão de interesse público, objetivamente demonstrável e comprovável. O administrador público, em outras palavras, está proibido de proceder a dispensa imotivada; ou, é claro, de demitir por motivo indevido.

Essa exigência de motivar os atos — como, aliás, entende o próprio Supremo Tribunal Federal —, aplica-se não só à dispensa de estatutários concursados. Vale igualmente para a dis-

pensa dos demais servidores e empregados públicos. Isso é o que, obrigatoriamente, se deve concluir de estar toda a Administração Pública submetida aos princípios da legalidade, da impessoalidade, e ao da moralidade (relembre-se que a Emenda 19 não reviu esse ponto essencial).

Pode-se, portanto, sustentar que, a rigor, a proibição de dispensa imotivada aplica-se até mesmo para trabalhadores não-concursados; e também para celetistas, inclusive para os empregados da Administração indireta, abrangidas as empresas públicas e sociedades de economia mista. Ainda quando não haja ou que não se trate de estabilidade *strictu sensu*, toda dispensa de servidor ou empregado público deve ser motivada. A única exceção é a dos que ocupam cargo ou emprego em comissão, de demissão *ad nutun*. Até mesmo em estágio probatório é preciso motivar (justificar) um desligamento, obedecendo-se a um procedimento específico que garanta não haver abuso ou decisão arbitrária.

Chegamos, portanto, ao seguinte: o instituto da “estabilidade”, se devidamente compreendido, vale para todos os trabalhadores públicos. Se, de um lado, é claro que não deve haver barreiras que possam impedir ou dificultar o desligamento de trabalhadores relapsos, inassíduos, desidiosos, ineficientes, ou que cometam faltas graves, de outro lado, é igualmente necessário haver proteções suficientes para se impedir demissão infundada ou indevida.

Pode-se sustentar também: com base nos princípios constitucionais da AP, conclui-se forçosamente que o concurso público é um imperativo independentemente da estabilidade; e que a estabilidade é necessária independentemente do concurso.

De todo modo, há um grave equívoco na premissa de que o alegado problema da estabilidade esteja assentado no plano legal. A estabilidade de fato existente no país, indevidamente transformada em impunidade, decorre não exatamente da legislação ou do modelo burocrático, que se pretende rígido e

inflexível, mas, sim, da “cultura brasileira”; ou, mais especificamente, da cultura reinante na Administração Pública. Resulta da convivência das chefias — e dos chefes desses chefes; e dos chefes desses outros, até chegar-se ao primeiro escalão (!) — com relação a servidores relapsos e/ou que não se portam adequadamente. Tanto é que, embora até 1988 a maioria dos trabalhadores públicos brasileiros não fosse estável, nem por isso havia dispensas — raras elas eram! —, salvo por perseguição política, sindical ou pessoal; ou, eventualmente, para se enxugar a máquina. Por que agora passaria a ser diferente?

No que toca à estabilidade, quais novidades, afinal, nos trouxe a Emenda Constitucional 19? Com ela, eliminou-se a alegada “rigidez” imposta pela redação original da CF? Cremos que não.

Embora o texto de 1988 tenha determinado que a dispensa de estáveis condiciona-se a “processo administrativo” em que seja “assegurada ampla defesa”, ou a “sentença judicial transitada em julgado” (em Constituições anteriores, falava-se somente em que após o estágio probatório adquire-se estabilidade), esses mesmos termos já eram os de (quase) todos os Estatutos de funcionários no país: por exemplo, o Estatuto dos Funcionários Públicos Federais de 1952, que vigeu até 1990. Nesse sentido, a CF em nada inovou. Não há, conseqüentemente, por que se falar em estabilidade mais “rígida” do que a instituída pelas Constituições anteriores.

Por outro lado, não há incompatibilidade entre regime estatutário e a possibilidade de desligar maus funcionários — seja os improdutivos, seja, principalmente, os relapsos. Embora poucos saibam, em 1939 o primeiro Estatuto de Funcionários Públicos Federais — inspirado no dito “modelo burocrático” — já previa o desligamento por “ineficiência” ou mesmo “falta de aptidão”, fossem os funcionários estáveis ou não. No atual Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis Federais, de 1990, consta o desligamento de servidores, se desidiosos, mes-

mo que estáveis. E no Estatuto dos Funcionários Públicos Paulistas, hoje ainda vigente, a dispensa por ineficiência — ainda que de estáveis — já existe desde 1968. Trata-se de três exemplos, somente. Não apenas inexistiu contradição entre o regime estatutário e o que o governo denomina “flexibilização” da estabilidade, como, a rigor, a possibilidade de demitir estáveis ineficientes existe “desde sempre”.

Disso decorre que a previsão constitucional de dispensa de “ineficientes”, tal como tratada pela Emenda 19, pouco ou nada acrescentou. Ao contrário, pode-se até sustentar que resultou em retrocesso. É que ali (trata-se do art. 41, parágrafo primeiro, inciso III da CF), embora se fale em perda do cargo “mediante procedimento de avaliação de desempenho”, acrescentou-se que isso dar-se-ia “na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.”

Anteriormente à Emenda 19, se bem interpretada a CF, já se poderia, ou melhor dever-se-ia, desligar um servidor ineficiente, ainda que estável, mesmo que para isso se tivesse de recorrer a um processo administrativo. Com a Emenda 19, todavia, tal modalidade de desligamento foi suspensa, pois tornou-se necessário aguardar “lei complementar”, mantida a “ampla defesa”, logo, preservada a exigência de “inquérito”. Não bastasse isso, a regulamentação que até hoje (maio de 2001) tramita no Congresso condiciona a dispensa do estável a resultados negativos em avaliações de desempenho por dois anos consecutivos ou em três anos alternados. Pergunta-se: são necessários no mínimo dois anos para caracterizar a ineficiência ou desídia de um trabalhador? Quem sustentaria a resposta positiva? Em que, então, se “flexibilizou” essa forma ou razão para dispensa? Cremos que, ao inverso do que se pretende, ficou mais “rígida” do que antes.

Com a Emenda 19, o que se inovou na Constituição Federal — no assunto “desligamento de estáveis” — foi somente quanto à possibilidade/necessidade de demissão de servidores

em decorrência de “excesso de despesas com pessoal”, assim entendidas as despesas acima do limite definido em lei complementar. Tal limite, que anteriormente se estabeleceu pela “Lei Camata”, atualmente está fixado na “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Isso — essa razão para desligamento — está previsto(a) no artigo 169, parágrafo 4º da CF.

É importante registrar que na PEC a questão havia sido tratada de modo distinto do que ao final veio a ser aprovado na Emenda 19. Na redação original, alterava-se não o artigo 169, mas o artigo 41 da CF. Ali (no texto original da PEC) falava-se em dispensa, ou “perda do cargo” por “necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como a adequação destes aos limites fixados com base no art. 169, observados os critérios de desligamento estabelecidos por lei complementar.”

A esse respeito, cabe comentar:

- a) Sob o ponto de vista técnico, a primeira redação, a do governo, era mais adequada do que a aprovada pelo Congresso: é que transferindo para o artigo 169 um assunto — desligamento de estáveis — já referido em artigo anterior da CF (o artigo 41), a Emenda 19 agravou ainda mais a desorganização e a inconsistência do Capítulo da AP. Tais problemas, aliás, são recorrentes em nossa Constituição. A questão, contudo, não é “somente” técnica: não é sintomático que a dispensa de estáveis tenha saído do Capítulo da Administração Pública e tenha passado para o Capítulo das Finanças Públicas?
- b) O Congresso retrocedeu, igualmente, ao deixar introduzir na CF somente a possibilidade de desligar por “excesso de despesas”. A proposta original do governo era mais completa, porque também previa a dispensa em razão de “redução ou reestruturação de quadros”.

Não há como criticá-la. Essa razão para desligamento, a nosso ver, em nada conflita com o instituto da estabilidade, pois condiciona-se a um motivo justo e sensato para dispensa. Por isso mesmo é que não se justificaria que estivessem excepcionados — como queria o governo — os servidores que “desenvolvam atividades exclusivas de Estado.” Por que essa exceção? Não haverá, nunca, necessidade de reestruturar ou reduzir também esses quadros?

- c) A “redução ou reestruturação de quadros” não se confunde com “excesso de despesas com pessoal”. No primeiro caso, trata-se de situação em que há servidores além do que se necessita (independentemente de haver, ou não, recursos suficientes para remunerá-los); no segundo caso, há gasto demais, ou verba a menos (independentemente de quantos sejam os trabalhadores necessários). O correto seria combinar, ponderar, equilibrar as duas variáveis. Ao retirar a primeira razão para dispensa, como dissemos, errou o Congresso. Mas só ele? Pode-se afirmar que não. O governo foi conivente, ainda que por omissão, seja porque nem sequer reagiu ou acusou esse equívoco para a imprensa e para a sociedade, seja porque, nesse ponto, não pressionou o Congresso. Em nossa opinião, isso resulta de que a maior preocupação do governo, infelizmente, são os gastos, as despesas, as finanças e o Orçamento, ficando tudo o mais em plano secundário. Não é à toa que a tão elogiada Lei de Responsabilidade Fiscal, de iniciativa do Executivo, restringe elevação de gastos com pessoal — ou, conforme o caso, até impõe sua redução — sem titubear, sem considerar ou levar em conta as conseqüências dessa restrição para a qualidade ou quantidade de serviços oferecidos à população?

4. O Regime Jurídico dos Servidores.

No *caput* do artigo 39, a Constituição de 1988 havia determinado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que instituísem “*regime jurídico único e planos de carreira para os servidores de administração direta, das autarquias e das fundações públicas*” (grifos meus). E, no parágrafo primeiro desse mesmo artigo, havia-se previsto que a lei asseguraria

“aos servidores da administração direta isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho.” (O grifo é meu.)

Ambas as regras foram eliminadas por meio da Emenda 19. O *caput* do artigo 39 foi substituído, excluindo-se não só a referência aos planos de carreira mas também a obrigação de haver o Regime Jurídico Único (RJU); em seu lugar, ordenou-se que os entes federados instituíam “*conselhos de política de administração de pessoal, integrados por servidores designados pelos respectivos Poderes.*” O mesmo ocorreu com o parágrafo que previa a isonomia: foi também trocado por texto em que se determinou que a

“fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório [observe] a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridade dos cargos.”

Quanto a não mais citar os planos de carreira, cabe indagar quanto à razão: pretende-se que planos de carreira não sejam importantes? Que é desnecessário prevê-los na CF?

Não é possível, no presente artigo, discutir a questão com a profundidade desejável. Contudo, cabe sustentar que na Emenda 19 perdeu-se excelente oportunidade para corrigir grave equívoco da CF de 1988. Como no artigo 37, inciso II impõe-se que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público” (na Constituição anterior, falava-se em *primeira* investidura), entende-se — inclusive pelo Supremo Tribunal Federal (STF) — que, ao menos, na administração direta estão proibidos os chamados proventos derivados. Em outras palavras, salvo por concurso público, está vedada a mudança de um cargo para outro, mesmo havendo relação de carreira entre eles. Segundo esse entendimento, não se pode, por exemplo, passar do cargo de escriturário para o de técnico de administração; de técnico de contabilidade para o de contador; ou de auxiliar de jardinagem para o de jardineiro.

Em nosso entender, tal ponto de vista é indevido. Em primeiro lugar, pelo fato de que essa restrição não tem sido estendida para as entidades da Administração indireta nas quais vigora o regime celetista, e onde se admite que os empregados mudem livremente de “cargo”, dispensando-se até que essa mudança submeta-se à lógica de um plano de carreira. Por que esse tratamento tão díspar, se o artigo 37 vale para toda a Administração Pública? Por outro lado, se a própria CF obrigava haver plano de carreira na Administração direta, isso não impunha interpretar de modo mais inteligente, para não dizer “flexível”, a regra do concurso público? Se tanto o concurso público como a carreira estão (estavam) impostos pela CF, não se havia que buscar uma forma de conciliá-los?

Admitindo-se, todavia, como correto o ponto de vista corroborado pelo STF, aí sim haveria uma norma rígida e inflexível na Constituição de 1988. Então, por que não se modificou o artigo 37, explicitando, excepcionando, que por meio de evolução em carreira é possível mudar de cargo? Não se prevendo essa

forma de provimento “derivado”, deixou-se de avançar; e ao retirar desse artigo a menção aos planos de carreira, retrocedeu-se.

O problema é grave, pois tanto em um modelo “burocrático” quanto em um modelo “gerencial” é indispensável que os trabalhadores tenham perspectivas e mecanismos concretos de crescimento profissional — o que exige evoluir para cargos e funções efetivamente mais complexas e de maior *status* — como contrapartida de dedicação, produtividade e comprometimento. Como explicar essa lacuna na reforma?

Quanto ao fim do RJU, tal mudança tornou possível que as entidades de direito público voltassem a contratar servidores por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tal como havia ocorrido de 1974 até 1988.

Trata-se de mais um equívoco da Emenda 19. A instituição do RJU fundava-se na intenção de impedir dois males: primeiro, que houvesse trabalhadores exercendo funções iguais, nos mesmos órgãos ou entidades, porém com direitos, deveres e, muitas vezes, até remunerações desiguais. Segundo, que se admitissem trabalhadores sem concurso, como reiteradamente se pretende possível para os celetistas. A eliminação do RJU já permitiu a volta do primeiro problema (tratamento não isonômico), pois o governo federal já optou pelo retorno do regime celetista. A partir de agora haverá novamente servidores, lado a lado, exercendo as mesmas funções e recebendo tratamentos desiguais. O fim do RJU permitirá, também, o retorno do segundo problema (desrespeitar-se ou afastar a regra do concurso)? Tal como já dissemos, é possível.

Quais seriam os argumentos para o fim da isonomia?

Na Exposição de Motivos da PEC o governo havia ponderado ser necessário que

“o tema venha a merecer adequado e oportuno equacionamento como componente inerente a uma consistente política de recursos humanos e não como direito sub-

jetivo do servidor que sujeita a administração a todo tipo de pressões e demandas por equiparação de vencimentos.”

Por seu caráter evasivo, por sua vagueza, o texto é auto-explicativo. Em vez de enfrentar a grave questão do tratamento não-isonômico a que tantos servidores vêm-se submetendo, o governo tratou, na verdade, de postergá-la. Afora isso, como poderia haver “isonomia” sem “equiparação” — entre os iguais, é claro?; e como poder-se-ia conceber uma norma constitucional sem que os legítimos interessados pressionassem por seu cumprimento?

Quanto às normas para fixação da remuneração, a Emenda 19 nos trouxe outra vez o óbvio. Quem advogaria que a fixação de um salário pudesse desconsiderar as variáveis mais acima referidas, relacionadas no parágrafo primeiro do artigo 39? A dizer apenas isso, não seria melhor que fosse suprimido de uma vez esse parágrafo?

Por fim, examinemos mais detidamente a eliminação do Regime Jurídico Único. De novo — e agora quanto ao regime jurídico —, visa-se a substituir o “burocrático” (equiparado ao regime estatutário) pelo “gerencial” (igualado à CLT).

Para o governo, o fim do RJU resulta na manutenção do regime estatutário exclusivamente para os servidores pertencentes às chamadas “carreiras típicas de Estado”. Apenas no chamado “Núcleo Estratégico” é que se deveriam manter traços ou elementos “burocráticos”. Todos os demais servidores — é claro, os que sobreviverem às múltiplas formas de terceirização propostas e efetivadas pela reforma — devem passar ao regime celetista. Com isso, objetivar-se-ia introduzir na esfera estatal princípios que se consideram típicos da administração privada, tida como mais ágil e eficiente do que a pública.

Ocorre que o dilema entre o regime estatutário — entendido como unilateral — e o regime celetista — pretensamente

contratual — está superado pela história e pela melhor doutrina, não se constituindo esses regimes, tal como existem, nas únicas alternativas para o serviço público. À parte disso, essa polarização nem mesmo corresponde, efetiva ou plenamente, à dicotomia público (estatal) x privado. E é discutível até que ponto os Estatutos e a CLT, de fato, se contraponham.

De um lado, nosso regime celetista sempre teve muito pouco de verdadeiramente contratual. O nascimento da CLT e também a (re)definição de seus conteúdos, que tudo buscam prevenir e prescrever, reiteradamente se deram por via estatal, sem qualquer participação efetiva seja dos empregadores seja dos empregados. Mesmo atualmente, as modificações na legislação trabalhista raramente se fazem a partir de consultas às partes interessadas. Mais do que isso, esse regime pouco ou quase nenhum espaço concede — desde há mais de meio século e ainda hoje — para o diálogo entre patrões e empregados. Em outras palavras, nosso regime celetista é quase-estatutário, se por isso se entende um regime rígido, impermeável, infenso à livre interação das partes interessadas. Está, portanto, ultrapassado.

De outro lado, é preciso repensar e reavaliar a tese clássica do Direito administrativo, segundo a qual os servidores públicos devem estar submetidos a um regime jurídico “institucional”, modelado pelo Estado, que o pode alterar quando e como quiser, sem nem sequer consultar esses trabalhadores. Tal regime jurídico — o estatutário — está igualmente superado, e exatamente por seu caráter também unilateral; por não permitir, ou pior, proibir qualquer espaço para o diálogo e a negociação.

Não bastasse isso, os entendimentos e as posturas de nossos governos, dos legisladores e também do Judiciário têm sido profundamente contraditórios.

Quando se está diante de questões como o direito de greve ou a negociação coletiva — ambos previstos em nossa Constituição, pleiteia-se que os trabalhadores do Estado — todos

eles, até os celetistas das empresas paraestatais — devam se subordinar à lógica do “público”, entendida como estatutária e unilateral. Nessas ocasiões, não se aplicam as teses “gerenciais”. Com base em argumentos “burocráticos”, rejeitam-se procedimentos e fórmulas que se pretendem típicos da esfera privada. Em outras palavras, nada de greve, nada de negociação...

Ao mesmo tempo, quando se trata de selecionar trabalhadores ou de enfrentar a estabilidade, recorre-se ao argumento inverso. Em tais circunstâncias, é preciso abandonar o modelo vigente e as relações de trabalho devem ser repensadas. Nessa hora, há que “flexibilizar”, no limite até abandonar, as garantias e os controles “burocráticos”. Aí então, as relações “privadas”, ditas “gerenciais”, é que passam a servir de modelo. Em outras palavras, nada de concursos, nada de estabilidade...

5. Consideração final

Precisamos rever profundamente as relações de trabalho na AP, superando tanto os (atuais) Estatutos quanto a CLT, a qual não mais serve nem sequer para regular os vínculos entre empresas privadas e seus empregados. A razão principal é que ambos esses regimes bloqueiam o estabelecimento de negociações, diálogo e parcerias, seja entre os trabalhadores privados e os seus patrões, seja entre os servidores e o Estado.

É igualmente necessário reavaliar as teses vigentes, ou ao menos reconsiderar, as maneiras e os caminhos que devemos percorrer para tornar mais eficiente nossa Administração Pública, fazendo com que sirva efetivamente à população e não mais a interesses privados.

De um lado, é preciso preservar, mais ainda, ratificar e consolidar institutos como o concurso público e a estabilidade. Há uma forte relação entre a parcial, indevida compreen-

são do modelo burocrático e o não reconhecimento de que por meio desses institutos materializa-se o cumprimento dos princípios constitucionais que elegemos para nossa Administração Pública.

De outro lado, há que introduzir procedimentos negociais na relação Estado-servidores públicos. A negativa dessa negociação nasce da incapacidade de vislumbrar o que haveria de mais promissor — eficaz e democrático — nos chamados modelos “gerenciais”. Afinal, como modernizar o Estado, pretendendo manter os servidores como instrumentos passivos à disposição dos governantes?

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Clovis B. de *Os trabalhadores (des)regulados: quem são os servidores públicos brasileiros?* Tese (Doutorado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Regime constitucional dos servidores da Administração Direta e Indireta*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- DE LUCA, Carlos M. *Convenção Coletiva de Trabalho: um estudo comparativo*. São Paulo: Editora LTr, 1991.
- MELLO, Magno A. C. de. *Burocracia, modernidade e reforma administrativa*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.
- OIT / Organización Internacional del Trabajo. *Relaciones de trabajo en la administración pública: tendencias e perspectivas*. Organización Internacional del Trabajo, 1993.
- SANTOS, Luis A. dos. *Agenciificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.

SILVA, Antônio A. da. *Os servidores públicos e o Direito do Trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 1993.

SUNDFELD, Carlos A. A submissão das empresas estatais ao Direito Privado: uma definição histórica do STF. In: *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora NDJ, maio de 1995.

Resumo

Por meio do artigo, busca-se questionar o ponto de vista segundo o qual impõe-se “flexibilizar” os institutos e os procedimentos determinados pela Constituição Federal de 1988 para a gestão dos servidores e empregados públicos. Problematiza-se, também, a tese da necessidade de substituir o modelo burocrático pelo modelo gerencial de administração pública.

Para tanto, aprecia-se criticamente a Emenda Constitucional 19, aprovada em 1998, particularmente no que toca às propostas de mudança das formas de admissão, das condições para desligamento de pessoal e do regime jurídico dos trabalhadores públicos. Propõe-se, por fim, que tanto o regime estatutário quanto o regime celetista estão ultrapassados.

Regulação gradual: a opção da aprendizagem

ANNA MARIA CAMPOS E
DÉRCIO SANTIAGO JR.

Em fins do ano 2000, notícias veiculadas na mídia levantavam a suspeita de que o setor elétrico da Califórnia não seria capaz de atender a demanda dos consumidores. A insuficiência na geração de energia antecipava a ocorrência freqüente de *blackouts*, com elevados custos para a população. Como causa do problema, foi apontado o sistema de preços aprovado como parte do programa de desregulação. Sob pressão da concorrência, a operação do sistema enfrentava a impossibilidade de investir na construção de novas usinas, indispensáveis para a criação de folga na capacidade produtiva.

Em notícia de primeira página, o *Jornal do Brasil* de 10 de maio de 2001 apontava a omissão do governo federal e da ANEEL como causas da crise no setor elétrico. Segundo a jornal, os “apagões” só se tornaram necessários porque o sistema de geração aproximava-se perigosamente do seu limite. Tal situação teria sido antecipada em relatório técnico — ignorado pelos órgãos supostos competentes — onde se previa que um prolongado período de estiagem levaria à necessidade de redução do consumo, a menos que se montassem novos sistemas de transmissão e se estimulasse a produção de energia a partir de termelétricas.

Essas duas situações fazem oportuna a discussão da regulação como uma das modalidades de intervenção do Estado na economia de mercado. Quando a prestação de um serviço de utilidade pública deixa de ser exclusividade do setor público, torna-se indispensável o estabelecimento de regras não restritas à lógica do mercado. A regulação não constitui novidade nas relações entre Estado e Sociedade. No Brasil, foi adotada como prática desde os anos 1930, com motivação bastante diferente, qual seja, a de proteção do mercado nacional, viabilizando o crescimento industrial.

Em sua versão atual — também chamada de re-regulamentação — a regulação constitui, sem dúvida, uma mudança nas velhas práticas regulatórias, para fazer frente aos problemas que se configuram após uma desregulamentação. Em que pese a disponibilidade de relatos sobre experiências em outros países, as peculiaridades do contexto brasileiro trazem novos desafios aos que estudam e praticam a regulação. Não haveria como esquecer ou desconsiderar as distorções que as antigas regulamentações trouxeram, não só ao sistema produtivo, mas à sociedade brasileira.

Essa nova feição do processo de desregulamentação ganha ímpeto na era Collor, com a simbólica abertura à importação de automóveis, segmento de grande visibilidade. Na economia tradicionalmente protecionista do Brasil, introduzia-se um novo modelo: a competição e a concorrência. O processo continua, com alguma perda de empenho, no governo Itamar, e desemboca, no primeiro mandato do atual presidente, na privatização de empresas outrora símbolos da soberania nacional, como a Embratel. Além das privatizações, são realizados leilões de concessão e autorização de funcionamento para prestação de serviços antes prestados pelo Estado, como as concessões para telefonia celular, e serviços públicos como distribuição de eletricidade e gás. Concomitantemente, com intenção de assumir a nova face do controle, o Estado se põe a criar

“agências reguladoras” independentes, não subordinadas ao Poder Executivo, ainda que a este vinculadas.¹ Estão nesse caso a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP). Outras agências são criadas por “deslocamento” de departamentos da burocracia federal para o aparato regulador, como foram os casos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e da Agência Nacional de Saúde Supletiva (ANS). A onda regulatória se reproduziu no nível dos estados, com a criação de agências estaduais, em sua maioria multissetoriais, algumas criadas para regular o que havia sido desregulamentado, outras para regular segmentos com regulamentação difusa ou lacunar.

Assim, a nova regulação vem responder a desafios decorrentes das crescentes privatizações e concessões na provisão de bens e prestação de serviços que antes pertenciam à esfera exclusiva do setor público. Tais desafios decorrem da própria essência do setor privado, sobretudo de suas motivações de maximização de lucros, *vis à vis* a obrigação do Estado de resguardar os direitos dos usuários, sejam estes consumidores individuais ou institucionais.

Em que situações a regulação se justifica? Em que pontos a onda atual de regulação se distingue de ou reproduz práticas regulatórias anteriores? Quais as possibilidades e limites da regulação como forma de intervenção do Estado? Quais os *trade offs* entre a regulação e a livre iniciativa? Haveria um nível adequado de regulação para cada setor de atividade? Como desenvolver um sistema efetivo de controle social dos órgãos reguladores? Como criar mecanismos de acompanhamento capazes de intervir tempestivamente no sistema privatizado?

1. A criação desses entes reguladores foi prevista na Lei de Concessões (número 8987/1995).

Como evitar a captura dos agentes reguladores pelos regulados? Estas são algumas das muitas questões que se debatem nas rodas de discussão sobre a regulação.

Neste artigo, os autores não se propõem a resolvê-las, mas tão somente a iluminar alguns pontos pertinentes, sem pretender ser exaustivos. Da administração da ambição resultou a delimitação do trabalho, que abordará: as motivações para a regulação; as condições para o funcionamento do sistema regulatório; e a dimensão da aprendizagem como estratégia de implantação de sistemas regulatórios.

1. Homogeneizando conceitos

Em sua versão contemporânea, a regulação pode ser entendida como o processo composto da des-regulamentação de um segmento da economia funcionando de modo planejado, seguida de novo estabelecimento de regras de funcionamento, com vistas a preservar condições de concorrência e, conseqüentemente, eficiência. Note-se que, neste texto, a palavra regulamentação está associada à idéia de funcionamento planejado de um setor da economia. Essa planificação pode ser obtida por meio de um conjunto de normas e procedimentos originados no interior do Estado, traduzidos em leis, decretos, portarias, e instruções normativas; e/ou pela presença direta do Estado no sistema produtivo, através da criação de empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações etc.

Meio caminho entre a liberdade total e o trilho da planificação estatal, a regulação reflete a percepção de que a mão invisível smithiana não consegue, sozinha, produzir o melhor ajuste do sistema econômico. Acessoriamente, também reconhece fatores não econômicos.

Especialmente no caso de serviços públicos, a regulação deve ainda prover instrumentos voltados para preservar requi-

sitos de continuidade de oferta e universalidade de acesso, aspectos estes que exigem a ampliação da idéia de regulação para além da imposição de limites, mas que inclua também ações de fomento. Essas ações podem variar de intensidade, desde a renúncia fiscal até a oferta de capital subsidiado.

A incapacidade de auto-organização dos mercados completamente livres decorre da distância existente entre o mercado real e o mercado perfeito da literatura econômica. Tal mercado perfeito somente se estabeleceria na situação de infinitos vendedores, infinitos compradores, simetria de informação entre vendedores e compradores, custos de transação (custos de substituição do fornecedor) iguais a zero, barreiras de entrada inexistentes (custo de entrada e saída dos produtores no mercado igual a zero e sem limites legais à participação). Esse mercado não existe.

A distância entre os mercados real e perfeito provoca, quotidianamente, conflitos de interesse. Divergências entre produtor e consumidor, querelas de concorrência, ataques à livre concorrência são problemas enfrentados nos mercados reais. O sistema judiciário é a instância onde essas questões seriam resolvidas.

Existem mercados em que o afastamento do perfeito é mais acentuado e a regulação se faz ainda mais necessária. O mercado de serviço de saúde é caracterizado por elevada assimetria de informação e enormes custos de transação; os mercados de distribuição de gás, água e luz se constituem em um monopólio natural; o mercado de produção de energia elétrica exhibe a necessidade de investimentos em capital imobilizado retornáveis em muito longo prazo. No caso desses mercados, o sistema judiciário não é bastante ágil ou suficientemente informado para tratar divergências. Pode existir, no entanto, uma instância decisória intermediária, detentora de conhecimento específico sobre o mercado e responsável por arbitrar conflitos de forma mais ágil. Note-se que a ação desse órgão não suprime o direito de recurso ao Judiciário, mas visa somente

agilizar as ações do Estado sobre o segmento da economia regulado, diminuindo custos de transação.

Cabe a esses mesmos órgãos a contínua reelaboração das normas e regulamentos, e sua fiscalização. Observa-se que esses órgãos, tipicamente denominados “agências”, são criados em fase anterior à desregulamentação que antecede a re-regulamentação. Ao mesmo tempo em que garantem a continuidade da oferta, contribuem com sua competência para a elaboração do novo conjunto de normas.

2. Motivações para a regulação

Pensar os motivos da regulação exige observar o processo em suas duas partes: a desregulamentação e a re-regulamentação.

O recente crescimento da disponibilidade de capital de risco em busca de oportunidades de investimento vem alterando a forma e o comportamento dos mercados ao redor do mundo. Depois de ocuparem os mercados tradicionais, esses capitais se voltam para os setores tipicamente atendidos ou tutelados pelo Estado. A ineficiência característica da prestação de serviços em ambiente protegido tornou apetitosos os segmentos de serviços públicos e outros mercados onde era forte a presença do Estado. Associado a isto, o governo apresentava grande endividamento, contraído em momento econômico anterior, o que simultaneamente aumentava seu custo de captação e reduzia sua capacidade de investimento. Nessa conjuntura, a possibilidade de produzir a custos menores, associada à forte influência dos capitais livres, tem imposto a “desocupação”, pelos governos, dos últimos segmentos da economia, abrindo espaços de investimento para os fluxos de capital em busca de remuneração.

Contudo, as imperfeições peculiares aos mercados visados continuam a exigir a presença do governo, atuando de forma

compensatória. Aparece aqui o principal motivo da dimensão re-regulamentação. Considere-se ainda que, em segmentos econômicos de maior visibilidade — como o da saúde ou dos serviços públicos —, a satisfação com a qualidade e continuidade da oferta pode-se traduzir em votos — ou na sua falta. Pode-se, portanto, esperar que representantes da classe política tentem influenciar os sistemas de regulação.

3. Condições para o funcionamento do sistema regulatório

Consideradas as motivações descritas na seção anterior, seria desejável que os processos regulatórios específicos fossem antecedidos pela formulação, por parte do Poder Legislativo, de “macro-regras” metodológicas a serem observadas, independentemente das especificidades dos segmentos econômicos atingidos. Esse procedimento metodológico minimizaria o impacto das ações dos portadores de interesses nas definições substantivas peculiares a cada área.

Em uma primeira abordagem, podem ser elencados três grupos principais entre os portadores de interesse: os produtores, os consumidores e a agência de regulação, representante do Estado no processo. Dentro desses grupos, poderiam ser identificados subgrupos de interesse: na agência de regulação, por exemplo, os políticos e os técnicos; entre os consumidores, várias segmentações são antecipadas, tais como idade, renda, sexo, pessoas físicas ou jurídicas etc.; dentro do grupo de produtores, região geográfica, origem do capital, capacidade financeira, tamanho etc.

Reconhecida a diversidade de interesse, qualquer processo regulatório deve conter sistemática capaz de evitar que grupos mais organizados, mais conscientes da sua situação de

grupo ou economicamente mais poderosos conduzam o processo normativo ou decisório. Pode-se antecipar formas de influência, tais como: a disponibilização ou sonegação de informações; maior investimento na sistematização e apresentação dos dados; patrocínio de campanhas publicitárias na mídia; ações influenciadoras junto a elementos-chave do processo.

Além dos interesses diferenciados dos entes regulados, podem-se perceber duas dimensões características de qualquer área regulada: a visibilidade e a complexidade técnica. A primeira pode ser compreendida como a repercussão no grupo social — eleitores — das decisões de regulação. Esta dimensão potencializa a influência dos políticos sobre o processo decisório, visto que os resultados poderão traduzir-se em votos. Já a complexidade diz respeito à dificuldade de avaliação dos desdobramentos de longo prazo das decisões de regulação. Assim, campos complexos se tornam ambiente de poder para os técnicos, detentores das capacidades explicativas dos impactos futuros das decisões presentes.

Um bom exemplo nesse sentido são as decisões recentemente apresentadas com objetivo de reduzir o impacto da falta de capacidade produtiva no setor de geração de energia elétrica no Brasil. O governo está privilegiando a avaliação técnica, apesar do ônus político de medidas impopulares, racionamento e multas. Esse posicionamento, inclusive, indica uma inversão na percepção da importância das duas dimensões, visto que a mídia tem divulgado a existência de relatórios técnicos passados antecipando os acontecimentos atuais.

É curioso notar que, nos Estados Unidos, as decisões que visam conter o impacto da falta de energia estão mais orientadas ao estímulo do aumento da capacidade produtiva. A outra escolha, racionamento, além do ônus político, poderia ser reconhecida agilmente pelo Judiciário como ruptura de condições contratuais pactuadas, obrigando a reversão das decisões e o

ressarcimento dos atingidos. Pode-se antecipar que o grau de organização da sociedade civil deixa claro às instâncias reguladoras a existência de efetiva instância de recurso no Judiciário. Essa força, em si, é o bastante para limitar decisões de legalidade dúbia.

Dos exemplos pode-se inferir que agilidade e efetividade do Poder Judiciário constituem dimensões importantes do sistema regulatório e se relacionam ao grau de organização política da sociedade. De fato, a instrumentalização da sociedade para garantia de seus direitos, o que inclui não somente o Judiciário, mas também diversas instituições civis, é estrutura necessária para evitar a captura do sistema regulatório por algum dos portadores de interesse. Essa inferência nos reporta à dimensão de aprendizagem, que é o mecanismo pelo qual essas instituições se estabelecem e se desenvolvem. E aprendizado exige tempo.

Considerando a proposta efficientizante embutida no processo de regulação, pode-se pensar que a condição para o bom funcionamento do processo é começar por aqueles setores da economia mais “próximos” do mercado tradicional. Essa escolha, além de permitir aprendizado do processo, leva a sociedade a uma transição mais suave, dando a todos tempo para se acostumar com as mudanças.

Iniciando-se o processo de regulação de modo mínimo e crescente, obtém-se outros ganhos além da transição suave. Dadas as dificuldades de se antecipar os desdobramentos das atividades dos novos atores no *locus* econômico, o custo da normatização equivocada será, sem dúvida, maior que o da normatização atrasada. A ação do Estado impõe o fazer e o não-fazer, arcando com os custos das decisões erradas, mesmo daquelas balizadas pelas suas diretrizes. Alternativamente, decisões equivocadas baseadas no faro do empreendedor são responsabilidade somente sua.

4. A estratégia de aprendizagem: uma proposta

Propõe-se que a regulação observe uma estratégia de aprendizagem. Quer-se assim enfatizar a conveniência de tratá-la como um processo gradual, cuja implantação é informada constantemente pelo acompanhamento de seus resultados e impactos.

Entendê-la e tratá-la como um processo gradual significa, antes de tudo, não pretender regular tudo de uma só vez. Sugere-se implantar a regulação seletivamente e aperfeiçoá-la a partir da reflexão sobre a própria experiência regulatória. Os ajustes das normas se dariam a partir dos impactos, à luz da intenção da regulação.

Naturalmente, a estratégia proposta demanda continuidade e, sobretudo, acompanhamento dos seus efeitos e interação entre as agências e os portadores de interesse potencialmente afetados. Nesse processo de aprendizagem estaria envolvida não só a agência, mas os entes regulados e a sociedade civil. Também é natural atribuir à agência a facilitação do processo de aprendizagem, que certamente transbordaria suas fronteiras.

Se, para os agentes reguladores, a estratégia de aprendizagem pode constituir rica experiência, também para os que produzem ou consomem os frutos da atividade regulada essa escolha torna mais suave a adaptação à nova realidade. Para os cidadãos, o tempo de aprendizagem traz oportunidades de desenvolver gradualmente o repertório de habilidades de influência e negociação, elaborando e sofisticando as instituições civis e reduzindo as chances de captura da agência aos interesses dos produtores no mercado regulado.

Outra vantagem esperada da proposta *regulação gradual* como estratégia de aprendizagem diz respeito à redução do já referido custo (econômico, social, político) das regulamentações “não acertadas”, maior que o das regulamentações atrasadas.

5. Conclusão

Como modalidade de intervenção do Estado na economia, a regulação não chega a constituir novidade na experiência brasileira; mas a nova regulação tem motivações que a diferenciam das experiências anteriores. Na sua versão atual, responde a demandas resultantes do esforço de redução do papel do Estado como executor, do que resultou um esforço de privatização com paralelo aumento das atividades de normatização e controle.

Caracteriza a “nova regulação” um esforço de re-regulamentação voltado para garantir condições de funcionamento em mercados que, pelas suas naturezas, apresentam falhas estruturais. Ao mesmo tempo esse esforço regulacional guarda motivações não-econômicas, ligadas à visibilidade das decisões de regulação, e lida com outras variáveis de natureza política. Entre estas variáveis se alinham o desequilíbrio, em termos de organização, da sociedade civil e a histórica apatia do Poder Judiciário em uma sociedade tradicionalmente caracterizada pela dominância do Poder Executivo.

Neste trabalho procurou-se defender uma estratégia de aprendizagem como caminho para o fortalecimento da atividade regulatória. As vantagens alinhadas na proposta são potencializadas pela interação entre agentes reguladores, o mercado produtor de bens e de serviços e a sociedade civil. A proposta reserva às próprias agências reguladoras a facilitação do processo de aprendizagem, do qual podem resultar ganhos de eficiência mas, também, de fortalecimento da malha institucional e das relações entre Estado, mercado e sociedade.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 50, n. 2, p.19-49, 1999.

- AZEVEDO, E. A. Agências reguladoras. In: *Revista de Direito Administrativo*. 213 (I-VII), p. 141-8, 1998.
- ARROW, K. Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: LAMBERTON, D. (Ed.). *Economics of information and knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books, 1971 (1962).
- BRUGUÉ, Q. La dimensión democrática de la nueva gestión pública. In: *Gestion y Análisis della Política Pública*. Enero-agosto 1996.
- CAMPOS, A. M. et alli. *Bases para o desenvolvimento de um sistema para controle e avaliação da Agência Nacional de Saúde Suplementar*. 2000. (Mimeo)
- CARROL, Archie B. *Business and society*. Ethics and stakeholder management. Cincinnati, OH: South-Western Publishing Co., 1993.
- CONFORTO, G. Descentralização e regulação de gestão dos serviços públicos. In: *Revista de Administração Pública*. Vol. 32, n.1, p. 27-40, 1998.
- JONES, C. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. In: *The Academy of Management Review*. 22(4), 1997.
- LÓPEZ-RODÓ, J. M. M. El Estado, el interés general y los grupos de interés. In: *Gestion y Análisis della Política Pública*. Enero-agosto, 1996.
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

Resumo

O artigo aborda os desafios da nova fase da regulação no Brasil, onde medidas de inspiração predominantemente econômicas se defrontam com traços peculiares da cultura política nacional, sobretudo o baixo nível de organização da sociedade civil e a tradicional supremacia do Poder Executivo.

Os autores propõem a opção de regulação gradual como estratégia de aprendizagem. Às agências reguladoras caberia o papel de facilitadoras do processo de reflexão coletiva sobre a experiência de regulação. Para tanto, propõe-se a participação dos diferentes interesses afetados.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

**UNIÃO EUROPÉIA: TRANSTORNOS E ALCANCE
DA INTEGRAÇÃO REGIONAL** (Vol. 2, 2001)

A VIOLÊNCIA DO COTIDIANO (Vol. 1, 2001)

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO (Vol. 10, 2000)

FÉ, VIDA E PARTICIPAÇÃO (Vol. 9, 2000)

BIOTECNOLOGIA EM DISCUSSÃO (Vol. 8, 2000)

POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL (Vol. 7, 2000)

UNIVERSIDADE: PANORAMA E PERSPECTIVAS
(Vol. 6, 2000)

A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN (Vol. 5, 2000)

OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000 (Vol. 4, 2000)

ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA (Vol. 3, 2000)

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL (Vol. 2, 2000)

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL (Vol. 1, 2000)

OBS.: Os *Cadernos Adenauer* podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

- ✓ Preço da assinatura dos 6 volumes editados no ano 2001:
R\$ 20,00 (vinte reais).
- ✓ Preço dos 10 volumes editados no ano 2000:
R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).
- ✓ Preço individual do exemplar:
R\$ 5,00 (cinco reais).



ACESSO À JUSTIÇA

Maria Tereza Sadek (organizadora)

280 páginas - R\$ 15,00

Diante da escalada da violência e da criminalidade que envolve diferentes estratos da sociedade brasileira, pode ficar sem resposta a seguinte pergunta: onde estará a Justiça? Segundo dados de 1988, do IBGE, apenas 30% dos indivíduos envolvidos em disputas de qualquer natureza procuravam a Justiça estatal.

Entretanto, observam-se iniciativas concretas visando de alguma maneira a ampliação da justiça (Juizados Especiais, ações das defensorias públicas e órgãos de defesa do consumidor etc.), experiências ainda insuficientemente conhecidas para que se possa afirmar que contribuem satisfatoriamente para a efetivação dos direitos constituintes da cidadania.

As informações e análises contidas neste volume trazem uma nova contribuição para o aprofundamento desse complexo tema.

Este livro pode ser adquirido diretamente na
Fundação Konrad Adenauer.



Editoração, Impressão e Acabamento
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga
04216-000 SÃO PAULO, SP
Tel.: (0**11) 6914-1922