

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

Aspectos Jurídico-Políticos da Reforma do Estado

Acadêmico

Cesar Zucco Junior

Orientador

Prof. Mário Lange S. Thiago

Florianópolis, novembro de 1998.

CESAR ZUCCO JUNIOR

Aspectos Jurídico-Políticos da Reforma do Estado

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Mário Lange S.Thiago

Florianópolis (SC)

1998

FOLHA DE APROVAÇÃO

A presente monografia final, intitulada “Aspectos jurídicos da reforma do Estado”, elaborada por Cesar Zucco Junior e aprovada pelos professores abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria 1.886/94/MEC, regulamentada na Universidade Federal de Santa Catarina pela Resolução 003/98/CEPE.

Florianópolis, 9 de dezembro de 1998.

Presidente – Prof. Mario Lange S. Thiago

Membro – Prof. Eduardo Antônio Temponi Lebre

Membro – Profª. Vera Lúcia Teixeira

Agradeço a todos que leram o trabalho ou simplesmente colaboraram com idéias, sugestões, reflexões, informações e discussões.

Em especial, agradeço à minha mãe e ao Prof. Mário.

Muito Obrigado!

SUMÁRIO

RESUMO	VII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – PENSANDO O ESTADO	3
1.1 HISTÓRICO DO ESTADO MODERNO	3
1.1.1 <i>Do Estado liberal ao neoliberal</i>	3
1.1.2 <i>O Estado brasileiro</i>	6
1.1.3 <i>Estado e aparelho estatal</i>	11
1.2 CRISE DO ESTADO MODERNO.....	14
1.2.1 <i>Formulações teóricas sobre a crise</i>	14
1.2.2 <i>A direção da reforma</i>	19
1.3 ESTADO E TERCEIRO SETOR.....	22
1.3.1 <i>O que é terceiro setor?</i>	22
1.3.2 <i>Limites do Terceiro Setor</i>	23
1.3.3 <i>Terceiro setor e a reforma do Estado</i>	25
CAPÍTULO 2 – PENSANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
2.1 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.1.1 <i>Modelos de Administração Pública</i>	29
2.1.2 <i>A Administração Pública até 1967</i>	31
2.1.3 <i>Contexto histórico da reforma de 1967</i>	32
2.1.4 <i>Contexto histórico da reforma atual</i>	35
2.2 REFORMA DE 1967 VERSUS REFORMA DE FHC.....	39
2.2.1 <i>O que foi a reforma de 1967</i>	39
2.2.2 <i>Diretrizes das reformas</i>	41
2.2.3 <i>Reformar para quê?</i>	44
2.3 A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 90.....	46
2.3.1 <i>O que é a reforma?</i>	46
2.3.2 <i>Delimitação do papel do Estado</i>	47

2.3.3 Processos de mudança.....	50
2.3.4 Agência executivas e agências reguladoras	51
2.3.5 Governança.....	54
2.4 PUBLICIZAÇÃO	55
CAPÍTULO 3– REFORMA E O DIREITO ADMINISTRATIVO	60
3.1 ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS	60
3.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	62
3.2.1 Um novo princípio para o direito administrativo	62
3.2.2 Eficiência, interesse público e legalidade	64
3.2.3 Economicidade	66
3.3 CONTRATUALIZAÇÃO	68
3.3.1 Contrato de gestão: o elo de ligação.....	68
3.3.2 Discricionariedade e contratualização	70
3.3.3. Caracterização jurídica do contrato de gestão.....	71
3.4 NATUREZA JURÍDICA DA PUBLICIZAÇÃO	73
3.4.1 Publicização e serviço público.....	73
3.4.2 Publicização, delegação e privatização	74
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
4.1 REPENSANDO A REFORMA.....	76
4.2. PUBLICIZAÇÃO COMO FUGA DO REGIME JURÍDICO PÚBLICO	78
4.2.1 Que parceria?.....	78
4.2.2 Que controles?	81
4.3 A REFORMA RESOLVE?.....	83
4.3.1 Começando pelo fim?	83
4.3.2 Institucionalização das patologias.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88

RESUMO

Tendo o Estado moderno atravessado transformações ao longo dos dois últimos séculos, passando pela fase liberal clássica, social e, mais recentemente, neoliberal, a configuração da Administração Pública também vem-se alterando. Após superar a fase patrimonialista estabeleceu-se, ao longo deste século, o modelo de administração burocrático e atualmente o governo federal prepara a transição para o modelo gerencial de administração pública, buscando implementar o que preconizou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Hoje, diante da incapacidade do Estado em atender às demandas que lhe são postas, intelectuais e governos vêm propondo e realizando profundas alterações na máquina pública, buscando estabelecer novos modelos para as instituições de modo a possibilitar novas formas de interação entre Estado e sociedade e almejando atingir os níveis de eficiência da iniciativa privada. Nestes novos modelos vem sendo cada vez mais considerada a força de um novo ator que é o terceiro setor, identificado com o que é público sem necessariamente ser estatal.

Seguindo essa tendência geral, destacam-se em meio às políticas reformadoras adotadas no Brasil, a contratualização e publicização e, em especial, o projeto de “organizações sociais” que é justamente a manifestação mais concreta da tentativa de fomentar uma nova espécie de parceria entre Estado e sociedade.

Não obstante a incontestável necessidade de reformar o Estado e de buscar formas mais participativas e eficientes de gerir o que é público, o projeto, conforme está sendo implementado, pode resultar em uma institucionalização das patologias do modelo burocrático, que é justamente o que a reforma do aparelho estatal visa combater.

INTRODUÇÃO

A reforma do Estado está na agenda nacional seja no âmbito político, jurídico ou administrativo. Na verdade, não se trata de uma questão apenas brasileira; todos os povos vêm procurando equalizar suas instituições estatais no sentido de melhor poder lidar com os problemas contemporâneos.

Pelos acalorados debates que provoca, resolvemos aproveitar a oportunidade de aprofundar nossos estudos acerca do tema, e os resultados dessa busca estão materializados nas próximas páginas. Com a extensa pesquisa bibliográfica, as palestras, as trocas de correspondências e as discussões, procuramos colher informações e opiniões de modo a tentar compor um quadro coerente do vasto tema.

Dentre todos os elementos que compõem a temática, optamos por concentrar nosso enfoque no projeto de “publicização”, que engloba, entre outros temas, as Organizações sociais e o contrato de gestão. A razão desta escolha se deve ao fato de esse projeto caracterizar-se como uma ponte institucional que está sendo proposta entre o Estado e a sociedade organizada, a qual abre espaço para que, além dos aspectos jurídicos, abordemos questões acerca da “participação” e da “democratização” no contexto da crise e da reforma do Estado.

Como o objeto central do trabalho é o Estado, o caminho escolhido foi partir de uma breve análise de suas diversas fases, identificando a evolução da forma de interação entre alguns elementos recorrentes (Estado, comunidade e mercado) para, em seguida, concentrar a abordagem histórica no Estado brasileiro. De posse desses estudos, procuramos traçar um panorama do que é a crise que atravessa hoje a própria noção de Estado para então apresentarmos um novo ator que, ao que tudo indica, deve ter uma participação cada vez maior no cenário político administrativo: o terceiro setor.

O segundo momento do trabalho faz um caminho semelhante, focalizando, entretanto, a evolução da Administração Pública, em especial a brasileira, objetivando o entendimento, sempre em paralelo com as questões levantadas no primeiro capítulo, do que vem a ser reforma ora em curso. Aqui passamos a nos dedicar ao nosso enfoque principal, o processo de “publicização”, que é bastante representativo das idéias de participação e

eficiência abordadas de maneira teórica na primeira parte do trabalho. Ao longo deste capítulo as idéias são apresentadas de forma descritiva, pois a crítica terá seu espaço mais adiante no trabalho.

Segue-se, então, uma análise de alguns dos aspectos jurídicos, dando-se ênfase na forma segundo a qual as inovações propostas foram incorporadas ao ordenamento e como se relacionam com alguns princípios do regime jurídico-administrativo para então estarmos aptos a expor algumas de nossas reflexões.

Sem ter um caráter eminentemente conclusivo, o derradeiro capítulo procura cruzar os objetivos da reforma com o que foi e está sendo efetivamente implementado, expõe as dúvidas acerca dos possíveis efeitos e levanta uma série de questões que pretendemos aprofundar oportunamente numa possível pós-graduação.

Dada a atualidade do tema, diversos pensadores também compartilham as mesmas dúvidas com relação à reforma, e por este motivo, mesmo que não aconselhável metodologicamente, optamos por fazer citações ilustrativas também no capítulo de encerramento. Acreditamos que mais do que desvalorizar o texto, essa opção vem respaldar diversos elementos nele contido.

Outrossim, ao longo do texto citamos passagens de publicações de Bresser Pereira, como refletindo a opinião do “Governo”. Fizemos esta opção porque o Governo Federal buscou através da internet, pela promoção de seminários e diversas publicações oficiais exarar os fundamentos teóricos das reformas que estão sendo propostas. Dessa forma, percebe-se uma homogeneização das manifestações e das opiniões proferidas pelo alto escalão governamental, e desta feita pode-se assumir estas passagens como refletindo realmente a opinião do “Governo”.

Tendo sido o trabalho realizado com grande esforço, porém com imensa satisfação, esperamos ter demonstrado capacidade de discorrer sistematicamente sobre o tema e contribuído, de alguma forma, para a formação e informação do leitor.

CAPÍTULO 1 – Pensando o Estado

1.1 Histórico do Estado Moderno

1.1.1 Do Estado liberal ao neoliberal

São decorridos duzentos anos desde o surgimento do/na perspectiva atual: um Estado dotado de soberania perante os demais, e que busca no povo a fundamentação de seu poder.

Ao longo dos dois séculos de sua história, procurou-se implementar as promessas da Revolução Francesa, num período que, adotando a terminologia de Boaventura de Sousa Santos,¹ chamaremos “modernidade”. Convencionou-se distinguir três fases na modernidade, nos quais o Estado seguiu tendências diversas até chegar ao estágio atual de crise generalizada. Ao longo das diferentes fases, Estado liberal clássico, Estado social e Estado neoliberal, os elementos comunidade, Estado e mercado² interagiram de diversas maneiras e é interessante abordarmos aspectos da relação entre estes elementos ao longo da história, pois constituem uma das mais importantes temáticas acerca da atual crise do Estado.

Logo depois da Revolução Francesa e até fins do século XIX, o Estado estava sob forte influência das idéias liberais revolucionárias. O *laissez-faire* imperava e levava à limitação do papel do Estado na economia. Ele deveria zelar apenas pelo cumprimento dos contratos, garantir a ordem, legislar e resolver os conflitos individuais através da sua jurisdição, deixando aos homens o exercício pleno de sua livre iniciativa econômica, que fatalmente levaria ao progresso. A noção de Administração Pública ainda não tinha razão de ser e a igualdade ficava por conta dos direitos civis, conhecidos como direitos humanos da primeira geração. Muito embora representasse um avanço em relação à ausência de direitos individuais do período absolutista que o precedera, o direitos civis do Estado liberal

¹ Ver SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. Lisboa: Cortez, 1994. Nesta obra, especificamente no capítulo 4, o autor faz uma análise mais aprofundada dos “pilares” da modernidade e da relação entre os princípios da comunidade, Estado e mercado em cada uma das fases.

² Segundo Claus Offe, o Estado é o campo da razão onde o princípio de justiça é a igualdade. O mercado é o campo do interesse onde o princípio de justiça é a liberdade. A comunidade, por sua vez, é o campo das paixões humanas sendo que a identidade e a necessidade leva à idéia de justiça.

reduziam o cidadão ao *status* de eleitor e a noção de igualdade era restrita à igualdade formal/jurídica.

É esse o Estado liberal clássico, marcado pelas idéias econômicas de David Ricardo e Adam Smith, em que o mercado seria o meio mais eficaz de regulação das atividades econômicas. É nesse período que ocorre uma identificação entre modernidade e capitalismo, pois este se mostrava como único caminho para a implementação dos ideais modernos. O princípio da comunidade foi sobrepujado pela idéia de “indivíduo” e o mercado, atrelado à ciência, era predominante em relação ao Estado que deveria se abster de interferir nesta seara, evitando, assim, limitar a liberdade recém-conquistada dos indivíduos.

Como reverso da moeda, em meados do século XIX e diante da lastimável situação em que se encontravam as classes trabalhadoras, ganham força as idéias socialistas e comunistas que começam a fazer frente ao liberalismo. Pregando a revolução e a ruptura com o capitalismo, os partidários destas idéias conseguiram avanços³ nas sociedades européias ocidentais e nos EUA, no sentido da implementação dos direitos sociais através de um Estado interventor e regulador das atividades econômicas, inspirado nas idéias keynesianas.

Esta segunda fase da modernidade apresentou manifestações diferenciadas; nos países centrais consolidou-se o Estado de bem-estar; diversos países, acompanhando a revolução russa, adotaram o modelo de produção dos “socialismos-reais”; e, nos países capitalistas periféricos, tivemos o surgimento do Estado desenvolvimentista. Apesar das diferenças, todos eles apresentaram um estado interventor que crescia em tamanho e funções e, desta feita, crescia também o número de funcionários e de órgãos do Estado. Neste ponto, cresce a relevância da noção de Administração Pública.

O segundo período é marcado por uma maior atuação do Estado, que interfere no mercado, seja regulando, seja garantindo-o através, inclusive, de guerras. Por outro lado,

³ A idéia de “reformismo” defendida por Boaventura de Sousa Santos em seu *paper* já citado: “Depois de um breve período em que pretendeu ser a via gradual, pacífica e legal para o socialismo, o reformismo no seu sentido mais amplo foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado.” p.3

o Estado também interfere na comunidade, que é marcada por uma organização em classes, institucionalizando os nascentes movimentos sociais, mormente o operariado e boa parte de suas reivindicações. É relevante atentarmos para esta institucionalização, que trouxe para dentro do Estado demandas oriundas da comunidade e do mercado.

O Estado social ganhou fôlego com a Segunda Grande Guerra mas, já a partir de 1960, começou a mostrar sinais de desgaste. Um Estado grande demais e pouco efetivo passou a se mostrar caro e ineficiente diante de fenômenos globais e de uma nova organização do capitalismo. As “conquistas” do Estado social passaram a ser vistas como “entraves” ao crescimento econômico e a única saída era a diminuição das funções e, conseqüentemente, do tamanho do Estado. Essa tendência tornou-se mais aguda com Thatcher e Reagan, símbolos da prática neoliberal, muito embora tenha inspirado reformas em diversos países de orientação mais social-democrata como Austrália e Nova Zelândia, refletindo-se inclusive no Brasil de Fernando Collor.

Nesse período, as classes foram se heterogeneizando e o movimento operário, motor das conquistas do período anterior, perdendo sua força em função da fragmentação globalizante causada pela expansão tanto intensiva quanto extensiva do capitalismo. Na comunidade surgiam os novos movimentos sociais que procuravam expandir a esfera política para além do voto apenas, e mostraram que as contradições da sociedade capitalista não se reduzem somente à relação capital *versus* trabalho. Não obstante essa nova reorganização, o mercado passou a impor sua lógica com muito mais força, espremendo e limitando o poder de interferência do Estado.

Paralelamente e em oposição a essa tendência, cresce a contestação ao pensamento que impõe o neoliberalismo como necessário e inevitável, apontando-se para o que pode ser uma nova fase. O panorama atual nos mostra o embate entre a globalização econômica e o poder político do Estado nacional, que em todo o mundo está levando teóricos e políticos a repensar o papel e a estrutura que o Estado deve ostentar de modo a reduzir a desigualdade social e a efetivar as promessas modernas de igualdade e liberdade. Em função da ineficiência estatal em reduzir as desigualdades sociais, mais do que nunca são buscadas formas de equalizar a relação entre os princípios do Estado, mercado e comunidade, sendo esse o panorama da crise do Estado que discutiremos mais a frente.

Na verdade, o mais destacado traço da modernidade foi um choque localizado entre capital e trabalho, que se materializou no embate entre os princípios do mercado e do Estado, sem abrir espaço, a não ser subsidiariamente, a outras formas de conflitos e a outras questões de âmbito comunitário. Tendo-se exaurido um modelo conciliatório entre estes dois princípios, parece ser imperativo buscar novas formas de organização que contemplem essas outras questões.

1.1.2 O Estado brasileiro

Muito embora os autores consultados neste trabalho discordem entre si acerca da eventual existência de um “feudalismo brasileiro” ainda na época colonial, as análises da história política brasileira tendem a apontar uma sociedade difusa, desagregada e mais unida em sentido formal do que na realidade. Essa distinção entre o país formal e o real é traço marcante ao longo de toda a vida política brasileira e que veio desembocar num Estado apartado da sociedade, pois dominado eternamente por um grupo - que Faoro denomina “estamento burocrático” - sempre refletirá a vontade e os anseios deste.

“Sobre a nação, acima de suas classes, de seus grupos e de seus interesses, uma comunidade que se fecha sobre si própria, comanda e dirige, pronta para as grandes empresas.”⁴ Salienta-se que o estamento é uma comunidade que influencia o poder, diferente da noção de classes, que é um fenômeno sócio econômico mas que não cria uma comunidade. Eventualmente, determinadas classes encontram mais facilidade em ingressar no estamento; no entanto, dado o pessoalismo reinante na maior parte da história brasileira, o estamento é o mais forte determinador político.

Desde a consolidação do Estado português, o Estado é visto como fim. Ele tudo alcança e não há vida, não há poder fora dele. Dessa forma, integrá-lo é a única possibilidade de exercer o poder e participar das decisões, garantindo para si todos os privilégios. Todas as divergências, todos os grupos aparentemente antagônicos vão sendo absorvidos pelo estamento, que põe o aparelho estatal para financiá-lo e mantê-lo, sem se preocupar com o desenvolvimento da sociedade civil, incapaz de planejar racionalmente os rumos econômicos e de desvencilhar-se das ações imediatistas.

⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder - Formação do patronato político brasileiro*. 9.ed., Rio: Globo, 1993. P.51

Nesse panorama se deu a ascensão e a queda do Império Português, e foi esse o modelo transplantado para o Brasil, com o agravante de a então colônia ser uma sociedade muito menos madura e coesa do que a portuguesa.

O fenômeno do estamento aqui se reproduziu e, mesmo com a incorporação de ideais liberais, como o sufrágio e as idéias de soberania popular, encontrou terreno fértil por terem a colonização e o império matado todas as possibilidades de desenvolvimento de uma sociedade civil emancipada política, e economicamente. Desde os tempos da colônia, a iniciativa privada era reprimida, seja à força, seja pela cobrança de altos impostos a título de “parte do Rei”, que comandava com mão de ferro tanto a vida política quanto a econômica, visto que era senhor de tudo e que a colônia era “sua empresa”. Assim, a “parte do Rei” não revertia em serviços; ao contrário, destinava-se a alimentar o estamento.

A independência não representou uma ruptura do ponto de vista da organização estatal.

D. Pedro, ao passar de regente a Defensor Perpétuo do Brasil, trata de reorganizar as bases do Estado com auxílio do gabinete José Bonifácio. O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de D. João, a burocracia transplantada e fiel ao molde do Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país.⁵

Ainda no império, os negócios só eram possíveis com crédito e autorização oficiais, o que caracteriza não um Estado para a sociedade, e sim uma sociedade que alimentava este Estado. Sobre a elite dominante no império, Nestor Duarte escreve que

(...) apesar desse senhorio estar ligado à obra de paz, como à empresa da centralização do poder e da chamada unidade nacional que se costuma pôr em correlação àquela centralização, assenhoreou-se ela durante todo o Império, da cidadania política sem ter o espírito dessa cidadania política, que além de exercer deformada e desavisada, restringiu-a singularmente, impedindo a formação de um povo brasileiro, quer o das cidades, que reprimiu e venceu quando dos seus perigosos e desorientados movimentos convulsivos, quer o da extensa e penetrante região agrícola e pastoril, que tutelou e afastou da ação direta do poder público.⁶

⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 9.ed., Rio: Globo, 1993. P. 279

⁶ DUARTE, Nestor *A ordem privada e a organização política nacional*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1997. p.111

Na mesma linha vai o pensamento de A. C. Wolkmer, ao apontar que a importação de modelos europeus e o estabelecimento de uma cultura jurídica e política liberal burguesa foi um processo que atendeu aos interesses das elites oligárquicas e ignorou solenemente a existência de diversas formas de organização informal entre a sociedade. Nesse sentido, o autor nos aponta que

(...) na evolução das instituições jurídicas brasileiras coexistiu, desde as origens de nossa colonização, uma prática nem sempre reconhecida de pluralismo normativo corporificado, de um lado, pelo Direito estatal das oligarquias agrárias e pelas leis oficiais, produção das elites e dos setores sociais dominantes, e, de outro, por práticas legais informais, obstaculizadas pelo monopólio do poder público mas geradas e utilizadas por grandes parcelas da população, por setores discriminados e excluídos da vida política.⁷

O poder era exercido de forma patrimonialista e, em prol desse poder é que se organizava o Estado, que repassa os dividendos para aqueles que o integram. Dessa forma, como bem aponta Buarque de Hollanda,

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem as garantias jurídicas aos cidadãos. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.⁸

Vemos, portanto, que o burocrata e o político brasileiro têm extrema dificuldade de distinguir entre o público e o privado, justamente por ser fruto da fusão de ideais impessoais e liberais com uma tradição patriarcal. Assim, mostra-se "incompatível com uma ética organizadora do espaço público. Mesmo as manifestações mais nobres produzidas pelo patrimonialismo podem causar embaraços à construção de um espaço racional-legal 'aos amigos tudo, aos inimigos a lei', em nada contribui a não ser para o

⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. Instituições e pluralismo na formação do direito brasileiro. In: ROCHA, Leonel Severo da (org.). *Teoria do Direito e do Estado*. Porto Alegre: Fabris, 1994. p.9-16

⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 17.ed., Rio: José Olympio, 1984. p.106

enriquecimento de alguns poucos.”⁹ São estas constatações, inclusive, que vão levar o historiador Sérgio Buarque a cunhar sua expressão “homem-cordial”.

Essa confusão entre público e privado obrigava os interesses privados a se valerem do próprio Estado para lograrem êxito. Não se pode dizer, portanto, que o Brasil efetivamente teve um Estado liberal clássico – que pressupõe um Estado que se abstenha de intervir na economia em prol da livre iniciativa – uma vez que em nosso período colonial a livre iniciativa foi duramente rechaçada. Mesmo tendo sido a independência inspirada pelas idéias liberais, durante o império o Estado continuou absorvendo e controlando toda a atividade econômica, não obstante algumas tentativas frustradas de incentivar a iniciativa privada.

A sobreposição dos modelos representativos formais numa sociedade com uma estrutura econômica agrária atrasada deu origem a fenômenos tipicamente brasileiros e que vão influenciar a esfera política e o poder público até os dias atuais. Os modelos trazidos para o Brasil por influência das idéias liberais já há anos em voga na Europa levavam a incipiente intelectualidade brasileira, quase toda formada nas universidades européias, a acreditar ser realmente possível a transformação do país através da importação de idéias. Assim, a república efetivamente também não rompeu a lógica privatista do Estado, que continuou sendo o caminho mais curto para o êxito dos interesses privados.

Da simbiose promíscua entre o poder privado local decadente dos fazendeiros e o crescente poder público formal, resultou também o Coronelismo.¹⁰ Este fenômeno, caracterizado por uma relação extralegal entre o poderosos locais e os governantes estaduais, visava cooptar as lideranças valendo-se da histórica falta de recursos e autonomias legais para os municípios que, limitados na sua ação por esses entraves, precisavam recorrer extralegalmente a acordos e barganhas.

A liderança local do coronel possibilitava a troca por favores cujos resultados, por sua vez, eram utilizados para aumentar e manter o prestígio do líder na sua comunidade. Por outro lado, o poder legalmente atribuído ao Estado e seus recursos – muito maiores que os esparsos recursos legalmente municipais – eram a moeda de barganha

⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de Direito no Brasil. In: ____ *Direito, cidadania e justiça: Ensaio sobre a lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas*. São Paulo: RT, 1995. p.194

¹⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3.ed. Rio: Nova Fronteira, 1997.

do Estado pelos votos e apoio do coronel. Garantia-se para aquele que apoiasse o governo a indicação dos funcionários, a realização das obras, além de carta branca para usar a polícia local na perseguição dos inimigos.

A racionalidade ideal positivista que ganhou força na república, principalmente por influência dos militares, foi a bandeira dos governos que se sucederam. Apregoou-se a idéia de um Estado laico, burocraticamente organizado, como sendo neutro e justo. No entanto, esse aparelho assentou-se sobre fundações ainda fracas, e como nos ensina Buarque de Holanda, “no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”.¹¹

Fica claro, ao olharmos a história política brasileira, que, não obstante seja ela bastante conturbada, a maior ruptura não se deu nem com a independência nem com a república, pois nestas o bloco histórico dominante continuou inalterado. O coronelismo e o patrimonialismo ganharam cada vez mais força e a estrutura socioeconômica brasileira continuava fundada na produção agrária.

É a revolução de 30 que, efetivamente, inaugura uma nova sociedade, em crescente urbanização e industrialização, e, com isso, conduz ao poder uma outra classe que busca instituir uma organização racional e planejada em todas as esferas do poder público, desde as regras eleitorais (que procurou melhorar o sistema representativo), passando pela interferência econômica e no sistema de produção (com o desenvolvimentismo e as leis trabalhistas), e se manifestando com a implementação de um modelo burocrático de organização estatal caracterizado pela profissionalização dos serviços e pela especialização cada vez maior dos diversos órgãos. No entanto, esse novo modelo não entrou diretamente em choque com a estrutura agrária, que continuou seu processo de contínua decadência sem que o governo tivesse explicitamente limitado os poderes dos coronéis.

As mudanças da era Vargas caracterizam o Estado desenvolvimentista, manifestação da segunda fase do capitalismo nos países periféricos, muito embora não tenhamos passado pela primeira fase como nos países centrais. Durante esse período, o Brasil deixou de ser um país eminentemente rural e as classes médias trabalhadoras

¹¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 17.ed., Rio: José Olympio, 1984. P.106

cresceram, inchando as cidades e aumentando a demanda por serviços e empregos que o Estado, no papel do maior capitalista da economia brasileira, garantia. Neste contexto, o Estado expandiu sua máquina burocrática e equilibrou-se entre os interesses do nascente mercado e das classes trabalhadoras, institucionalizando os conflitos,¹² tal qual fazia, nos países centrais, seu contemporâneo: o Estado social.

O modelo de intervenção econômica estatal, e conseqüentemente de organização da máquina pública, atravessou todo o século, foi mantido pelo regime militar de 64 e acabou sendo consagrado pela constituição democrática de 1988. No entanto, logo em seguida já se começou a notar a necessidade de reformas institucionais e, seguindo a tendência mundial então em voga, o Estado neoliberal, Fernando Collor promoveu uma tentativa de reforma desordenada que acabou por dismantelar por completo a estrutura pública brasileira. Diante do seu fracasso, constatou-se que seria impossível fazer mudanças de vulto no Estado brasileiro sem reformas constitucionais, e assim, de conquista democrática, a Constituição Federal passou a ser considerada entrave para a modernização, chegando-se, neste contexto, à situação atual do Estado brasileiro.

1.1.3 Estado e aparelho estatal

Mesmo sendo o aparelho estatal¹³ o objeto central deste trabalho, não se pode deixar de apreciar a natureza do Estado propriamente dito, o que irá influir diretamente na caracterização desse aparelho.

Do ponto de vista do que se entende classicamente como Estado – um povo organizado politicamente de forma soberana sobre um território –, falta, ou pelo menos faltou,¹⁴ durante a maior parte da história brasileira, elementos de coesão. Assim, um Estado fraco ficou à mercê da violência de “governos fortes” que, a título de modernização e ruptura, promoveram mudanças no formato do aparelho, o qual, todavia, continuou

¹² Uma análise interessante sobre a diferença do Estado social periférico e central bem como a relação entre a política conciliatória de Vargas, a burocratização e o jogo político brasileiro pode ser encontrada em: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio: Rocco, 1996.

¹³ Utilizamos a expressão para designar a estrutura Estatal na totalidade de seus agentes, órgãos e entidades. O aparelho Estatal, nesse sentido, pré-existe à própria administração pública, visto que mesmo anteriormente à seu nascimento o “príncipe” já dispunha de um aparelhamento para fazer valer seu poder.

¹⁴ Sobre essa cisão entre Estado e sociedade nos tempos atuais, na sua recente obra, já citada, Nestor Duarte escreve: “Sem sentir o Estado ligado ao seu destino nem ao mundo dos seus ideais e sentimentos, o homem

ineficiente aos olhos da maior parte da população. O emprego público continuou parecendo uma dádiva, um objetivo a ser alcançado, e não um instrumento do Estado para realizar os direitos básicos do cidadão e promover uma maior igualdade social.

A análise histórica nos revela que a organização do aparelho burocrático visa materializar o Estado, permitindo que ele alcance seus objetivos. Se o Estado brasileiro historicamente sempre esteve apartado da sociedade, comprometido com determinados grupos, de forma ora mais, ora menos visível, como consequência temos um aparelho estatal que necessariamente irá trabalhar para materializar estes compromissos. Seja para controlar e reprimir, seja para garantir prestígio político, o fato é que, por trás da aparente feição burocrático-racional que o Estado começa a assumir na República, existem compromissos que trabalham contra uma eventual eficiência do ponto de vista dos anseios da sociedade em seu sentido mais amplo. Entende-se aí que, em realidade, não se pode dizer que o escopo do aparelho burocrático ao longo da história brasileira tenha sido servir bem o cidadão, pois esse nunca foi o comprometimento do Estado.

Porque as finalidades do Estado se refletem no aparelho estatal, e por ser este, no caso brasileiro, reflexo dos anseios da comunidade dominante, nosso aparelho, conforme já foi afirmado, não consegue fugir da lógica deste estamento. Esse problema já podia ser detectado na história do império português, como nos mostra Faoro na passagem que segue:

Órgãos administrativos se expandiram, inflando-se de funcionários e delegados do rei. O Estado arcava com os compromissos financeiros, sempre às portas da ruína, desfalcado com o enxame de funcionários e militares que vigiavam o comércio. Índia e África, se empobreciam o Estado, enriqueciam a casta nobre, que desfrutava os governos, capitânias e fortalezas armadas, além dos proventos inerentes, além do soldo, aos officios.¹⁵

A visão que se tinha do Estado, e conseqüentemente de seu aparelho traduzida na forma de sua organização administrativa, por estar intimamente ligada às origens do Estado brasileiro e de seus grupos dominantes, vai marcar profundamente nossa realidade político-administrativa, refletindo-se ao longo da história, chegando até os dias atuais. Variadas são as formas pelas quais o Estado se materializa, mas é imprescindível partir-se

brasileiro tanto seja um homem histórico, um homem produto do fenômeno brasileiro, é tão apolítico e anárquico quanto o passado que nele revive." p.126

¹⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 9.ed., Rio: Globo, 1993. p81

de suas bases para que possamos corretamente avaliar se suas estruturas possibilitam o alcance dos fins apregoados.

A dominação de caráter tradicional que privatiza o espaço público pode ser classificada como uma grande patologia do Estado brasileiro. Se na República Velha o sistema era o Coronelismo, este modificou-se em função da alteração do eixo econômico, mas elementos seus, como o mandonismo e o clientelismo¹⁶ continuam a permear as relações políticas e sociais até hoje.

Como dissemos, o enfoque do Estado brasileiro na era Vargas mudou de eixo; deixou de assegurar a continuidade da prevalência econômica e política da aristocracia rural, voltando-se para o desenvolvimento econômico através da industrialização. Como motor dessa nova realidade, o Estado teve que modificar profundamente sua estrutura administrativa, montando toda uma complexa máquina burocrática que em tese passou a operar por critérios mais racionais.

Reflexo disso, a esfera administrativa cresceu, muitas vezes desordenadamente, levando à ampliação dos quadros que, de instrumentos de desenvolvimento do Estado, acabaram formando um grande corpo de funcionários públicos com interesses próprios – possivelmente diferentes dos do Estado – a serem defendidos.

¹⁶ Para uma concisa definição destes e outros conceitos ver: CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.40, n.2, 1997, pp.229-250.

1.2 Crise do Estado Moderno

1.2.1 Formulações teóricas sobre a crise

Diversas análises podem ser feitas com relação à crise do Estado. Pode-se buscar elementos históricos dos atores do jogo político, apontar questões estruturais ou simplesmente culpar a globalização por estar limitando os poderes do Estado; no entanto, há um consenso de que o Estado está em crise, consenso este evidenciado nos países periféricos pelo desgaste do modelo desenvolvimentista de intervenção econômica e total incapacidade deste em proporcionar bem-estar à população.

Existem basicamente duas formas de mudança social, a revolução e a reforma. A questão atual da reforma do Estado ganha especial delicadeza quando percebemos que a maior parte das mudanças sociais ocorridas ao longo do século nas democracias deram-se por meio de reformas promovidas institucionalmente através do próprio Estado.¹⁷

Como hoje nos deparamos com a necessidade de reformular o próprio Estado brasileiro, podemos afirmar, como o faz Boaventura de Sousa Santos, que mais do que o Estado, o que está em crise é a própria idéia de reformismo social, pois o agente que em tese deveria ser o responsável pela mudança, não mais é capaz de promovê-la.¹⁸ Ainda segundo o mesmo autor, essa situação nos leva a um vazio institucional, pois se antes o

¹⁷ Uma formulação um pouco diferente mas que corrobora essa idéia é a de Robert Dahl, em sua obra *Poliarquia*, onde aponta a ocorrência de cinco formas básicas de mudança social que levam à democracia, sejam elas: processos evolutivos dentro de um Estado já independente; revolução num Estado independente; conquista militar por estados estrangeiros; processos evolutivos em países dependentes ou um processo revolucionário de independência. No entanto, ao comentar a possibilidade atuais de mudança social: O desaparecimento dos impérios colônias reduziu também as oportunidades de um quarto processo de inauguração. [...] portanto as alternativas mais prováveis reduzem-se às duas primeiras: nos regimes hegemônicos existentes, um sistema mais competitivo terá de ser inaugurado seja por evolução seja por revolução. O simples fato de o processo revolucionário trazer alto risco de fracasso não significa que ele não será tentado, mas as revoluções provavelmente onerarão os novos regimes com sérios conflitos sobre legitimidade e com isso criarão, desde o início, uma alta probabilidade de regressão para um governo hegemônico." DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997. P.

¹⁸ Foram reformas promovidas pelo Estado que levaram ao *welfare state*. No entanto o reformismo social está esgotado em função de ter o capitalismo global desmontado todos os pressupostos do reformismo, pois minou a capacidade financeira do Estado, acabou com os espaços nacionais de negociação, pois atrelou toda a economia ao mercado internacional e fez com que os riscos e a exclusão crescessem mais do que os Estados podem sustentar. Assim, a hegemonia e a confiança foram sobrepujadas pela acumulação.

Estado era sujeito da reforma e a sociedade o objeto, agora que o Estado é objeto, quem será o sujeito?¹⁹

É nesse vazio que ganha força a idéia de que a sociedade terá que reformar o Estado e a si própria e, dentro desse contexto, surge a idéia de um terceiro setor – ao qual o atual governo brasileiro chama de “sociedade civil” – que ao menos teórica e retoricamente deverá ter um papel preponderante no novo formato de Estado que se desenha. Analisaremos mais adiante a relação entre Estado e esse terceiro setor.

A questão primordial colocada pelos teóricos da atual crise do Estado parece ser justamente a de como balancear as forças do Estado, do mercado e da sociedade, interesses muitas vezes antagônicos e difíceis de conciliar, mas que necessariamente farão parte da composição que levará a um novo Estado.

Com o vazio causado pela insuficiência do reformismo social, acreditou-se inicialmente que o Estado era irreformável e, por ser intrinsecamente ineficiente, a única coisa a fazer era reduzi-lo ao mínimo necessário, permitindo, assim, melhor funcionamento do mercado. Esse foi um movimento global impulsionado e medido por interesses e indicadores econômicos e que fracassou diante dos paradoxos do Estado mínimo: como a reforma do Estado era levada a termo pelo próprio Estado, ele teria que ser forte para poder produzir sua fraqueza; é preciso antes regulamentar para desregulamentar. Assim, constata-se que Estados fortes são necessários; o que é preciso é mudar a natureza da força desses Estados. Esse problema é, portanto, mais de qualidade que de quantidade de Estado, chegando-se aqui à conclusão de que estamos diante não mais de um reformismo social e, sim, de um reformismo estatal, cujo agente não mais é o Estado mas os setores da sociedade com capacidade de intervir, e que não ficam restritos apenas no âmbito nacional.²⁰

Neste auge do neoliberalismo, apregoou-se, como verdadeiro, aquilo que Claus Offe aponta como duas das grandes falácias que impedem a construção de novas

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com.br. abr. de 98. p.1

²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com.br. abr. de 98. P. 5

instituições políticas e sociais: a falácia do Estado-mínimo e a da confiança total no mercado, que corresponde a acreditar que mais consumo leva a maior satisfação da população.

Na verdade, um Estado não precisaria ser grande; mas precisa ser forte, pois necessita ter capacidade para captar recursos e promover as condições básicas para que seus cidadãos se desenvolvam. Nesse sentido, é inevitável que o mercado seja regulado, uma vez que sua lógica exige sempre mais eficiência, e esta, na maioria das vezes, quer dizer economia de mão-de-obra o que, por sua vez, gera desemprego e insatisfação. Mercados são autodestrutivos e tendem a deixar de ser competitivos, não percebem os danos externos que causam, nem conseguem pensar a longo prazo. Na verdade, tendem até mesmo a deixar de ser mercados para se tornarem monopólios e invadirem todas as esferas da sociedade, mercantilizando tudo se não forem regulados externamente.²¹

Claus Offe afirma que, diante de um quadro de transição política, econômica e cultural (democratização, globalização e pós-modernismo) como é o período no qual vivemos, é impossível fornecer um solução teórica para equilibrar Estado, mercado e comunidade. Ao se referir a como deve ser o equilíbrio entre os três atores desse novo contexto, o professor alemão esclarece que é mais fácil dizer o que deve ser evitado do que o que deve ser feito, ficando claro apenas que soluções puras, que privilegiem um desses elementos sobre os outros são inviáveis. Estas soluções puras são obsoletas e, muito embora orientem os partidos políticos atuantes na maiorias dos países, não mais correspondem à nossa realidade e, além disso, não dão conta da realidade complexa da atualidade.

Comentando justamente acerca do equilíbrio entre os três princípios, Offe afirma que

what this brief exercise in sociological basics is hoped here to help understand is a dual truth that I want to demonstrate in this lecture. First, providing for social order and stability through institutions cannot rely on one of these patterns – state, market, community – alone. Second, it cannot even rely of a combination of two of these patterns, be it a market-state, state-community, or community-market synthesis. We need all three foundations of social order. The problem of designing appropriate institutions can thus be formulated as keeping

²¹ OFFE, Claus. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98

*appropriate distance from the extremes of "pure" solutions while at the same time avoiding making "too little" use of any of them.*²²

Ressalta ainda que o perfeito equilíbrio não vai ser atingido por fórmulas teóricas; trata-se de um processo de definição política que tem que ser realizado pelos próprios atores. Por isso é necessário um novo Estado que possibilite essa discussão.

Na mesma linha vai o pensamento de Gilberto Dupas, para quem “um novo pacto para o desenvolvimento exigirá uma profunda reflexão sobre a natureza das novas relações entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado, bem como a disposição dessas sociedades em eleger prioridades que poderão, por vezes, conflitar com o primado absoluto do mercado”. Sugere que este pacto funde um Estado indutor-normativo-regulador que passe pela

recuperação da capacidade de indução de Estados nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, e a criação de estruturas eficazes que – com íntima colaboração da sociedade civil – tenham condição de fiscalizar o cumprimento dos acordos e dos compromissos assumidos nos processos de regulação. Este novo Estado deve estar apto a viabilizar serviços públicos essenciais à população de baixa renda nas áreas de saúde, educação, habitação e amparo à exclusão social.²³

Promover as relações políticas verticais, do âmbito da cidadania, não será a única preocupação desse novo Estado; deverá, também, amarrá-las necessariamente às relações políticas horizontais, próprias da comunidade, para que, juntas, possam resistir ao princípio do mercado que põe em xeque todas as interações não mercantis.

Nos países periféricos, a reforma do Estado ganha contornos ainda mais dramáticos, pois os Estados, independentemente de seu tamanho, são fracos demais para promoverem sua reforma. Adam Przeworski nos mostra, através de uma sólida análise empírica, que essa fraqueza decorre da incapacidade de tributar as parcelas mais ricas da

²² OFFE, Claus. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98 p.5 (Trad. Do acadêmico: O que esperamos que este breve exercício de sociologia básica ajude a entender é uma realidade dicotômica que quero demonstrar nesta palestra. Primeiramente, a provisão de ordem e estabilidade através de instituições não pode se basear em desses padrões – Estado, mercado e sociedade- sozinhos. Em segundo lugar, não pode nem se basear numa combinação de dois destes padrões, seja uma síntese de mercado e Estado, Estado e comunidade ou comunidade e mercado. Precisamos de todas as três fundações da ordem social. O problema de criar instituições apropriadas pode ser formulada, portanto, como a manutenção de uma distância apropriada dos extremos de soluções puras ao passo que se evite subutilizar qualquer uma delas.)

²³ DUPAS, Gilberto. A Lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98 p.1

sociedade, o que impede o Estado de promover a distribuição de renda que seria intrínseca à sua lógica.

A hipótese sustentada pelo autor é a de que, em função da diferença econômica, as instituições não funcionam, pois o Estado se torna incapaz de tributar diferentemente os ricos e pobres e, assim, garantir a redistribuição de riqueza que seria seu papel principal. Sob este prisma, a desigualdade econômica seria um problema prévio a ser resolvido ou, pelo menos, amenizado, pois o Estado não tem recursos, e uma mera reforma institucional não muda isso.

Hence, I conclude that the unequal enforcement of law in many Latin American democracies cannot be explained in terms of their institutional structures. The alternative hypothesis is that in highly unequal societies the state, whatever its institutional structure, is just too poor to enforce the law universalistically. No reform of the state is sufficient to safeguard the republican rights²⁴ for everyone, because the state has no resources to safeguard and promote these rights. The impediment is fiscal, not institutional.²⁵

A análise empírica de Przeworski mostra que o grande diferencial entre a América Latina e a Europa não são as instituições e a forma como estão legalmente concebidas, pois que nesse sentido assemelham-se muito; o grande diferencial está na enorme concentração de renda que é responsável pela distorção das políticas fiscais e por quem é, também, agravada. Sendo ao mesmo tempo causa e efeito, instaura-se um círculo vicioso de difícil ruptura. Teoricamente, uma análise do ponto de vista econômico indica que quanto mais desigual a sociedade, maior seria o papel distributivo do Estado. Entretanto, isso não ocorre na América Latina, o que denuncia um problema político e não econômico e leva-nos a uma questão do tipo: Ou os ricos têm mais poder sobre o governo em sociedades desiguais, ou os pobres são menos capazes de usar seus direitos democráticos.

²⁴ Conceito desenvolvido por Bresser Pereira também chamado de direitos de quarta geração. É o direito de manter o patrimônio público efetivamente público.

²⁵ PRZEWORSKI, Adam. The State and the Citizen. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98.P.14 (trad. do acadêmico: Eu concluo que o cumprimento desigual da lei em muitas democracias latino-americanas não pode ser explicada por suas estruturas institucionais. A hipótese alternativa é que em sociedades altamente desiguais, qualquer que seja sua estrutura institucional, ela é pobre demais para garantir o cumprimento universal da lei. Nenhuma reforma do Estado é suficiente para salvaguardar os direitos republicanos de todos. O impedimento é fiscal, não institucional.)

Percebemos então que a democracia, por si só, não cria condições necessárias para o efetivo exercício dos direitos democráticos. Assim, muito embora na democracia tais direitos sejam formalmente garantidos, a maioria da população não consegue exercê-los, o que caracteriza democracias sem cidadania efetiva.

A grande concentração de renda faz com que o Estado seja pobre, e se ele é pobre não consegue distribuir renda. Daí que, antes de reformar o Estado, é preciso haja recursos para transformá-lo. A razão da pobreza do Estado está em não conseguir taxar os ricos, uma vez que estes preferem comprar determinados serviços, quando deles precisam, ao invés de pagar os impostos que poderiam reverter em prol de todos. Ficando à margem tanto da contribuição quanto da possibilidade de usufruir dos serviços públicos, portanto sem recursos e sem serviços, os pobres não conseguem ser politicamente efetivos por não terem condições de exercer seus direitos, e, paradoxalmente, não exercendo seus direitos políticos, continuam pobres.

É imprescindível atentar para as questões levantadas por Przeworski, pois ele alerta que a reforma institucional não é o suficiente para capitalizar o Estado e dotá-lo de poder redistributivo de renda que assegure efetivamente os direitos democraticamente consagrados para as parcelas menos privilegiadas.

Ainda no tocante à função redistributiva do Estado, Alain Touraine explicita o que outros autores deixam implícito. Ele elenca, como condições necessárias para a democracia, um Estado com capacidade de decisão, um empresariado com capacidade de empreendimento e mecanismos de redistribuição da riqueza e poder para combater a desagregação social. Ao analisar especificamente o caso brasileiro, afirma que os dois primeiros elementos já estão relativamente sedimentados, e que o maior problema do nosso país seriam justamente os insuportáveis contrastes que acabam dividindo a sociedade brasileira em mundos apartado, e por isso nossa demanda mais imediata seria a criação de mecanismos de redistribuição. Diante desse alerta, é imprescindível nortear a reforma do Estado para que este possa assumir, ou pelo menos ensejar, esta função redistribuidora.

1.2.2 A direção da reforma

A passagem do Estado liberal para o social, muito embora contribuisse para uma melhora significativa na qualidade de vida de parcelas da população, acarretou “efeitos

colaterais". Di Pietro aponta algumas conseqüências negativas da instauração do Estado social:

(...) verificou-se um crescimento desmesurado do Estado, que passou a atuar em todos os setores da vida social, com uma ação interventiva que coloca em risco a própria liberdade individual, afeta o princípio da separação de Poderes e conduz à ineficiência na prestação de serviços. (...) Além disso, a forma burocrática de organização, porque aplicada indistintamente a todas as atividades do Estado, mesmo às de natureza social e econômica, acabou por contribuir para a ineficiência do Estado na prestação dos serviços, ineficiência essa agravada pelo volume de atividades e pela crise financeira que tiveram que enfrentar especialmente os países da América Latina.²⁶

Diante deste quadro, o governo entende que , “a causa básica da grande crise dos anos 80 é uma crise de Estado, que se dá de três formas: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado”.²⁷

Como saídas da crise, Bresser Pereira afirma que

(...) reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. Em qualquer das três hipóteses, reformar o Estado significa dar uma resposta positiva ao problema fundamental do último quartel deste século: a crise do Estado.²⁸

Dos três aspectos abordados, os dois últimos estão diretamente relacionados com o Plano Diretor da Reforma e são os objetos deste trabalho. A reforma estrutural do aparelho do Estado é orientada justamente para alterar o modelo atual de intervenção estatal nos planos econômico e social, retirando o Estado da área produtiva e atribuindo à sociedade um papel essencial no desempenho de várias atividades hoje prestadas pela máquina pública.

²⁶ DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. Atlas São Paulo: 1996. P.16

²⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão nº9. ENAP. Brasília: 1996. P.5

São estes pontos que estão sendo postos em prática através da Emenda Constitucional da Reforma Administrativa e outros projetos paralelos. Abordaremos no segundo capítulo a reforma propriamente dita, mas, tanto teoricamente, quanto no projeto ora em curso, a temática da participação da sociedade na reforma é um dos pontos cruciais. Ao propor um novo equilíbrio entre Estado e sociedade, a reforma segue as formulações dos teóricos acerca dos possíveis caminhos para a saída da crise.

²⁸PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão n°1. ENAP. Brasília: 1995.

1.3 Estado e terceiro setor

1.3.1 O que é terceiro setor?

Terceiro setor corresponde, no plano exposto pelo governo, ao setor público-não-estatal. É uma classificação extremamente ampla e imprecisa para designar todas as instituições que, mesmo sendo privadas, perseguem, ao invés do lucro, fins socialmente relevantes. O público, na sua denominação, extrapola o estatal, e sob este aspecto o poder estatal seria apenas uma espécie dentro do gênero poder público.

Assim, este termo visa confirmar que ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a propriedade estatal e a propriedade privada, existe, no capitalismo contemporâneo, uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a propriedade pública não estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Como o próprio Boaventura expõe, terceiro setor não é uma definição precisa e o próprio termo varia muito de país para país. Todavia, essa variação não é uma mera confusão terminológica, pois há diferenças significativas nas origens e na composição do terceiro setor em cada região do mundo.

É, no entanto, razoável identificar o terceiro setor como um “vastíssimo conjunto de Organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, que, por um lado, sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.²⁹

Dentro do Plano Diretor da Reforma do Estado, o terceiro setor é chamado a desempenhar um papel extremamente relevante, pois irá executar, sob a forma de organizações sociais, muitas das funções que hoje são exercidas pelo Estado. Parcerias entre o Estado e setores organizados da sociedade são a tendência apontada pelos teóricos e posta em prática em diversos países onde a comunidade gerencia desde aparelhos públicos³⁰ até instituições mais complexas. Entendemos, entretanto, que algumas

²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.nmare.com: abr. de 98. P.5

³⁰ Sobre análise de experiências concretas de participação popular na administração em âmbito municipal, ver BORJA, Jordi. *Barcelona: An urban transformation of a metropolitan city*. In: SEMINÁRIO

considerações devem ser feitas acerca do terceiro setor e suas reais possibilidades na democratização e reforma do Estado.

Dentro da discussão atual acerca dos limites da democracia representativa, aponta-se na direção da busca de formas democráticas mais participativas, e nesse sentido é imprescindível que seja dado à sociedade espaço para a efetiva participação nas reformas.

1.3.2 Limites do Terceiro Setor

Nos países centrais, esse terceiro setor surge já no século XIX, funcionando como um contraponto aos princípios econômicos burgueses então em ascensão e ao modo de produção que se instaurava. Durante o século XX, o próprio movimento socialista e comunista concentrou-se no seu embate contra o capital através de mecanismos institucionalizados pelo Estado e o terceiro setor perdeu espaço vindo a renascer somente a partir da década de 1970.

Pode-se dizer genericamente que essa renascença é a consolidação do esquecido terceiro pilar da modernidade: o princípio da comunidade, que no entanto assume feições diferentes nos países centrais e nos periféricos. A grande pergunta é se o terceiro setor, por tanto tempo adormecido e colonizado pelos princípios do Estado e do mercado, tem capacidade para atuar na reforma do Estado.

Diante do mau funcionamento da burocracia estatal e da incapacidade do mercado respeitar a equidade na distribuição dos recursos, surge como outro caminho a interferência do terceiro setor. Assim, é predominantemente a crise do “Estado providência” que causou o ressurgimento do terceiro setor nos países centrais. Isso traz o risco do terceiro setor surgir somente como uma reação, e não como uma proposta de mudança social verdadeira, o que contribuiria para a mitificação do princípio da comunidade que estaria fadado ao insucesso.

No entanto, os países periféricos não tiveram um “Estado providência” para entrar em crise, o que nos leva a constatar que o terceiro setor surge para “criar o mercado e a sociedade

civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está e muitas vezes nunca esteve em condições de prestar”.³¹

Em alguns países periféricos, notadamente os com menos infra-estrutura, o terceiro setor encarna este espírito de substituto do Estado com mais força e mais artificialidade, sendo muitas vezes ramos locais de “ONGs multinacionais” as quais, ao mesmo tempo em que suprem a ausência de serviços básicos, interferem profundamente na cultura e na organização social local.

Pelos tipos de serviços prestados e respectiva estrutura organizacional, algumas entidades do terceiro setor estão muito mais próximas do pólo público, outras se aproximam do pólo privado, existindo ainda as que se revestem de terceiro setor meramente como fachada para negócios privados e aquelas que dentro da mesma estrutura mantêm partes privadas e partes públicas.

Przeworski chega até a ponto de afirmar que “não se pode esquecer que as mais poderosas ONGs nas nossas sociedades são os *lobbies* empresariais,”³² e que, muitas vezes, organizações mesmo sem fins lucrativos servem para disseminar idéias e praticam ações que vêm beneficiar, e muito, interesses privados. Nesse sentido, pode ser muito arriscado passar para organizações deste tipo a gestão de serviços como saúde e educação que, necessariamente, devem visar o interesse público.

Talvez o aspecto mais importante de análise das organizações do terceiro setor seja sua relação com o Estado. Nos países periféricos existe uma tradição de conflito entre o Estado e o terceiro setor, e faz-se necessário definir se este terá um papel de mero executor de políticas públicas ou também participará da escolha das políticas a serem implantadas.

No Brasil, não há praticamente dados sobre como as entidades filantrópicas e organizações que se enquadram na definição de terceiro setor usam o dinheiro que recebem do Estado e de particulares e a única pesquisa existente, realizada em 97 e comentada por Maria Elena Johannpeter, indica que a maioria destas instituições não usavam bem seus recursos.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98. P. 9

³² PRZEWORSKI, Adam. *The State and the Citizen*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98. p.13

A falta de informação sobre o trabalho das Organizações sociais em nosso país é uma faca de dois gumes que, por um lado, protege as falsas e ineficientes e, por outro, relega ao desamparo aquelas que lutam diariamente para servir mais uma refeição, ministrar mais um curso, apoiar mais um desabrigado. Em países onde doar é um hábito antigo, como nos Estados Unidos, existem órgãos públicos, privados e mistos que supervisionam as organizações sem fins lucrativos, e prestam contas através de relatórios anuais, que são publicados e divulgados.³³

1.3.3 O Terceiro setor e a reforma do Estado

Iniciamos esta seção com um trecho do pensamento de Ciro Gomes e Mangabeira Unger, segundo o qual é impossível pensar o Estado do futuro sem o terceiro setor.

A inovação institucional é o meio maior para a realização destas duas esperanças. Hoje no mundo o debate ideológico muda de tema. O conflito entre estatismo e privatismo morre enquanto começa a surgir um conflito entre as formas institucionais alternativas do pluralismo político, econômico e social: isto é, da democracia representativa, da economia de mercado e da sociedade civil livre.³⁴

Como já foi colocado, com o fim do reformismo faz-se necessário reinventar o Estado. Nesse sentido, a primeira concepção que perdurou no auge do neoliberalismo (quando se acreditava que o Estado fosse irreformável), foi a que classificamos como Estado neoliberal, que consistia em assumir no Estado todas os aspectos do princípio do mercado e somente eles. Era a concepção privatizante radical proposta pelo Banco Mundial e que agora é revista pela própria instituição, como aponta Gilberto Dupas em sua obra citada.

O vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados Nacionais, fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana, abriram espaço para os sempre ardorosos defensores do "Estado mínimo". A idéia de que o Estado tende intrinsecamente à ineficiência voltou com toda a força nos discursos mais conservadores quando se evidenciaram problemas de gestão dos governos nos países desenvolvidos.³⁵

O mesmo autor acrescenta ainda que muito embora tivesse razões de ordem estritamente econômica para vingar, tal visão do Estado foi descartada e hoje se constata que "em

³³ JOHANNPETER, Maria Elena. *Organizações sociais: visibilidade e doações*. In: Zero Hora, 29/01/98 P.23

³⁴ GOMES, Ciro. e, UNGER, Roberto Mangabeira. *O Próximo Passo: Uma alternativa prática ao neoliberalismo*. Rio: Topbooks, 1996. p.31

³⁵ DUPAS, Gilberto. A Lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98

todas as economias avançadas, os gastos do governo têm crescido, e rapidamente, como porcentagem do produto nacional bruto”.³⁶

Os sintomas da crise levam à necessidade de mudança, e a primeira forma de mudança que saltou aos olhos foi a privatização. No entanto, a participação estatal nos gastos nacionais tem crescido até mesmo na Grã-Bretanha e nos EUA. Por isso, na verdade, pode-se afirmar que precisamos de um Estado amplo mas que funcione diferentemente.

Sugere-se que pela via da descentralização e da participação é que se pode buscar uma nova conformação para o Estado, e aqui também o terceiro setor entendido como a comunidade organizada também ganha relevância.

Trata-se de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade, além dos partidos e sindicatos organizados em torno dos seus interesses exige comunidades organizadas para gerir o nosso dia a dia. Este ‘tripé’ de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como ‘democracia participativa’, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.

A necessidade de reforço dos poderes locais e da conseqüente descentralização administrativa implica, em outro nível, que já não podemos nos deixar acuar à eterna dicotomia entre privatizar e estatizar, na medida em que adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, a chamada democracia participativa.³⁷

Por democracia participativa, modernamente entende-se a abertura de instâncias de deliberação das quais possam participar um número cada vez maior de pessoas de forma efetiva. Neste contexto fica claro que o terceiro setor deve, então, integrar o cenário político da reforma do Estado para ajudar a resolver as questões que surgem quando se pretende passar do modelo burocrático para o gerencial. Extrapolando o papel de meros executores de políticas públicas e ingressando na seara de produção dessas políticas, o terceiro setor pode atuar tanto em contraposição com o Estado quanto em complementaridade. Cabe ao terceiro setor lutar para abrir espaços de democracia participativa, já que na maioria dos países subdesenvolvidos a democracia representativa não contribui para o desenvolvimento da sociedade civil pois mantém o político afastado da sociedade.

³⁶ DUPAS, Gilberto. Op cit.

A mera substituição do papel estatal pelo terceiro setor não pode ser vista como avanço; por isso, não basta a reforma do Estado. É preciso reformar o espaço não estatal, pois o regime político atual, confinado ao Estado, não consegue garantir a democraticidade das relações políticas nesse espaço.

Assim como é necessário assentar o Estado sobre os princípios da cidadania e da comunidade com participação do terceiro setor, este próprio também está sujeito aos mesmos vícios que hoje tem-se atribuído ao Estado. No momento em que o terceiro setor é crescentemente invocado como um antídoto contra a privatização do Estado de bem-estar por grupos de interesses corporativos, é importante ter-se consciência de que o terceiro setor pode ser ele próprio uma fonte de corporativismo.

Não é claro que o princípio da comunidade, depois de um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, tenha ainda a autonomia e energia necessárias para protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação e emancipação social que constitui a matriz originária da modernidade ocidental.³⁸

Atentando para evitar que o terceiro setor se transforme em focos de autoritarismo, analisando sua estrutura interna, sua relação com a sociedade e demais organizações e, principalmente, com o Estado, percebe-se que a “potenciação da democracia, da solidariedade e da participação, que buscamos na nova articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado, é apenas um entre outros e nem sequer o mais óbvio resultado dessas relações”.

Fica a grande lição de que “sem uma profunda democratização do terceiro setor será um logro confiar a ele a tarefa de democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal. Aliás, em muitos países a democratização do terceiro setor terá de ser um ato originário, já que o terceiro setor, tal como aqui o definimos, não existe nem pode presumir-se que surja espontaneamente”.³⁹

³⁷ DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. *Revista do Serviço Público*. p.101 e 108

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com.br abr. de 98. p.7

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com.br abr. de 98 p.17

Diante da inegável necessidade de participação social na reforma do Estado, e mais do que só na reforma, de participação no próprio modelo adotado, o terceiro setor tem sido apontado como o sujeito que participará das parcerias para melhor gerenciar o Estado.

A dificuldade está em formular mecanismos que possam garantir através da participação do terceiro setor a efetivação e a expansão da democracia. Existirá sempre o risco de que, ao se abrir espaços para essa participação, esta contribua para acentuar ainda mais a privatização do espaço público ao invés de trabalhar no sentido contrário. Como as análises teóricas apontam, o terceiro setor tem um potencial muito grande para contribuir para a expansão da democracia, porém também é dotado de uma capacidade autoritária e privatista para a qual é preciso estar atento e a qual aparentemente, os planos governamentais, como abordaremos mais adiante, não consideram. Assim, mesmo sendo considerada imprescindível a participação do terceiro setor na reforma, este não pode ser incondicionalmente considerado como o elemento salvador.

CAPÍTULO 2 – PENSANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Histórico da Administração Pública

2.1.1 Modelos de Administração Pública

As sociedades pré-capitalistas eram administradas sem que houvesse, propriamente, uma distinção entre o patrimônio do príncipe e o patrimônio público. Isso acarretava uma privatização total do Estado, e esse tipo de administração é denominado “patrimonialismo”.

Seguindo o processo de racionalização e visando ao rompimento desse modelo, foi se estabelecendo, paralelamente ao desenvolvimento da democracia, a administração burocrática que, ao se pautar pelo profissionalismo, impessoalidade, formalidade e legalidade, combatia o nepotismo e a corrupção característica do patrimonialismo.

Muito embora coubesse bem num Estado liberal clássico onde as únicas funções eram assegurar a propriedade e a efetividade dos contratos, com a incorporação crescente de outras funções, inclusive de ordem econômica, o modelo burocrático se mostrou lento, caro e ineficiente.

No início do Estado moderno, as funções do executivo reduziam-se praticamente à polícia, em sentido estrito, e à cobrança de impostos, uma vez que era pensamento vigente à época que caberia ao Estado apenas assegurar a liberdade individual. No entanto, e muito como fruto da reação das classes trabalhadoras a essa realidade, o Estado foi incorporando novas funções e enveredando-se inclusive pelo campo das atividades econômicas, acarretando, com isso, um aumento significativo nas atividades a serem desenvolvidas principalmente pelo executivo, chegando ao extremo – no auge do Estado Providência nos países centrais – e que teve como correspondente, nos países periféricos, o Estado desenvolvimentista.

Foi com esse acúmulo de novas atividades que surge, realmente, o direito administrativo, que vem regular as novas relações entre administração e administrados, e só então que se pode falar em “aparelho estatal” e “Administração Pública” com a conotação que hoje se coloca. Este aparelho, como vimos, passou a ser gerido e organizado de forma

burocrática que, pelos princípios que orientam o modelo racional-burocrático, consiste em atividades detalhadamente previstas em lei, com um controle forte e *a priori* dos processos pela obediência à forma. Seu princípio maior, o da legalidade, reflete bem essa realidade ao afirmar que só é facultado ao funcionário público realizar o que lhe é expressamente permitido em lei. A própria idéia de modelo burocrático como atividade neutra, profissional, permanente e vinculada à lei⁴⁰ permeia a noção que se tem da própria Administração Pública, reafirmando a identidade entre as duas que vem desde o seu surgimento.

Hoje, no entanto, questiona-se a eficiência desse modelo, pois é dito que mesmo combatendo razoavelmente a corrupção e o nepotismo, ao menos em países centrais, o Estado burocrático acabou tomado por outras formas de privatização, como o corporativismo⁴¹ do funcionalismo público, o *lobby* empresarial que consegue subsídios e financiamentos desnecessários, além de outras formas de pressão e ingerência que retiram do modelo burocrático o caráter neutro legal de que se reveste, ao menos retoricamente. Essa interferência, mais sutil e talvez por isso mais difícil de combater, vem reafirmar que o patrimonialismo ainda não é coisa do passado, apesar de hoje poder ser considerado não mais como regra e sim como patologia da administração pública.

A Administração Pública gerencial vem agora para superar a burocrática. Tendo incorporado avanços da administração privada ao longo deste século, é um modelo orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados que pressupõe que os políticos e funcionários públicos sejam merecedores de um grau real, ainda que limitado, de confiança. Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, utilizando-se, como forma de controle sobre os órgãos descentralizados, do contrato de gestão.⁴²

Difere, portanto, do atual modelo burocrático que busca controlar os processos, definindo normas para contratação de pessoal e compra de bens e serviços. Essa forma de controle *a priori*, ao invés de preocupar-se com resultados, concentra-se na tentativa de evitar o nepotismo e a corrupção, partindo da premissa de que é melhor preveni-los, pois será muito difícil puni-los. Mesmo assim, tem-se mostrado ineficiente na prevenção contra

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. P. 61

⁴¹ No segundo capítulo da obra SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio: Rocco, 1996., o autor faz uma análise que coloca o corporativismo como elemento constituinte e necessário da organização burocrática brasileira, já na época de sua implementação na "era Vargas".

⁴² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão n°9. ENAP. Brasília: 1996. p.9

as novas formas de privatização do público contra as quais as técnicas gerenciais de aferição de resultados são consideradas mais eficientes.

No modelo gerencial, a confiança, aqui entendida como ausência de controles meramente procedimentais, ainda que limitada nos funcionários e políticos, é essencial para que possa haver a delegação e posterior controle dos resultados. Talvez este seja o ponto mais delicado em nossa realidade, na qual aparentemente, todos são *a priori* movidos por interesses alheios aos da Administração Pública.

Essa migração para uma nova forma de administração tem como ícone maior a Grã-Bretanha de Thatcher, mas também foi adotada por governos social-democratas na Nova Zelândia, Austrália e Suécia e, mais recentemente, nos Estados Unidos. No Brasil, como veremos, tentou-se avançar na mesma direção já em 1967 quando da reforma promovida pelo governo militar que introduziu à época alguns conceitos gerenciais.

2.1.2 A Administração Pública até 1967

Tivemos no Brasil, até 1930, um Estado eminentemente patrimonialista, muito embora o patrimonialismo não tenha, ainda hoje, saído totalmente de cena. Não havia à época uma distinção entre o público e o privado, a forma de dominação podia ser classificada como tradicional e, portanto, a gerência da coisa pública era feita ao bel-prazer dos governantes.

Durante o império, numa tradição herdada do reino português e à qual já nos referimos, não se podia distinguir propriamente a Administração Pública dos negócios particulares do imperador, e assim o sendo, o aparelho estatal não operava em função do interesse público; o funcionalismo era um fim em si, uma moeda de troca entre a nobreza política e os grupos que a apoiavam. Pela incapacidade técnica do Estado, a infra-estrutura era operada sob forma de concessões a empresas estrangeiras particulares com incentivos por parte do governo, mas sem nenhuma coordenação ou planejamento a longo prazo, situação esta que não conseguiu desenvolver economicamente o país.

A administração burocrática clássica, que tem origem no sistema militar prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos,

no começo deste século; no Brasil, em 1935, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes no governo Vargas.⁴³

A racionalização da Administração Pública brasileira só veio a ocorrer de fato com Getúlio Vargas na década de 30. Naquela época, o Estado assumiu o papel de motor do desenvolvimento do país e, para que isso fosse possível, foi-se complexizando e organizando de maneira burocrática, fortalecendo cada vez mais suas atividades administrativas. De fato, a revolução de 30 representou a maior ruptura até então na história brasileira, e a racionalização do Estado se evidenciou em todas as esferas, mas o patrimonialismo manteve sua força e do embate entre as forças opostas surgiu um modelo híbrido. “A tentativa de modernização acabou sendo distorcida por uma cultura política clientelista profundamente enraizada, donde o Estado, não obstante a implementação do modelo racional-legal, não resistia às pressões clientelistas mantendo elementos da dominação tradicional.”⁴⁴

Em virtude de ser um governo autoritário, houve uma grande concentração de poder e visível preocupação do Estado com o controle das atividades públicas, o que levou à adoção do modelo de administração burocrático em voga em todo o mundo na época.

As reformas do DASP, nos anos 30, e a do regime autoritário, em 1967, ilustram o isolamento dessas elites em relação a segmentos e setores estratégicos da sociedade, não obstante a importância que tiveram no sentido da ruptura com padrões tradicionais de cultura e de organização da Administração Pública brasileira. A primeira permitiu o salto qualitativo de um padrão patrimonialista de administração, em que a *res publica* confundia-se com a *res principis*, para o burocrático baseado em normas e procedimentos impessoais. A segunda, a partir da experiência do estrangulamento burocrático brasileiro, lançou bases para a constituição de um padrão menos burocrático e mais gerencial de administração.⁴⁵

2.1.3 Contexto histórico da reforma de 1967

A ineficiência do aparelho estatal é atribuída geralmente ao desgaste do modelo burocrático de administração. No entanto, embora atual, esta não é uma crítica nova, tanto que o

⁴³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão n°1. ENAP. Brasília: 1995.

⁴⁴ D'OLIVEIRA, Alexandre Lemgruber Portugal. *Parcerias Estado-Sociedade Civil nos serviços públicos: O modelo das organizações sociais*. Dissertação (Mestrado em Administração). CPAD/UFSC, Florianópolis: 1998.

⁴⁵ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *O Conselho de Reforma do Estado*. Caderno n°8. Brasília, 1997 p.8

governo militar em 1967, já preocupado com a ineficiência da máquina pública, promoveu um extensa reforma administrativa.

Ao longo da história brasileira, até meados do século, o bacharelismo sempre dominou a república, e por serem juristas que ocupavam os espaços da administração, era o enfoque jurídico que predominava na Administração Pública.

Assim, durante a República, foram sendo sobrepostas soluções formais para os problemas e processos que surgiam. Criavam-se, de maneira tópica, figuras para resolver problemas específicos. Como aponta Di Pietro,⁴⁶ no início o conceito de serviço público ligava-se sem contestação ao regime jurídico administrativo, pois a administração resumia-se ao poder político e de polícia, ambos indelegáveis. O Estado, ao inaugurar sua fase desenvolvimentista, foi assumindo mais encargos; sentindo necessidade de especialização para obter melhores resultados em suas atividades, passou-se a adotar autarquias para execução de serviços próprios da esfera pública, destacando setores da administração para a execução de finalidades específicas. A busca de métodos de gestão privada levou à concessão, inicialmente sob forma de delegação, que tinha a grande vantagem de possibilitar a prestação de serviços sem ônus financeiro para o Estado. No entanto as exigências estatais dificultavam a gestão pelos critérios privados, levando as empresas concessionárias a dificuldades financeiras e à necessidade de o Estado socorrê-las, perdendo assim as concessões o seu atrativo.

Posteriormente, de forma a injetar capital estatal para fortalecer atividades realizadas por empresas privadas, tiveram origem as sociedades de economia mista e devido ao conflito de interesses por vezes existente entre o Estado e seus “sócios” particulares, adotou-se, ainda, o modelo de empresas públicas.

Os nascentes estudos sobre a Administração Pública em nível internacional foram mal assimilados no Brasil por total falta de quadros, e assim a realidade ultrapassou a capacidade de criação jurídica, tornando-se as leis meros ornamentos. Por influência estrangeira e incapacidade de solucionar os problemas, o enfoque jurídico foi sendo

⁴⁶ Ver as obras: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 6.ed, São Paulo: Atlas, 1996. e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996. P.16

substituído pelo do desenvolvimento econômico, onde passam a ser relevantes idéias como planejamento e rendimento.

Cabe ressaltar que é patente, ao longo da evolução das instituições de direito administrativo e da própria Administração, a busca de formas mais eficientes de atuação do Estado, sempre inspiradas no modelo privado. É nessa direção que apontaram todas as alterações e reformas feitas na máquina pública, e esta vontade não é exclusividade da história política brasileira.

Neste contexto, o “Governo Revolucionário” elaborou o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) e o Ministério do Planejamento foi incumbido de examinar os rumos mais convenientes para os trabalhos da Reforma Administrativa. Elaborou-se, assim, um pré-documento, que enunciava as medidas essenciais para a eficácia de tal reforma, onde era apontada a necessidade de mudanças que privilegiassem a instrumentalidade. Para dar continuidade aos trabalhos, foi criada a COMESTRA (Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa), à qual cabia “armar um quadro capaz de pôr fim a uma situação de descontrole real efetivo, na Administração Pública federal, problema que, por si só, equivalia a romper com uma tradição de sessenta anos, enraizada em concepções jurídicas que relegavam a segundo plano as lições da arte de governar”.⁴⁷

Como produto dessa comissão, foram escritos dois documentos e deles é que foram tiradas as diretrizes que mais à frente contraporem às da reforma atualmente proposta. No entanto, devido a divergências internas e reações conservadoras, principalmente do Tribunal de Contas e DASP, o trabalho foi sofrendo alterações e restou enfraquecido e relegado a segundo plano em função de questões governamentais mais imediatas. Decidido a efetuar a reforma ainda em sua gestão, o Presidente Castello Branco deu continuidade aos trabalhos chamando para si a responsabilidade, como evidencia a passagem a seguir: “Colhidas as observações de todos [os ministros] dedicou-se o presidente ao estudo das mesmas, debatendo-as com seus três assessores diretos, promovendo novas reuniões com os seus Ministros e tomando as decisões que, em seu alto

⁴⁷ DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73) P.17

critério, lhe pareceram as mais acertadas. Seguiu-se a redação definitiva do texto dos decretos-leis”⁴⁸.

Já de início podemos observar que a reforma, muito embora contasse com um embasamento teórico resultante de uma análise concreta da situação, foi fruto de um trabalho de gabinetes, sem ocorrer uma discussão com o serviço público e, muito menos, com a sociedade. Mais do que um problema do Estado, a reforma foi encarada como uma questão do governo para com sua administração.

Essa abordagem levou a um belo diploma legal sem, porém, significar um avanço no sentido de realmente melhorar a eficiência do aparelho estatal. Ocorreu, assim, mais uma reforma legal do que real, onde muito pouco do que fora pensado em termos de modelo de administração acabou implementado.

2.1.4 Contexto histórico da reforma atual

O modelo burocrático de administração perdurou enquanto esteve em voga o Estado desenvolvimentista brasileiro que, como vimos, foi contemporâneo do Estado social nos países centrais. O poder estatal intervinha diretamente e dava as diretrizes do mercado e essa situação permaneceu inalterada até recentemente quando a força da economia mundial rompeu as fronteiras, pondo em xeque a possibilidade de se efetuar o planejamento e a coordenação exigidos pelo modelo, visto que estes pressupõem ambiente relativamente fechados e controláveis. Na visão de Di Pietro, esta decadência do Estado social clama por um Estado “subsidiário”, entendido como

(...) um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira à atuação do Estado, como se via no período liberal, mas constituem a própria razão de ser do Estado. Cabe a este promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para isto é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais.⁴⁹

O caminho para se chegar à implementação desse Estado subsidiário passa, segundo a grande maioria dos autores consultados neste estudo, pela redução do tamanho do Estado, o

⁴⁸ DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73) p.30

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.P.20

fomento a atividades privadas, adoção de parcerias com a esfera privada e pela busca da eficiência acima da burocracia.

No tocante às parcerias e atividades de fomento, a atual Constituição Federal fez expressa previsão legal em diversas áreas como saúde, assistência social, cultura e educação, já lançando nestes aspectos as linhas gerais do Estado subsidiário.

Quanto à exploração direta de atividades econômicas, ela reservou determinadas atividades exclusivamente para a atuação estatal e noutras possibilitou que o Estado as executasse discricionariamente se entendesse necessário. Porém, é no plano da regulação da Administração Pública que nos afastamos mais da idéia de subsidiaridade do Estado, retornando-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil.

A Constituição sacramentou os princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma Administração Pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na idéia do controle por processo, e não por resultados e objetivos, quando sabemos que a Administração Pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança, e no controle dos resultados e não dos processos.⁵⁰

Diante do quadro global atual, o esgotamento do Estado desenvolvimentista é tido como um dos principais fatores que levam ao desgaste do modelo burocrático, que hoje carrega uma série de vícios incorporados ao longo dos anos e que entram o funcionamento da máquina estatal. Atualmente, como em todo o resto do mundo, questiona-se o crescimento desorganizado e superdimensionado do Estado; por tais razões é dito ineficiente e procura-se reformá-lo.

Na área da Administração Pública, porém, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas. Nesta área, da mesma forma que no plano do combate à inflação e em matéria de política social, esse governo fracassou por pura incompetência. No caso da Administração Pública, o fracasso deveu-se, principalmente, por haver tentado reestruturar o aparelho do Estado sem antes reformar a Constituição. Na verdade, suas intervenções limitaram-se a desorganizar ainda mais a estrutura burocrática existente no país e a desprestigiar o seu pessoal, de repente acusado de ser o culpado de todos os males do país, quando, na verdade, o

⁵⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão nº1. ENAP. Brasília: 1995.

corporativismo – a defesa de interesses de grupos como se fossem os interesses da nação – não era e não é um fenômeno específico dos funcionários públicos, mas um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira.

Depois de rechaçar a desordenada “reforma” tentada pelo governo Collor, inicia-se, com Itamar Franco, uma formulação bem fundamentada teoricamente que visa compreender a crise do Estado e propor soluções. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e a Câmara da Reforma do Estado que congrega diversos ministérios e que veio nortear a ação do governo no intuito de dar uma nova feição ao aparelho estatal.

Como daquele trabalho, foi apresentado, em novembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que após fazer uma análise histórica, um diagnóstico de problemas e formular teoricamente soluções, traçou as estratégias de transição e as linhas gerais do que se convencionou chamar de modelo de Administração Pública gerencial. Ainda como resultado concreto do plano diretor, foi instalado, em dezembro de 1995, o Conselho de Reforma do Estado, composto por doze⁵¹ “notáveis” que tem por finalidade “proceder debates e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado nos assuntos relativos à reforma do aparelho do Estado” e procura, nos dizeres do governo, romper o padrão tecnocrático, autoritário, tendo como fim estabelecer um canal formal de articulação entre governo e sociedade, particularmente com as elites reformadoras, tendo como objetivo promover a reflexão e o debate sobre a reforma do Estado.⁵²

O projeto apresentado pelo atual governo acena não só no sentido de substituir esse modelo burocrático que é considerado uma das principais razões do fracasso do Estado brasileiro, pela chamada administração gerencial. Vai além, propõe repensar as funções do Estado, fazendo dele um ente de caráter eminentemente regulador e fomentador, muito menos executivo do que foi no passado, e para isso prevê passar grande parcela das responsabilidades que hoje assume para a sociedade através das privatizações e da publicização, questões que abordaremos mais adiante.

⁵¹ É interessante salientar que fazem parte do Conselho, em sua primeira gestão, três grandes empresários, cinco consultores de empresas, além do presidente da Fundação Roberto Marinho.

⁵² MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *O Conselho de Reforma do Estado*. Caderno nº8. Brasília, 1997. p.7

Nas palavras do próprio governo:

O projeto de reforma do Estado visa substituir o antigo estatismo pelo moderno Estado regulador. O aparato regulatório existente é enorme, obsoleto, burocratizante e, em essência intervencionista, sendo necessário primeiro desregular para, a seguir, regular por novos critérios e formatos mais democráticos, menos intervencionistas e burocratizados.⁵³

⁵³ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *O Conselho de Reforma do Estado*. Caderno nº8. Brasília, 1997 p.26

2.2 Reforma de 1967 versus Reforma de FHC

2.2.1 O que foi a reforma de 1967

Dentro do contexto histórico acima descrito, onde imperava uma organização administrativa assistemática e um governo autoritário, a reforma de 67 foi a primeira tentativa de sistematizar e normatizar toda a Administração Pública federal que até então crescia desordenadamente, e autores da época compreenderam e enalteceram justamente esta virtude, como demonstra o trecho a seguir:

Com o Decreto-lei 200, pela primeira vez tentou-se com êxito harmonizar a ordem administrativa com a ordem constitucional. Na prática, no entanto, sucessivos atos normativos vêm prejudicando o entendimento reformista. De um modo geral, o que quis o legislador não foi outra coisa que estabelecer o equilíbrio entre o que é político, constitucional e administrativo (...).

Além de traçar linhas mestras de atividade administrativa, o Decreto-lei 200 assume caráter solene e formal de lei orgânica no tocante à organização administrativa brasileira. Ressaltem-se no diploma, não as impropriedades e vícios de adjetivação, não as imperfeições meramente substantivas, mas a intenção de dar ao poder político-administrativo uma estrutura capaz de atender à variedade dos serviços na diversidade das complexas situações jurídicas.⁵⁴

De acordo com pronunciamento do próprio presidente Castello Branco, “o propósito da reforma é obter que o setor público passe a operar com a eficiência de empresa privada”,⁵⁵ despertando na coletividade o interesse e a participação no serviço público assim como despertando no serviço público a consciência de que seu objetivo é o de bem-servir a comunidade. A reforma visava habilitar o administrador público a tomar decisões expeditas, coerentes, coordenadas e tempestivas, calcadas num tripé de planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso.

Sob a forma de inserção de dispositivos na Constituição Federal e através dos Decretos-lei 199 e, proeminentemente, o 200, tomou forma jurídica toda a elaboração teórica levantada nos exaustivos trabalhos prévios. O texto legal procurou refletir a preocupação em estabelecer como atividade primeira da administração a fixação de

⁵⁴ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentário à reforma administrativa Federal*. São Paulo: Saraiva, 1975. p.30 e 39

⁵⁵ DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73)1967.

diretrizes, determinando a obediência dos administradores ao planejamento, regulando a execução com base no orçamento e programa de desembolso, de modo a garantir previsão e regularidade ao serviço público. Para isso, modificaram-se os métodos de controle, que passariam a ser *a posteriori* e devendo concentrar-se nos resultados. Esse controle seria feito tanto internamente quanto externamente pelo TCU através das auditorias. Como catalisador de todo o sistema, a idéia de organização e coordenação se materializava mais no trato das atividades de planejamento e execução do que das estruturas, e na preocupação com a qualificação de manejo de pessoal, que era tido como o problema mais grave a ser enfrentado.

Diante dessa moldura, ficaram explicitamente consagrados no texto do Decreto-lei 200 os princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, e controle, sendo que o equilíbrio entre estes dois últimos é talvez a principal discussão que ainda hoje permeia o tema da reforma do aparelho estatal.

Para os efeitos da reforma, considerava-se como administração federal todo o serviço público federal organizado e funcionando para prestar serviços que incumbem ao poder executivo na sua condição de poder administrativo sob direção do presidente e seus ministros. Nesse quadro, desde já se podia distinguir entre administração direta e indireta. A primeira, materializada na Presidência e seus ministérios, assim como nos órgãos diretamente a eles ligados, era vista como o aparelhamento da ação imediata do executivo e era sobre ela, preponderantemente, que deveria incidir a reforma administrativa.

No que concerne à administração indireta, o resultado dos estudos indicou a necessidade de um máximo grau de flexibilidade de gestão, aproximando tais entidades dos modelos privados. As autarquias, sociedades de economia mista, as empresas públicas, bem como as fundações a elas equiparadas, não seriam sujeitas aos princípios do controle e da coordenação, mas ao da supervisão, que supervisão deveria ser exercida através dos órgãos de direção e fiscalização das próprias entidades, e não diretamente pelo ministro sobre elas. Assim, elas seriam vinculadas e não subordinadas à Administração Pública direta. Como se afirmou à época, “é sensível a preocupação da reforma administrativa em bem caracterizar as entidades da administração indireta, impedindo, a todo preço, que se queira sujeitá-las às regras habituais e gerais do serviço público federal, que se destinam à

administração direta”.⁵⁶ Todas suas características, mormente a política de pessoal, deveria ser diferenciada da administração direta.

No entanto, mesmo diante desses princípios norteadores, a prática levou a uma quebra na flexibilização proposta. A interferência política nos entes descentralizados, através inclusive da nomeação de seus dirigentes e o estrito controle sobre suas ações, característica intrínseca à forma de governo autoritário que estava estabelecido, relegou à letra morta a tão apregoada flexibilidade de gestão. Autores da época já apontavam dúvidas quanto às vantagens da supervisão em relação à coordenação.

“Convém notar, sem querer doutrinariamente especular, que a supervisão ministerial como está proposta não passa na ação interna de uma modalidade do poder de polícia.”⁵⁷ Até porque, a administração indireta “gozando, destarte, de privilégios ou de regalias administrativas, por consequência, não escapam dos sistemas de controle, seja o político, o administrativo e o financeiro (art. 24 do Decreto-Lei 200)”.⁵⁸

2.2.2 Diretrizes das reformas

Em 1967 a máquina estatal já havia crescido muito, principalmente a partir dos anos 30 quando o Estado passou a capitanear o processo de industrialização nacional. Já se sentia à época a necessidade de mudar as formas de controle, os processos e o planejamento a fim de se obterem resultados melhores, mas sobretudo para garantir a lisura dos processos. Intentava-se submeter à aprovação do Congresso Nacional apenas as linhas básicas, ficando a cargo do executivo a tarefa de implementar os princípios expostos na lei através de decretos e regulamentos.

Está implícita, nessa visão, a vontade de agilizar a administração, conferindo mais liberdade às tarefas executivas. Na reforma proposta hoje, também está patente a intenção de agilizar os processos, e para isso se apela à desregulamentação, ao retirar determinadas atividades da máquina estatal propriamente dita, como veremos ao discutir as organizações sociais.

⁵⁶ DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73) p.78

⁵⁷ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentário à reforma administrativa Federal*. São Paulo: Saraiva, 1975. p.112

⁵⁸ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentário à reforma administrativa Federal*. São Paulo: Saraiva, 1975. p.118

Como filosofia básica da reforma, tínhamos em 67 a desconcentração da autoridade executiva, através de uma vigorosa política de descentralização. Tencionava-se, com isso, restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais a autoridade necessária à solução de questões da administração ordinária. O próprio artigo 4º do Decreto-lei 200, fruto jurídico concreto da reforma, divide a Administração Pública em atividades de direção (administração direta: presidência e ministérios) e atividades de execução (administração indireta).

Hoje o panorama não é muito diferente. O plano diretor da reforma do Estado, ao distinguir no aparelho estatal quatro setores, reserva ao chamado “núcleo estratégico” justamente as funções diretoras, orientadoras e normativas, ao afirmar que “é o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento”.⁵⁹

Paralelamente, separa deste núcleo os setores executivos, e mais do que simplesmente lhes conferir autoridade para a solução de questões administrativas ordinárias, apregoa que o princípio norteador nestes setores deva ser a eficiência e, para tal, o modelo de administração a ser adotado: o gerencial. Pode-se perceber que a intenção de conceder maior flexibilidade aos entes executivos é a mesma; o que muda é a forma pela qual se busca efetivar uma maior eficiência – conceito intimamente ligado à liberdade dos setores que vão executar as políticas estabelecidas pelo governo. Hoje, a fim de flexibilizar a execução de políticas, propõe-se retirar da esfera estatal, e portanto livrar dos controles do direito administrativo, os entes executivos, passando-os para o chamado “terceiro setor” e exercendo sobre eles controles apenas finalísticos.

Já em 1967 se queria dar realce à supressão dos controles meramente formais ou cujo custo seja superior ao risco, assim como quaisquer centralizações de caráter normativo que correspondam à mera formalidade burocrática ou a estereis preocupações de padronização e uniformidade.

Hoje, novamente, o já mencionado Plano Diretor da Reforma do Estado afirma que a administração burocrática nasceu com a intenção de defender a coisa pública, mas que “na medida em que o Estado assumia responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em

⁵⁹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

dimensão foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle”,⁶⁰ e aponta, então, como se vê nas palavras do presidente da república, para uma nova forma de gestão: “É preciso, agora, dar um salto adiante no sentido de uma Administração Pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão.”⁶¹

Pretendia-se, ainda em 1967, “dignificar o serviço público, profissionalizá-lo, conferir-lhe autoridade e responsabilidade; observar o sistema de mérito; combater o empreguismo e pistolão; dar ao serviço público uma carreira capaz de remunerar satisfatoriamente o servidor e satisfazer suas aspirações de auto-realização, assegurando-lhe tranquilidade quanto ao futuro”.⁶²

Também agora, esse norte, ao menos retoricamente, está orientando a pretendida reforma. Mais uma vez invocamos palavras do presidente da república, na apresentação de seu plano diretor, quando afirma que “é preciso reorganizar a estrutura da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções”.⁶³

Muito embora a reforma de 67 clamasse por uma administração mais ágil, e autores da época tenham de fato utilizado a mesma expressão de modelo gerencial que se usa hoje, a reforma visava também instituir “a criação de efetivo sistema de controle dos dispêndios públicos e de responsabilidade de seus agentes, compreendendo, entre outras medidas, a organização da contabilidade, a disciplina dos relatórios financeiros; a auditoria e a inspeção administrativa.” Assim, ao mesmo tempo que se pregava a descentralização e a autonomia da administração indireta, destinava-se ao controle grande parte do texto legal.

⁶⁰PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. As Três Formas de Administração Pública In: _____. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Item 2 Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

⁶¹PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apresentação In: _____. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Item 1 Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

⁶²DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73)

⁶³PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apresentação In: _____. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Item 1 Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

Revelada aqui a preocupação primordial com a lisura dos processos, pode-se entender a importância do órgão de controle externo da Administração Pública. Tal importância era tamanha, que dos trabalhos da comissão encarregada de preparar a reforma resultaram dois documentos, uma minuta da reforma e um documento específico sobre o Tribunal de Contas, que tinha um proeminente papel no contexto da reforma, uma vez que era situado na posição de órgão de controle externo do poder executivo.

Hoje, como forma de controle da Administração Pública, está-se buscando instituir controles participativos, que partem do “contrato de gestão” e passam pela publicação e análise de relatórios, audiências públicas, participação popular na gestão da coisa pública, etc. Arriscamo-nos a dizer, inclusive, que este é o maior diferencial entre as reformas, o que é plenamente justificado pelo período histórico em que elas se situam. No entanto, como será discutido mais à frente, resta saber se esse incentivo à participação popular tem condições de se tornar efetivo e realmente democrático em uma sociedade tão heterogênea quanto a nossa.

2.2.3 Reformar para quê?

Essa breve comparação, longe de procurar descer a minúcias, mostra-nos que os problemas apontados na máquina estatal não são novos. As questões com que se deparou o administrador público de 30 anos atrás ainda persistem, e tanto os princípios quanto as posturas concretas que os especialistas apontam como soluções não são completamente novas e nem diferentes. Fica claro que implantar é sempre muito mais difícil do que planejar e podemos chegar a ponto de nos questionarmos se, de fato, é possível tornar o Estado mais efetivo e eficiente do que é hoje.

Transcrevemos, a seguir, um trecho que seria atualíssimo se publicado num jornal ou proferido num discurso de hoje, mas que foi escrito à época da reforma de 1967:

Na verdade, os que administram vêm, de há longos anos, dando expansão a reiteradas queixas de que não têm condições de bem administrar; os clientes da administração de longa data reclamam contra o burocratismo e a falta de eficiência do serviço público; os idealistas de há muito anos pugnam, sem êxito, pelo sistema do *mérito*; os políticos discursam reclamando pelas demoras e falhas na administração; e os governantes colocam a reforma nos seus ambiciosos programas. Mas jamais se conjugaram os esforços no sentido de efetivar-se a reforma, pois que a simples reunião de pessoas qualificadas para estudá-la não

representa, na realidade, o resultado das pressões dos interessados nem o manifesto propósito de transformá-la em realidade.⁶⁴

Dentro do âmbito de uma reforma administrativa entendida como mero ajuste do aparelho estatal para conseguir mais “governança”,⁶⁵ são muito semelhantes as idéias de 67 com as idéias atuais. Inclusive, recorreu-se, então, a decretos-lei enquanto hoje, boa parte do plano da reforma está sendo implementado através de medidas provisórias que guardam certa similaridade com aquele instrumento. Apontamos, como diferenciais, o contrato de gestão, como forma de delegação de funções, e as novas formas de participação social, seja na gestão, seja no controle, das quais questionamos a eficiência e abordaremos posteriormente.

No entanto, os problemas relacionados ao Estado transcendem a mera organização administrativa, passando por um crise de legitimidade e efetividade do Estado moderno. A conjuntura mundial impõe repensar as funções do Estado e os mecanismos de controle popular de modo a se trabalhar uma nova legitimidade, construindo tanto uma nova governança quanto uma maior governabilidade, pois a figura do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social está posta em xeque.

Assim, antes de nos entregarmos cegamente à mudança de modelos há muito estabelecidos, convém tentar compreender as disfunções do aparelho estatal não apenas em seus sintomas de ineficiência e morosidade. Tampouco devemos limitar nossa análise às causas imediatas, freqüentemente apontadas como responsáveis pelos problemas que atingem o cidadão comum, usuário dos serviços públicos e destinatário da atividade administrativa, como o excesso de regulamentação ou a má estruturação dos órgãos.

Faz-se necessário, sim, uma compreensão do papel que o Estado deve ter para então analisar-se as patologias que afetam a máquina pública e que lhe tiraram a capacidade de administrar pelos fins que lhe são colocados, até porque, se as patologias não forem superadas, tanto a mudança de modelos administrativos quanto o repensar teórico acerca das funções estatais será novamente degradado e transformado numa reforma apenas legal.

⁶⁴ DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73) p.31

⁶⁵ Conceito desenvolvido em diversas publicações do MARE acerca da reforma do Estado e cuja origem é atribuída a relatórios do Banco Mundial.

2.3 A reforma do Estado dos anos 90

2.3.1 O que é a reforma?

A reforma atualmente em curso engloba a idéia de reforma administrativa sem ficar restrita a ela. Por reforma administrativa propriamente dita, entende-se a alteração de normas que possibilite o aumento da governança, da capacidade técnica do governo implementar suas decisões. Nesse âmbito, pode-se afirmar que mesmo sendo um tema recorrente, somente ocorreram duas reformas administrativas estruturais no capitalismo: a que inaugurou a administração burocrática em substituição à patrimonialista e a que instaura agora a administração gerencial.⁶⁶

No entanto, essa é apenas uma das facetas da reforma do Estado, uma vez que, além da administração, ela se propõe a alterar as estruturas de tomada de decisão e de influência da sociedade na própria administração. Consoante afirmação do próprio ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado, “uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições de forma a aumentar a governança e a governabilidade”.⁶⁷

Não basta somente adotar uma nova estratégia de gestão, pois para que esta tenha êxito é necessário também uma estrutura administrativa reformada. Para se fazer a reforma da estrutura é necessário ter bem claro um “mapa” das diferentes funções que o Estado desempenha para então decidir quais continuará desempenhando e de que forma o fará. “A idéia geral é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores em que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor.”⁶⁸

No atual plano diretor da reforma, essa mudança institucional passa pela privatização, publicização e terceirização, além de estabelecer dentro do seio do Estado órgãos específicos para a formulação, execução e regulação das políticas públicas. Para se alcançar essa

⁶⁶ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Caderno 1. Brasília, 1997. P.41

⁶⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão nº9. ENAP. Brasília: 1996.

⁶⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão nº9. ENAP. Brasília: 1996. p.13

mudança institucional, faz-se necessária a delimitação do papel do Estado, o equilíbrio entre desregulamentação e controle, o aumento da governança e o aumento da governabilidade.⁶⁹

2.3.2 Delimitação do papel do Estado

Dentre os passos em direção à reforma, o primeiro, necessariamente, é a delimitação do papel do Estado, que vai levar a um redimensionamento institucional sobre o qual incidirá a forma gerencial de administrar.

Nesse sentido, o já citado Plano Diretor da Reforma do Estado delinea detalhadamente os diferentes setores da administração e o papel que o Estado reformado terá em cada um deles. Exporemos, a seguir, a estrutura e os comentários tecidos no plano diretor e em obras ligadas a sua justificação.

Setor	Atividades Principais*	Princípio	Como ficará
Núcleo estratégico	Formulação, regulação e avaliação	Efetividade	ESTADO – secretarias formuladoras e agências reguladoras
Atividades exclusivas	Execução de atividades onde está presente o poder de Estado	Qualidade	ESTADO – Agências executivas
Serviços não exclusivos	Execução de atividades que não requeiram o poder de Estado	Qualidade	Entidades públicas não estatais, organizações sociais
Produção de bens e serviços para o mercado	Atividades empresariais comuns e monopólios naturais de infra-estrutura	Qualidade	Empresas Privatizadas e concessões de serviços

*em todos os setores existem atividades de apoio que serão objeto de terceirização.

De início, o plano diretor estabelece a existência de quatro setores e define, teoricamente, qual seria o modelo de gestão mais adequado e a forma de propriedade que deve prevalecer em cada setor. Tangenciando todos os setores também pode ser constatada uma diferenciação entre as atividades principais e as de apoio, que vão receber um tratamento diferenciado, encaminhando-se para a terceirização. Num segundo momento, estabelece políticas de transição e materializa a justificativa teórica na nova estrutura administrativa que se

⁶⁹ MINISTÉRIO DA ADMNSTRACÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Caderno 1. Brasília, 1997 p.15

implementa através de alguns marcos legais, aí incluídas reformas constitucionais e medidas provisórias.

O NÚCLEO ESTRATÉGICO corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos poderes legislativo e judiciário, ao ministério público e, no poder executivo, ao presidente da república, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. Assim, a efetividade, aqui, é mais importante que a eficiência. O que importa saber é, primeiro, se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional, se correspondem aos objetivos mais gerais para os quais a sociedade brasileira está voltada. Num segundo momento, cabe questionar se, uma vez tomadas as decisões, estas serão, de fato, cumpridas.

Nesses termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, é mais adequado que haja um misto de Administração Pública burocrática e gerencial. Isso porque a primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a Administração Pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Para o alcance de suas funções, é necessário que dentro do núcleo estratégico a forma de propriedade seja puramente pública, até porque a ele estão vinculadas as atividades mais essencialmente estatais.

O segundo setor é o das ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e a fiscalização dos impostos, o controle do sistema financeiro e monetário, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação e saúde básicas, o serviço de emissão de passaportes, etc.

Neste setor o que importa é o atendimento a milhões de cidadãos, com boa qualidade a um custo baixo, sendo o modelo de gestão gerencial o mais adequado para o desempenho dessas funções. No entanto, por envolver o poder de Estado, a forma de propriedade deve ainda ser pública.

No setor dos SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS, o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado e portanto não precisam ser estatais. Por outro lado, trabalham com direitos humanos básicos que implicam, no linguajar econômico, externalidades que não podem ser compensadas pelo mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Aqui, mais uma vez, o que conta é a qualidade dos serviços prestados, e para tal o modelo de gestão também deve ser gerencial. Não há razão para que a propriedade seja estatal, visto que o Estado participa indiretamente através de subsídios, mas, como vimos, tanto por motivos econômicos quanto éticos, são serviços que não podem ser simplesmente incorporados pelo mercado. Assim, é através da propriedade pública não estatal que se dará a prestação desses serviços, assumindo o Estado, com isso, um papel de financiador e fomentador.

A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

A PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis – o que não é mais o caso no Brasil – ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a reforma reflete a visão de que a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

2.3.3 Processos de mudança

Para que se possa modificar a situação atual existente em cada setor, onde a propriedade é do Estado e a organização se dá de forma burocrática, existem diferentes processos de mudança.

No âmbito do núcleo estratégico e das atividades exclusivas, que continuarão a fazer parte do aparelho estatal propriamente dito, terá grande importância a reforma administrativa. Como forma de implementar a administração gerencial dentro do núcleo estratégico serão criadas secretarias formuladoras de políticas públicas e as agências reguladoras. No setor de atividades exclusivas serão criadas as agências executivas, que mesmo continuando integradas ao governo também firmarão contratos de gestão com a administração direta sendo uma espécie de correspondente das organizações sociais.

No que se refere às atividades não exclusivas, aquelas onde vai ser adotada a propriedade pública não estatal, temos o processo de publicização que vai passar para as organizações sociais a prestação dos serviços. “A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal.”⁷⁰

No âmbito da produção de bens e serviços para o mercado, temos um processo de privatização com regulação, no caso de monopólios naturais, por órgão do núcleo estratégico (notadamente as agências reguladoras), processo este que já está em curso e constitui até agora, talvez, a ponta mais visível da reforma do aparelho do Estado.

⁷⁰ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. Caderno 2. 4ªed. Brasília, 1998.

No tocante à privatização cabe fazer um detalhamento semântico sugerido por Di Pietro, para quem o termo, em sua acepção mais ampla engloba

(...) todas as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem fundamentalmente: a desregulação, desmonopolização, venda de ações de empresas estatais ao setor privado, concessão de serviços públicos e *contracting out* (forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado).⁷¹

Nessa acepção, a idéia de privatização englobaria inúmeros aspectos da reforma do Estado. Obviamente, não é esse o significado utilizado nos parágrafos precedentes, onde está presente seu significado mais restrito e que se popularizou no Brasil, restringindo-se basicamente à transferência de empresas públicas para o controle privado.

2.3.4 Agências executivas

As agências executivas⁷² serão criadas dentro do setor de atividades executivas exclusivas do Estado e serão uma espécie de correspondente ao projeto de organizações sociais que será aplicado ao setor de atividades não exclusivas. Quando abordarmos este último projeto, ao qual dedicaremos especial atenção, analisaremos também mais detalhadamente o "contrato de gestão".

Dentro do modelo gerencial, as agências executivas se mostram como instrumento prático que possibilitará a implementação de uma administração mais flexibilizada acompanhada de um controle de resultados mais eficiente. Inicialmente, destacamos que

a denominação Agência Executiva é uma qualificação a ser concedida, por Decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. O projeto Agências Executivas, portanto, não institui uma nova figura jurídica na administração pública, nem promove qualquer alteração nas relações de trabalho dos servidores das instituições que venham a ser qualificadas.⁷³

⁷¹ DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996. p.11

⁷² Um programa diferente é o das "Agências Reguladoras". Como órgãos de planejamento e fiscalização de atividades socialmente relevantes, mormente os monopólios naturais, estas agências integram o setor do Núcleo Estratégico do Estado mas terão um funcionamento desburocratizado e relativamente autônomo. Como exemplo destas agências podemos citar a ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica, e a ANEP – Agência Nacional do Petróleo.

⁷³ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Agências executivas*. Caderno n.9. Brasília. 1998 p.7

O que o projeto possibilita é que determinados entes da administração, sem perder seu caráter público, recebam maior liberdade e autonomia com os requisitos da elaboração de plano estratégico com metas objetivas a serem alcançadas e com a assinatura dum contrato de gestão, firmado entre o ente e o seu ministério supervisor, que explicitará as metas e as formas de controle e de acompanhamento.

O projeto Agências Executivas é regido pela Lei 9.659, que em seus artigos 51 e 52, traçou as regras gerais para implementação do projeto, cujo texto transcrevemos a seguir.

Lei 9.659

“Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado *Contrato de Gestão* com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita por ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

Art. 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.

§ 1º Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.”

Os dispositivos acima citados foram regulamentados pelos Decretos 2.488 e 2.487, ambos de 2 de fevereiro de 1998. O primeiro estabeleceu as regras para qualificação e desqualificação de entidades como agências executivas bem como as regras gerais para a celebração do contrato de gestão; o segundo estabeleceu medidas de organização administrativa específicas para as agências executivas.

Como elementos essenciais do projeto, destacamos a concessão de flexibilidade e a instrumentalização do controle. Poderá ser concedida flexibilidade às áreas de orçamento e finanças, gestão de recursos humanos e serviços gerais e contratação de bens e serviços, nelas incluídas a possibilidade de bonificação dos funcionários, conforme o rendimento, facilidades para efetuar compras e desburocratização da liberação de verbas. Os controles, por sua vez, serão efetuados por relatórios baseados nos indicadores e pela previsão de desempenho constantes do plano estratégico da agência.

As flexibilidades que serão concedidas às agências ainda estão sendo regulamentadas. Até a presente data foram regulamentadas pela instrução normativa nº7, de 3 de julho de 1997 que delegou diretamente às agências a disposição sobre pequenos gastos, como contratação de estagiário e instalação de equipamentos de segurança, e pela Lei 9.648 que alterou dispositivos da lei 8.666 e em especial seu artigo 1º que alterou o art. 24, par. único da lei de licitações que passou a vigorar com a seguinte redação:

Nova redação da lei 8.666	
Art. 24.
.....
Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo, serão de 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedade de economia mista e empresa pública, bem assim por autarquia e fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.”	

Percebe-se ainda que dentro da política de conceder “flexibilidades de gestão” às entidades qualificadas como agências executivas, o fim da exigência de regime jurídico único para os servidores civis, introduzido pela Emenda nº19, também desempenha papel fundamental, pois permitirá grande liberdade na gestão de pessoal.

Mais do que instituir uma novidade jurídica, o projeto visa direcionar as instituições a repensarem toda a organização, desde sua missão até seus processos de trabalho, com vistas a prestar melhor serviço e atendimento aos seus usuários, com menor custo possível.

Até a conclusão do presente trabalho, diversas entidades da administração federal estavam implementando o projeto de agências, entre elas o IBGE, IBAMA e INSS. O INMETRO já havia concluído o projeto e, tendo firmado contrato de gestão com Ministério da

Indústria, Ciência e Tecnologia, foi qualificado como agência executiva por decreto federal de 29 de julho de 1998.

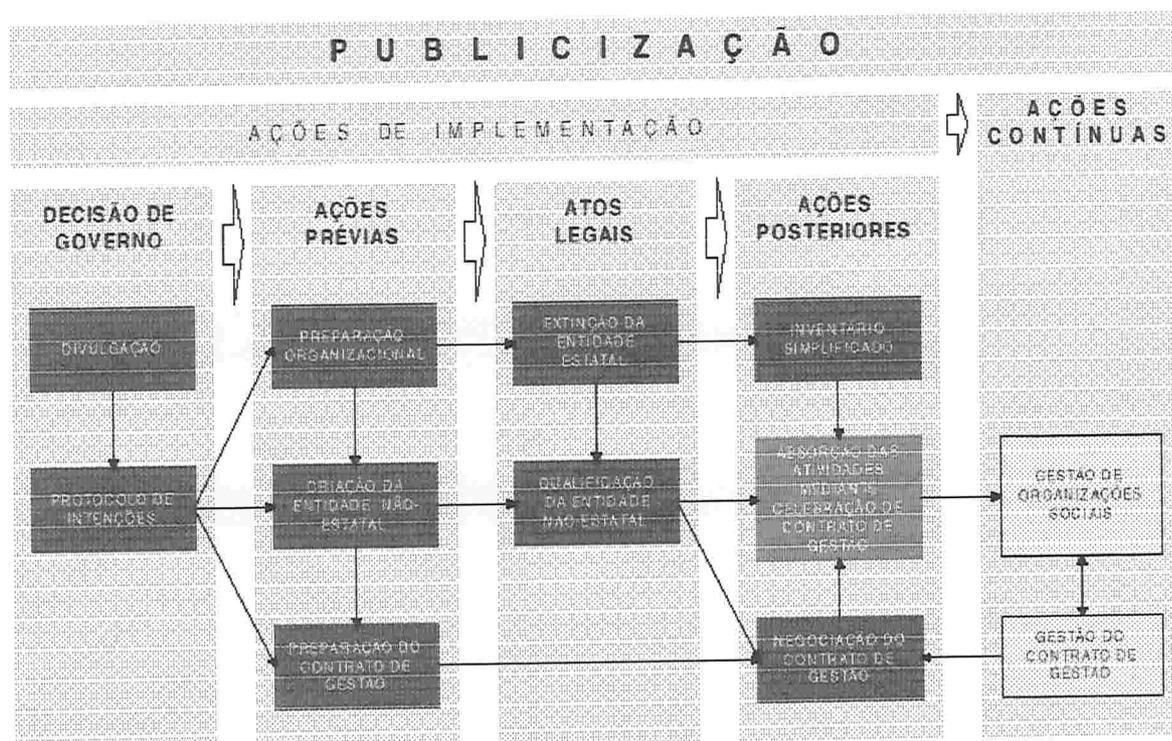
2.3.5 Governança

Governança é a capacidade de um governo para concretizar as decisões que toma. Paralelamente, a possibilitar a governança, um adequado mecanismo de controle é fundamental para se assegurar melhor representação de interesses sociais que vai desembocar em maior governabilidade. Diferente da governabilidade, a governança não questiona a possibilidade política de tomar determinadas decisões e sim a capacidade técnico-prática de efetivá-las e, nesse contexto, surgem como principais temáticas a reforma administrativa e o ajuste fiscal, que irão possibilitar recursos para que se empreenda a ação do Estado e garanta agilidade para que as decisões cheguem aos destinatários.

Com isso, a passagem para um modelo gerencial é um norte que vai orientar a organização do aparato técnico dentro dos setores que ficarão ainda a cargo exclusivo do Estado. Uma burocracia mais eficiente, aliada a um Estado financeiramente forte – que só é possível através de equilíbrio fiscal – são os elementos que vão garantir a governança.

Sobre a governabilidade, que passa necessariamente por uma reforma política, abster-nos-emos de mais profundas considerações, tendo em vista a complexidade do tema, mas é preciso o desenvolvimento de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação e representação de interesses. Não se pode, no entanto, considerar que uma alteração da estrutura administrativa vá somente afetar o problema da governança, pois neste caso estaríamos novamente acreditando na “neutralidade” do sistema administrativo. Uma estrutura que possibilite, de fato, maior participação e controle popular, certamente estará lançando as bases para incrementar também o nível de governabilidade, pois poderá colaborar para evitar que o governo fique refém das estruturas políticas.

2.4 Publicização



Quadro resumo do processo de publicização⁷⁴

Como já apontamos, o processo de publicização será a política adotada no setor que foi identificado como sendo o de “atividades não exclusivas” do Estado. Dentro desse processo, que irá transferir a propriedade estatal para organismos públicos não estatais, dois elementos merecem atenção especial: as organizações sociais e o contrato de gestão.

Antes de adentrarmos o processo de publicização propriamente dito, cabe-nos esclarecer que o contrato de gestão não é um instrumento que ficará restrito ao processo de publicização do setor de “atividades não exclusivas”. No entender do governo, e como veremos a seguir, esse contrato é a materialização da idéia de controle de resultados, imanente ao modelo gerencial de administrar e, por isso, será utilizado também na esfera das “atividades executivas” onde será firmado entre o governo e um ente estatal a ser qualificado como “agência executiva”

Isto posto, voltamos às organizações sociais que são um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis, caracterizando um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, regulado por um contrato de gestão. Idealmente,

(...) torna mais fácil e direto o controle social, por meio de participação nos conselho de administração dos diversos segmentos representativos da sociedade civil ao mesmo tempo que favorece seu financiamento via compra de serviço e doações por parte da sociedade. Não obstante gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços.⁷⁵

As organizações sociais têm como escopo “permitir a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos do Estado”.⁷⁶ A publicização visa responsabilizar o setor público não estatal pela execução de serviços que não envolvam o exercício do poder do Estado, mas que devam ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

O processo de publicização inicia-se com a divulgação, por parte do governo, de um protocolo de intenções que indicará determinada função não exclusiva que será publicizada e deixará claro o que espera do desempenho da futura organização social.

Não se cria exatamente uma nova figura jurídica, pois as organizações sociais organizar-se-ão com o intuito de exercer as funções que estão sendo publicizadas sob forma de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, em perfeita harmonia com a legislação vigente. No entanto, ao atender aos requisitos enumerados na legislação específica, e após efetuar uma preparação organizacional que inclui um planejamento estratégico, serão qualificadas mediante decreto como organização social, ficando habilitadas a administrar bens e equipamentos do Estado e a receber recursos financeiros.

Além desse processo de habilitação e qualificação das entidades como Organizações sociais, corre paralelamente o processo de extinção das entidades estatais que desempenhavam as funções que serão publicizadas. Essa extinção será concomitante à qualificação da entidade candidata como organização social.

Cabe salientar que não são as entidades estatais que serão convertidas em organizações sociais, pois não são elas que serão objeto de publicização, e sim suas

⁷⁴ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. Caderno 2. 4ªed. Brasília, 1998. p.18

⁷⁵ MINISTÉRIO DA ADMNSTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. Caderno 2. 4ªed. Brasília, 1998. p.14

funções. São as “atividades não exclusivas” do Estado e não os entes administrativos que são passíveis de publicização.

Uma vez qualificada a nova organização social e extinto o velho ente estatal, as atividades deste serão transferidas para aquela mediante a assinatura do contrato de gestão entre a organização social e o Estado. Este funcionará como um processo de contrapartida no qual ficarão estabelecidas, além das verbas a serem destinadas à organização social, as metas de desempenho a serem atingidas que serão objeto de apreciação como forma de controle de suas atividades.

Terminadas estas que são consideradas “ações de implementação”, têm início as “ações contínuas”: basicamente a gestão da organização social e o controle e acompanhamento de suas atividades através do efetivo gerenciamento do contrato de gestão, que passa pelos relatórios de avaliação e ações corretivas.

A base de toda a administração e controle da organização social será o contrato de gestão. Ele pode ser definido como um compromisso institucional firmado entre o Estado e uma entidade pública estatal a ser qualificada como agência executiva, ou, como é o caso do presente estudo, entre o Estado e uma entidade não estatal, qualificada como organização social. É um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas por parte do poder estatal, assim como um instrumento de gestão para as organizações contratadas.

Deve ser flexível, dinâmico e único, contendo disposições gerais, indicadores de desempenho, definindo meios e condições para a execução das metas propostas, bem como a sistemática de avaliação, com o máximo de adequação às atividades a que se destina a organização social. Visa, dessa forma, fortalecer a supervisão e os controles ministeriais sobre os resultados das políticas públicas sob sua responsabilidade, melhorar o processo de gestão da instituição contratada e promover o controle social sobre os resultados esperados e dar-lhes publicidade.

O contrato só será firmado depois do processo formal de negociação, que deverá levar em conta os objetivos da política pública para o setor e o planejamento

⁷⁶ MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. Caderno 2. 4ªed. Brasília, 1998. p.7

estratégico da instituição contratada, que deverão necessariamente ser coincidentes. Essa negociação envolve o estabelecimento de regras e disposições claras sobre condições e parâmetros para revisão, suspensão, renovação e rescisão do contrato, assim como penalidades pertinentes.

Neste sentido, o atual contrato de gestão se aproxima do “contrato de gerenciamento” abordado já há alguns anos por Hely Lopes Meirelles. Muito embora ele tenha previsto tal contrato apenas para a execução de serviços de Engenharia e somente entre o Estado e empresas privadas, estava presente, em sua noção, a delegação de alguma função a pessoas não estatais mantendo o Estado a responsabilidade de financiar a atividade bem como algum grau de decisão mais mediato. Sobretudo, estava presente o desejo de aliar ao interesse público a agilidade do setor privado. Como descreveu,

(...) o contrato de gerenciamento é aquele em que o contratante, no caso, o Governo, comete ao gerenciador a condução de um empreendimento, reservando para si a competência decisória final e responsabilizando-se pelos encargos financeiros da execução das obras e serviços projetados, com os respectivos equipamentos para sua implantação e operação. Nessa moderna modalidade contratual todas as atividades necessárias à implantação do empreendimento são transferidas ao gerenciador pela entidade ou órgão interessado, que apenas retém o poder de decisão sobre os trabalhos e propostas apresentados, e uma vez aprovados, passa a responsabilizar-se pelo seu custo nas condições ajustadas com seus elaboradores e executores.⁷⁷

No entanto, não obstante as semelhanças, esta espécie de contrato administrativo não se confunde com o contrato de gestão, até porque a modalidade de administração contratada que correspondia a este contrato de gerenciamento antigo, foi vetada na nova versão da lei de licitações.

O elemento mais importante dessa nova estrutura é, sem dúvida, o acompanhamento e a avaliação, pois dela depende a eficácia de todo o projeto. Assim, os resultados devem ser permanentemente avaliados pelo poder público para que as ações tidas como inadequadas possam ser redirecionadas.

O acompanhamento se dará pelos relatórios parciais e anuais, que visam fornecer dados sobre o desempenho e a consecução de metas, possibilitando uma avaliação institucional.

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 224

Paralelamente, o contrato já deverá prever as condições nas quais o TCU e a Secretaria Federal de Controle irão realizar auditorias acerca da utilização dos recursos públicos.

As vantagens, sob o ponto de vista do governo, que justificam a adoção deste modelo são várias. Inicialmente, por serem entidades legalmente privadas, poderão proceder à contratação de pessoal nas condições de mercado, livre da Lei 8.112. Pelo mesmo motivo, as organizações sociais estarão sujeitas somente a controles finalísticos, adotando formas de gestão privadas e assim poderão adotar normas próprias para compras e contratos, livres da Lei 8.666, e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento.

Não sendo uma nova figura jurídica, inserem-se na legislação vigente como sociedades civis sem fins lucrativos, sendo portanto pessoas jurídicas de direito privado qualificadas mediante decreto, como organizações sociais. Uma vez qualificada, ela tem que assinar o contrato de gestão com o governo. Caso substitua uma entidade a ser extinta, herdará sua denominação e símbolos e a verba a ela destinada deverá ser prevista no orçamento, aprovado pelo Congresso Nacional.

Muito embora a organização da entidade não seja uma novidade jurídica, todo o processo de publicização, no qual se incluem a possibilidade de delegar funções antes atribuídas a entes estatais, os requisitos a serem atendidos pela entidade que pretende a qualificação (composição, direção patrimônio, etc.), as cláusulas mínimas do contrato de gestão, e a possibilidade de desqualificação da entidade estão previstos na Lei 9.637/98 que resultou da conversão da MP nº 1.591 em lei pelo Congresso Nacional.

Até a conclusão do presente trabalho, duas sociedades civis haviam firmado contrato de gestão com o governo federal e absorvido as funções de duas entidades da administração indireta que foram extintas. Como pioneiras na implementação do modelo, Associação Brasileira de Tecnologia De Luz Síncrotron – ABTLuS, absorveu as funções do extinto Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP que incorporou as funções da extinta Fundação Roquette Pinto. Tanto os contratos firmados e os estatutos das respectivas organizações sociais estão disponíveis na *home page* do MARE.

CAPÍTULO 3— REFORMA E O DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1 Alterações constitucionais

A implementação do plano diretor da reforma do aparelho do Estado é um processo complexo que engloba alterações dos diplomas legais tanto em nível constitucional quanto infra-constitucional.

De acordo com Bresser Pereira, “na reforma constitucional, dois temas relativos ao aparelho do Estado são fundamentais: o da flexibilização da administração, visando maior eficiência e qualidade, e o da previdência do funcionalismo, visando menor custo para o quadro dos inativos e maior isonomia com o setor privado”.⁷⁸ Sem perder de vista que a real dimensão da reforma em curso só pode ser entendida com a leitura simultânea de todas as modificações propostas, incluindo aí a redução da execução direta de atividades econômicas e o fortalecimento do papel subsidiário do Estado (p. ex. o fim dos monopólios estatais), nos deteremos, de acordo com o escopo do presente trabalho, nas alterações referentes ao desenvolvimento da gestão, transparência e controle social, e mais especificamente na contratualização e nos princípios da Administração Pública.

Uma leitura breve da denominada “Emenda da Reforma Administrativa” chama a atenção por sua singeleza. Talvez seja difícil imaginar o tamanho da mudança proposta pela mera leitura dos novos dispositivos constitucionais, pois introduzem mudanças por vezes sutis no texto legal mas que vão repercutir enormemente no plano fático.

Dentro do setor do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado, têm destaque, principalmente, as alterações relacionadas com a administração de pessoal. Isso porque uma vez implantado o plano, são estes os setores que comporão o aparelho estatal *stricto sensu*. Nesta seara, importantes e polêmicas discussões como estabilidade e regime jurídico dos servidores públicos saltam à vista, ao largo de cujas discussões específicas passaremos, para nos concentrarmos nos dois dispositivos em especial que são

⁷⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão nº1, ENAP. Brasília: 1995

mais pertinentes ao nosso estudo e a alguns de seus desdobramentos: introdução da eficiência como princípio e a adoção do contrato de gestão.

É patente ao longo de todo o projeto de reforma do aparelho estatal que duas noções orientam todas as medidas que estão sendo propostas. São ela a “eficiência” e a “contratualização”. A primeira é a raiz e a razão da adoção de um modelo “gerencial” de administração, e funciona como um princípio que vai informar todas as reformas. Tentando fugir da nossa tendência atual, apontada como inerente ao modelo burocrático, de priorizar a segurança através do controle dos processos, a eficiência se traduz em conseguir resultados melhores, mais orientados para o cidadão, que é visto agora como cliente dos serviços públicos, e com custos menores para o Estado. Novamente destaca-se aqui a inspiração que, como apontamos, permeia toda a evolução da Administração Pública: a máquina pública buscando pautar-se por modelos privados.

A Constituição Federal de 1988 é apontada pelo MARE, bem como por diversos autores, como tendo representado um “retorno a 1930”,⁷⁹ tão grandes foram os entraves administrativos adotados no afã de garantir uma administração livre de corrupção. Ao consolidar este modelo, não foram levadas em conta as modernas teorias administrativas, as tendências da reforma de 1967 e, principalmente, a “eficiência” da Administração Pública.

A contratualização é o meio que está sendo adotado para efetivar esta eficiência na Administração Pública. Será através de contratos, os já referidos contratos de gestão, que se dará a inter-relação entre o núcleo estratégico e os demais setores do Estado. Este mecanismo já existe desde, pelo menos, 1969, entre os Franceses, tendo sido adotado com diversas variações em vários países e, inclusive, no Estado de São Paulo a partir da gestão Franco Montoro.⁸⁰

⁷⁹ Bresser Pereira faz esta menção no Texto para Discussão nº1, assim como Maria S. Z. Di Pietro em *Parcerias na Administração Pública*, (ambos já citados) e o mesmo tema é abordado no Capítulo II deste trabalho.

⁸⁰ Sobre o assunto, ver: RAMOS, Marcelo de Matos. *Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado*. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2, ENAP. Brasília: maio/ago./97, p. 81-100.

3.2 Princípio da eficiência

3.2.1 Um novo princípio para o direito administrativo

Do ponto de vista meramente administrativo, é muito fácil justificar a adoção de um modelo baseado na eficiência. No entanto, em se tratando de Administração Pública, faz-se necessário transpor estas idéias para o mundo da legalidade e os princípios nele já consagrados. Se nossa Administração Pública é de cunho burocrático, como expusemos ao longo deste trabalho, é derivação lógica que nosso ordenamento jurídico bem como todo nosso direito administrativo consagram tal modelo. Dentro da seara do direito administrativo, os princípios desempenham papel basilar, como deixam claro os diversos doutrinadores consultados para a realização deste trabalho.

Tomemos a concepção de direito administrativo de Hely Lopes Meirelles que mescla elementos subjetivos e objetivos, sendo sintetizada no “conjunto harmônico de *princípios* jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.⁸¹ Para ele, estes princípios se traduzem basicamente na legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade e publicidade e, desta forma, todos os atos administrativos bem como as normas que os regem estão submetidas a estes princípios.

Para o constitucionalista José Afonso da Silva, a

Administração Pública é informada por diversos princípios gerais, destinados de um lado a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.⁸²

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, vai além e afirma que “só se pode falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam *princípios* que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo”.⁸³

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p.29

⁸² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ªed. São Paulo. Malheiros: 1998. P.644

⁸³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.25

Consoante as formulações teóricas, de fato o direito pátrio consagrou constitucionalmente diversos princípios, notadamente os do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, que estão explícitos, e os implícitos nos diversos incisos do referido artigo que dá as linhas gerais da Administração Pública brasileira.

Tais princípios casam perfeitamente com o modelo burocrático de controle de processos. Assim como o próprio modelo, esses princípios têm como origem comum a preocupação em defender o interesse público de assaltos e desvios que possam tirar a Administração Pública dos trilhos que apontam em direção ao interesse comum. No entanto, eles não têm se mostrado capazes de atingir efetivamente estes fins.

No que se refere aos princípios da Administração Pública, podemos perceber claramente que a reforma não pretende acabar com legalidade, moralidade, finalidade, motivação, e sim acrescentar outro princípio que, ao ser interpretado conjuntamente com os já existentes, justificará todas as mudanças que ora se propõem. Este princípio reformador é o da “eficiência”.

Texto antigo do <i>caput</i> do art.37 da Constituição Federal
Art. 37. A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:
Texto modificado pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº19
Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Como implicação imediata teremos que uma prática administrativa embora obedecendo à legalidade, sendo perfeitamente motivada, impessoal e gozando da publicidade necessária, poderá ser considerada indesejada se não apresentar os resultados que favoreçam o interesse comum.

Saliente-se que hoje, como apontam os reformadores, está difundida, na Administração Pública, a idéia de que um ato revestido de todas suas formalidades legais e que está de acordo com os princípios formais do regime jurídico administrativo é bom e

justificável. O que se tenta agora é dotar os atos administrativos de uma instrumentalidade maior, para que o rigor legal possa ser traduzido em resultados.

A idéia de acrescentar um princípio à Administração Pública, por mais singela que pareça, tem gigantescas repercussões, sendo que ela sozinha justifica toda a nova estrutura administrativa que está nascendo.

3.2.2 Eficiência, interesse público e legalidade

Queremos aqui tomar emprestados os ensinamentos de Bandeira de Mello, que formula a questão atinente aos princípios do Direito Administrativo de maneira diferente, porém não contrária a Hely Lopes Meirelles. Ele identifica dois “meta-princípios” que caracterizam o regime jurídico-administrativo e dão o traço unitário ao regime jurídico administrativo: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos. Ensina que esses aspectos são

(...) pertinentes ao regime público especificamente administrativo. Concernem à função estatal, exercitada tanto através do corpo de órgãos não personalizados que compõe a chamada Administração em sentido orgânico quanto através das pessoas públicas exclusivamente administrativas designadas na técnica do Direito italiano e brasileiro como ‘autarquias’. Aliás, afetam também, embora às vezes apenas parcialmente, quaisquer entidades da Administração indireta ou fundacional mesmo quando têm personalidade de Direito Privado.⁸⁴

Ao entendermos que todo o conjunto de princípios e normas que conhecemos como direito administrativo deva ser um desdobramento dessas duas idéias básicas, parecemos natural e até necessário que seja buscada a eficiência. Ora, um ato meramente legal que reste ineficiente não pode ser considerado como estando de acordo com o interesse público. Em verdade, a ineficiência contribui muito mais para acalentar interesses privados que permeiam a esfera pública, pondo em xeque a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração Pública.

Como vimos quando analisamos a evolução dos modelos de gestão pública, quando a burocracia surgiu visava pôr termo à privatização dos interesses públicos consagrada no patrimonialismo e, nesse contexto, era natural que a mera legalidade fosse tida como um grande avanço. No entanto, hoje, além de ser incapaz de garantir a legalidade

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.27

devido ao surgimento de outras formas de “privatização do público”, a Administração Pública não pode mais justificar a ineficiência com a legalidade. Afinal, se austera, porém ineficiente, não estará zelando pelo interesse público uma vez que ela mesma estará incentivando que interesses particulares se aproveitem dessa situação.

Nesse sentido, citamos o cientista político Adam Przeworski que, analisando a relação principal-agente dentro da burocracia estatal, constatou que a introdução de mecanismos de controle, muito embora evite a violação da lei, pode impedir o funcionamento do Estado.

After all, citizens do not just want to be protected by the government, they need and want to be served by it. Such a system may prevent governments from violating the law, but at the same time makes it more difficult to enforce it. In the extreme, with checks and balances at every step, the government can do almost nothing.⁸⁵

O que queremos demonstrar é que a eficiência por si só não é contraditória à legalidade, e sim complementar. Muito embora a eficiência implique flexibilização enquanto que a legalidade enseje rigidez e controle, uma combinação dos dois princípios certamente possibilita a melhor adequação ao meta-princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

No entanto, é preciso atentar para que sob a bandeira da eficiência não se abra mão do outro meta-princípio, o da indisponibilidade dos interesses públicos, e esta discussão permeia toda a idéia da contratualização da Administração Pública, e mais especificamente da publicização, sendo o foco principal de todas as críticas dirigidas à reforma.

Como bem nos lembra Di Pietro,

(...) a constituição de 88 exagerou nos formalismos impostos à Administração Pública. (...) Essa circunstância aliada à tradição brasileira de desprezo à legalidade, de nepotismo, de apadrinhamento, somada aos ideais do neoliberalismo, do Estado subsidiário, levaram à procura de mecanismo de fuga ao regime jurídico administrativo. (...) E isto vem sendo feito

⁸⁵ PRZEWORSKI, Adam. *The State and the Citizen*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com; abr. de 98. p.8 – (Trad. do acadêmico: Os cidadãos não querem apenas ser protegidos pelo governo, eles precisam e querem ser servidos por ele. Tal sistema (adoção de controles) pode prevenir violações da lei por parte do governo, mas em contrapartida torna mais difícil o governo fazer cumprir a lei. No limite, com *checks and balances* em cada passo, o governo não pode fazer quase nada.)

de modo a atropelar o direito positivo; a lentidão do processo legislativo e os conchavos políticos que ele implica não acompanham os anseios dos nossos governantes, que se colocam à frente do legislador na busca de instrumentos novos de atuação, às vezes inovando, às vezes contrariando frontalmente a lei.⁸⁶

3.2.3 Economicidade

O princípio da economicidade, previsto no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal, também desempenha uma função relevante no equilíbrio entre legalidade e eficiência. Tratamos até aqui da eficiência basicamente no seu sentido de “melhor qualidade do serviço prestado” ao cidadão. No entanto, não se pode deixar de perceber que eficiência também significa (e talvez com maior frequência seja utilizada neste sentido) melhor qualidade com menor custo, e aqui entra a economicidade e mais um dilema a ser equalizado na reforma do estado.

Além da previsão constitucional, a economicidade foi novamente explicitada na Lei 9.637/98 que instituiu o programa nacional de publicização e regulamentou o contrato de gestão.

Lei 9.637/98

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

A preocupação com o corte dos custos tende a superar todas as preocupações com a qualidade do serviço prestado. Diversos autores apontam como uma das características do Estado moderno a constante luta entre órgãos encarregados de gastar e outros encarregados de não gastar,⁸⁷ e no atual panorama político mundial, o modelo de desenvolvimento imposto pelos agentes de fomento internacional leva os países periféricos a sempre privilegiarem este aspecto “econômico” da eficiência.

Mantendo-se esta visão, a publicização corre o risco de se tornar um mecanismo simplesmente para desonerar o Estado dos custos da atuação em atividades socialmente relevantes, visto que possibilitará, ao se negociar os contratos de gestão, a redução das verbas destinadas às atividades publicizáveis.

⁸⁶ DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.P.129

⁸⁷ Przeworski aponta que a adoção do modelo de órgãos que compitam entre si como uma boa forma de melhorar a qualidade das decisões tomadas.

A idéia de economicidade é reforçada ao se constatar a instituição das bonificações por economia de despesas. Poderão ser instituídos adicionais ou prêmios a título de bonificação por economias obtidas em despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação da Administração Pública. Os recursos poderão, ainda, ser aplicados em programas de treinamento ou de melhoria das condições de trabalho no serviço público.

3.3 Contratualização

3.3.1 Contrato de gestão: o elo de ligação

A partir da reforma ora em curso, as relações entre Estado com entes não estatais, e até mesmo internamente entre seu núcleo estratégico e outros setores, poderão ser reguladas por contratos, inclusive quando se tratar de funções que até hoje eram exercidas diretamente.

Distinguem-se aqui dois planos diferenciados porém igualmente novos. Primeiramente, a relação entre o núcleo estratégico e o setor de atividades não exclusivas que será alvo da publicização. A novidade jurídica aqui é menor, por se tratar de um contrato entre o Estado e uma pessoa jurídica de direito privado. No entanto, será um contrato diferente dos hoje existentes, regulado por uma lei própria, com características diferenciadas uma vez que o próprio Estado preverá recursos orçamentários para a manutenção das entidades.

Outro plano será a relação entre o setor do núcleo estratégico e órgãos da própria administração direta ou indireta, que também passarão a ser regulados por contratos, muito embora as atividades continuem a ser executadas pelo Estado.

Estes contratos são o método encontrado para efetivar o novo princípio da eficiência e constituem uma maneira de flexibilizar a idéia de legalidade sem, em princípio, atacá-la. Hoje, entende-se por legalidade a previsão legal até mesmo dos métodos de gestão e procedimentos administrativos para a execução das tarefas mais simples. Com o contrato de gestão, procura-se conceder maior flexibilidade para o emprego dos recursos, instituindo-se paralelamente métodos de controle que garantam a legalidade.

A possibilidade de se conceder autonomia gerencial, orçamentária e financeira implicou necessariamente outras reformas constitucionais como, por exemplo, o fim da obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único dos funcionários públicos, uma vez que este regime impedia que o núcleo estratégico possibilitasse uma flexibilização na contratação de pessoal por parte de determinado órgão.

A nossa estrutura administrativa atual, muito embora apregoe a descentralização e a delegação, concentra a coordenação das atividades estatais num

intrincado sistema de nomeação de dirigentes, regulamentos e controles que contribui em muito para sua ineficiência.

Com a contratualização, tenta-se pôr em prática a descentralização, principalmente no que concerne à gestão dos negócios públicos, sem com isso ferir a legalidade. Mais uma vez, uma alteração pontual na Constituição Federal abre a possibilidade para que tão profunda modificação seja realizada. Foi o acréscimo de um parágrafo no mesmo artigo 37 da Constituição Federal que possibilitou a contratualização que foi regulamentada⁸⁸ pela Lei nº 9.637, que instituiu o programa nacional de publicização, complementou e especificou melhor os requisitos do contrato.

Texto do art. 37, §8º inserido pelo artigo 3º da Emenda Constitucional nº 19

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

Cabe a ressalva que de modo a não ferir a indisponibilidade dos interesses públicos pela administração, o que pode ser delegado e flexibilizado é a mera execução de determinadas atividades. Cabe ao Estado estipular as diretrizes e metas para serem cumpridas de acordo com o interesse público e fiscalizar e controlar atentamente se a atividade é executada de acordo com tal interesse.

É tênue, todavia, a linha que separa a flexibilização em busca da eficiência e a deturpação dos interesses públicos. Porém, é falacioso acreditar, como já expusemos, que o mero apego à legalidade também possa garantir o atendimento do interesse público.

Fez-se necessário recorrer a essa fórmula de execução através de agentes privados pois, por não ter prerrogativas do regime jurídico público, também dispensam a

⁸⁸ A lei 9.637.98 que regulamenta o contrato de gestão e o programa nacional de publicização foi elaborada e passou a operar efeitos muito antes da aprovação da própria emenda constitucional da reforma administrativa,

sujeição aos controles burocráticos. O controle, como reverso da moeda da flexibilização de gestão, é por isso essencial para que depois da reforma o Estado se mantenha fiel aos meta-princípios que devem reger toda a atividade administrativa.

3.3.2 Discricionariedade e contratualização

Cabe aqui chamar a atenção para um dispositivo em particular da já mencionada Lei 9.637:

Texto da Lei 9.637

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

(...)

II - haver aprovação, quanto à **conveniência e oportunidade** de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

O dispositivo acima explicita que a contratualização incorpora ao regime jurídico público a autonomia da vontade de contratar, típica do direito privado. Muito embora o processo que precede a assinatura do contrato de gestão, bem como os requisitos das organizações sociais estejam previstos em lei, a decisão acerca do momento em que ocorrerá a qualificação da entidade e a conseqüente publicização de atividades é prerrogativa discricionária do poder público. Além disso, ainda sem contrariar o princípio da legalidade, a administração passa a gozar de muito mais autonomia para escolher a entidade que irá executar as funções que serão publicizadas e a própria forma pelas quais serão executadas, visto que caberá à própria administração explicitar os objetivos com relações às funções publicizadas bem como as metas específicas que constarão do contrato de gestão.

A administração terá que materializar nestes documentos o interesse público, o que é, sem dúvida, uma grande abertura discricionária a ser entendida no contexto de uma política de aumento de confiança nos agentes públicos. Estes, por sua vez, terão que ser

sob forma de medida provisória que foi reapresentada pelo poder executivo cerca de 15 vezes até sua conversão em lei.

extremamente capacitados para cobrar os resultados dos agentes privados que de fato irão implementar o interesse público.

3.3.3. Caracterização jurídica do contrato de gestão

A faculdade da administração firmar contratos com terceiros é incontestável, e faz parte do nosso regime jurídico-administrativo, sendo distinguidos dentre os contratos, os de direito privado e os administrativos propriamente ditos.

“Os primeiros regem-se quanto ao conteúdo e efeitos pelo Direito Privado e os segundos reger-se-iam pelo Direito Administrativo,”⁸⁹ e dentro destes últimos se enquadram o contrato de obra pública e concessão de uso de bem público. Nestes, valem as regras do direito público, pelas quais a administração pode instabilizar o vínculo.

Como nos ensina Hely Lopes Meirelles, o contrato administrativo “é o ajuste que a Administração Pública agindo nessa qualidade firma com um particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração,”⁹⁰ e como características mais específicas coloca que além de ser sempre precedido por licitação (salvo casos expressamente previstos em lei) a administração age com supremacia na relação, pois fixa as condições iniciais do ajuste.

Sem dúvidas, o contrato de gestão tal como está previsto no processo de publicização é uma nova modalidade de contrato administrativo; ao firmá-lo a Administração Pública estará agindo como tal, com todas as suas prerrogativas, na tentativa de materializar o interesse público.

A falta da exigência de licitação para escolha das Organizações sociais, que de fato é fonte de muitas preocupações e críticas, não é o suficiente para retirar do contrato de gestão a característica de administrativo. Até mesmo porque são inúmeros os requisitos que as entidades candidatas têm que cumprir para serem habilitadas como organizações sociais e só então poderão negociar os termos do contrato de gestão.

⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. P.396

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

A posição privilegiada da administração se manifesta com a publicação do protocolo de intenções que necessariamente antecede ao processo de publicização e que dá as diretrizes do futuro contrato, bem como pela possibilidade de desqualificação das entidades caso não cumprirem o acordado.

Deve-se fazer menção ainda às colocações de Paulo Modesto quando traça um paralelo entre o contrato de gestão e os convênios, para quem “contrato e convênio são ambos acordos de vontades, distinguindo-se basicamente pela natureza dos interesses de ambas as partes. No contrato, os interesses são, de regra, antagônicos ou contraditórios; no convênio os interesses são comuns ou convergentes.” Calcado nessa diferenciação, o autor, comentando especificamente o caso do SUS, mas numa análise que pode ser generalizada, procura diferenciar a terceirização da publicização, aproximando o contrato de gestão do convênio.

Na hipótese de contrato, pelo caráter próprio da terceirização, não há prestação global do serviço de saúde, mas sim atuação em simples atividades operacionais ou ancilares. Na hipótese de convênio, o que se pode estender também para a figura de acordo impropriamente denominada “contrato de gestão”, não há impedimento à execução global do serviço pelo particular, pois trata-se de atividade livre à ação privada, fomentada ou financiada pelo Estado mas não titularizada por ele.”⁹¹

Entendimento semelhante de que o contrato de gestão – ao menos como é concebido dentro do processo de publicização – não seria propriamente um contrato é compartilhado por Villela Souto, para quem o correto seria classificar o mesmo como “acordo programa”.⁹²

⁹¹ MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2. ENAP. Brasília: maio/ago./97. p.45

⁹² SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio: Lumen Juris, 1997. P.288

3.4 Natureza jurídica da publicização

3.4.1 Publicização e serviço público

Uma vez publicizadas, seriam as atividades não exclusivas do Estado consideradas ainda serviços públicos? Lembramos que a publicização deixará a cargo de entidades organizadas sob forma de associações civis, portanto pessoas de direito privado, a execução de funções que hoje são realizadas pelo Estado através de seus entes personalizados.

Como caracterização de serviço público, Bandeira de Mello aponta dois elementos, o material, que concerne à essência da atividade e sua relação de necessidade com a sociedade, e o formal, que implica que seja executada dentro do regime jurídico administrativo.

Quanto ao primeiro requisito, concluímos que não há porque não se considerar serviço público atividades já publicizadas, porém, o primeiro elemento é absolutamente insuficiente para configurá-lo. Destarte, o regime jurídico pelo qual operarão as organizações sociais é, sem dúvida, o privado. Não estarão sujeitas nem às vantagens, nem aos ônus da Administração Pública, pois não exercem *poder de Estado*. Na verdade, as atividades passíveis de publicização são aquelas consideradas doutrinariamente “serviços públicos não privativos do Estado”, ou que, mesmo sujeitos a uma fiscalização do poder público, não são excluídas do âmbito de ação da iniciativa privada.

Com isso somos forçados a constatar que, muito embora mais do que fiscalizando o Estado continue financiando, uma vez publicizadas as atividades não mais serão consideradas serviços públicos. É também nessa direção que aponta Paulo Modesto, para quem

(...) não basta prestar serviços ao público, inclusive sem objeto de lucro, para ingressar na categoria de serviço público. Algumas atividades são exercidas sob o regime próprio do serviço público apenas quando prestadas pelo Estado. Exercida por particulares, com ou sem fins lucrativos, não se sujeitam ao regime do serviço público, mas ao regime típico das pessoas privadas, o que muitas vezes lhes confere maior agilidade ou presteza no atendimento de seus objetivos sociais.”⁹³

⁹³ MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2. ENAP. Brasília: maio/ago./97. p.43

3.4.2 Publicização, delegação e privatização

Tradicionalmente a doutrina consagra a possibilidade do poder público instituir agentes delegados⁹⁴ dentre os quais se encontram os concessionários e os permissionários de serviços de obras e serviços públicos.

Neste contexto, a publicização também difere da concessão pois, muito embora uma pessoa jurídica de direito privado preste o serviço em nome próprio e sendo as condições fixadas são alteráveis unilateralmente pelo poder público, no caso das organizações sociais, ao contrário da concessão, a remuneração pelo serviço prestado não se dará pela própria exploração do serviço. Ao menos teoricamente, o principal financiador dos serviços continuará sendo o Estado, muito embora seja facultado às organizações sociais, desde que presente no contrato de gestão, outros modos complementares de financiamento.

As organizações sociais podem, então, ser classificadas como entes que colaboram com a Administração Pública, sem confundir essa “colaboração” com o termo técnico de descentralização por colaboração.

A rigor, tecnicamente fala-se em descentralização por colaboração quando o particular atua em atividades reservadas ou exclusivas do poder público, sob o regime jurídico público, sob forma de concessão, permissão ou autorização de serviço. No entanto, em áreas ou atividades em que a Constituição reconhece ação autônoma e em nome próprio dos particulares parece descabido falar em delegação, descentralização ou transferência de atividade.⁹⁵

Mais taxativamente, porém no mesmo sentido, Bandeira de Mello afirma que “só há concessão de serviço público quando o Estado considera o serviço em causa como próprio e como privativo do poder público”.⁹⁶ Esta posição vem corroborar a tese de que o processo de publicização que instituirá as organizações sociais procura implantar uma nova forma de parceria entre o Estado e a sociedade civil, promovendo uma diferenciação, dentro do âmbito das associações sem fins lucrativos, entre aquelas que de fato têm fins comunitários das de mero favorecimento mútuo.

⁹⁴ Ver MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p.76

⁹⁵ MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. *Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil*. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2. ENAP. Brasília: maio/ago./97. p. 36

⁹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.453

De fato, as organizações sociais são, juridicamente, entidades bastante semelhantes às tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública. Apesar de serem entidades da mesma espécie, as organizações sociais sofrerão mais restrição e fiscalização por parte do Estado e, em contrapartida, receberão maiores benefícios e vantagens. Dentre as restrições apontamos a composição legalmente prevista dos órgãos deliberativos, publicação dos relatórios de acompanhamento e regras rígidas de finalidade social e, como vantagens, a dotação orçamentária própria e a possibilidade de absorver bens, pessoal, contratos e símbolos de entes estatais extintos.

Fica claro também que, diferenciadas das atuais autarquias por não exercerem qualquer espécie de prerrogativa de direito público, também não caracterizarão uma “privatização”. Mesmo quando englobarem o patrimônio de entes estatais extintos, não haverá transferência de domínio para as organizações sociais e sim mera permissão de uso.

Capítulo 4 - Considerações Finais

4.1 Repensando a reforma

Da análise histórica da evolução do Estado principalmente ao longo deste século e do seu reflexo no que tem sido entendido como funções do Estado e sua conseqüente organização, não há como negar que o Estado brasileiro vive, hoje, uma séria crise e que o atual modelo precisa ser superado. É mais que evidente que o Estado, em particular o Estado brasileiro, não tem sido eficiente como instrumento de realocação de recursos, de forma a assegurar condições mínimas de competição para a maioria da população, tampouco tem-se mostrado eficiente prestador de serviços públicos e, desta feita, faz-se imprescindível a sua reforma.

Muitas análises têm apontado na direção de uma reforma que conjugue de maneira diferenciada o Estado, a esfera privada e a comunidade, tornando o Estado um fomentador e subsidiador de atividades socialmente relevantes e não mais o seu executor direto.

Inicialmente, invocamos o pensamento de Robert Dahl, que se dedicou a analisar as condições que favorecem o aumento da democracia e, já em 1972 descreveu, como possível caminho a ser percorrido por países que já tivessem conquistado algum grau de democracia ao menos formal, o equilíbrio entre a participação popular e a autoridade da Administração Pública.

Quando os obstáculos à contestação pública e à participação são reduzidos, surgem interesses e reivindicações até então ignorados pelo governo. Para a contestação pública e a participação serem efetivas, a autoridade das instituições políticas responsivas sobre esses novos interesses e reivindicações deve ser aumentada. Mas para reduzir a possibilidade do imobilismo e de impasses, o Poder Executivo deve conservar uma parcela considerável de poder para uma ação rápida e decisiva, especialmente em caso de emergências. Assim, o Executivo deve ter uma autoridade que, num sentido realista, vá além da capacidade de as maiorias transitórias no Parlamento reduzirem e, no entanto, não vá além do alcance de influência de coalizões substanciais e persistentes, sejam elas minorias ou maiorias.⁹⁷

Este trecho faz menção ao que hoje chamamos de governança, que é a capacidade de efetivar as decisões tomadas. Relaciona esta governança a “instituições

⁹⁷ DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.P.204

políticas responsivas”, que mais do que se referir à mera estruturação da administração, traz à baila o delicado ponto da participação popular na determinação daquilo que deve ser executado pela Administração Pública. É necessário que os controles para evitar desmandos e autoritarismo não emperrem a Administração Pública. Em suma, mais do que uma mera questão administrativa ou estrutural, está em jogo, quando se discute a reforma do Estado, a configuração da democracia para o início do próximo século.

Nesta nova configuração, mais uma vez nos deparamos com a antiga discussão acerca dos limites da democracia representativa e a busca de formas participativas que venham a expandir o espaço da cidadania que hoje ainda é restrito ao voto.

Inúmeras discussões teóricas podem ser feitas acerca deste ponto, mas necessariamente ele terá que se materializar em estruturas integradas no regime jurídico e organizadas na Administração Pública, e nesse sentido ainda o trecho de Dahl nos fornece fundamentos, ainda que genéricos, ao se referir ao “fortalecimento da autoridade do poder executivo” e sua “subordinação a estruturas participativas”.

Estes dois elementos estão presentes na visão expressa nos textos que explicam e justificam a reforma. A busca de agilidade na Administração Pública passa necessariamente por uma diminuição nos controles burocráticos, o que implica a outorga de grande dose de confiança, ao contrário da presunção hoje existente de que, em não havendo um controle *a priori*, haverá conduta desonesta.

A subordinação a estruturas participativas também está presente ao se buscar, como no modelo das organizações sociais, a participação de pessoas que não fazem parte da Administração Pública.

Não nos atrevemos a questionar a premissa de que tais idéias colaboram para uma extensão da democracia e de que, conseqüentemente, são desejáveis. No entanto, pretendemos levantar neste capítulo questionamentos acerca dos mecanismos concretos que estão sendo implementados e especular se de fato eles serão eficazes na construção de um Estado mais ágil, eficiente e democrático.

4.2. Publicização como fuga do regime jurídico público

4.2.1 Que parceria?

Escolas comunitárias e hospitais beneficentes são a faceta nobre e desejável de parcerias entre o Estado e comunidade no sentido em que é empregado quando se fala em publicização. Trata-se de organizações com financiamento do Estado e possibilidade de receber doações e colaboração de empresas, geridas pela comunidade que tem liberdade para decidir qual a melhor forma de aplicar os recursos recebidos. Com essa liberdade pode-se evitar que a letra fria e genérica de leis e regulamentos passe por cima das peculiaridades de cada organização, tornando-as mais responsivas aos anseios da comunidade na qual está inserida, racionalizando o uso dos recursos públicos e tornando o serviço mais eficiente.

A idéia de abrir o gerenciamento de atividades socialmente relevantes à participação da comunidade é, sem dúvida, empolgante. Idealmente, vislumbra-se a possibilidade viva da efetivação de uma democracia participativa com os cidadãos intervindo diretamente nas instituições de saúde, de ensino e culturais.

Há, no entanto, algumas ressalvas que podem afastar a realidade dessa idéia potencialmente democratizadora. No modelo previsto na Lei 9.637/98, a Administração Pública firmará parcerias com entidades criadas especificamente para tal fim. Mesmo que nada impeça que entidades já existentes se habilitem como organizações sociais, absorvendo ou não as atividades de um ente estatal a ser extinto,⁹⁸ o exemplo padrão de publicização é o de uma entidade quase “fantasma”, sem patrimônio, criada somente para assumir as atividades que antes eram executadas pelo Estado. Em tese, isso permite que qualquer grupo de pessoas funde uma associação e se torne elegível para gerenciar recursos, patrimônio e pessoal público e, ainda mais: tudo isso acontecerá sem licitação.

Outro aspecto é que a composição exigida para o Conselho Administrativo não favorece, de fato a participação popular, conforme demonstra a própria lei das organizações sociais.

⁹⁸ Por exemplo, uma Santa Casa poderá se organizar como organização social, habilitar-se como tal e passar a receber recursos para executar as atividades que já eram suas, sem a necessidade da extinção de um hospital público.

Texto da Lei 9.637/98

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

- a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

(...)

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de cinquenta por cento do conselho;

Considerando a distribuição de 40%, 20%, 5%, 30% e 5%, respectivamente a cada alínea, temos que os quarenta por cento da alínea "a" serão representantes da Administração Pública e portanto maioria na hora de eleger os 30% da alínea "d", podendo, dessa forma, chegar-se a extremos em que a maioria esmagadora do Conselho Administrativo será ligada ao poder público.

Fica claro que quem coordenará as organizações sociais será a própria Administração Pública, o que é uma contradição em relação aos objetivos do próprio projeto: permitir a participação popular e a adoção do modelo de gestão privada na persecução de fins sociais. Se a Administração Pública continuará comandando a organização, ainda que veladamente, a publicização será necessariamente entendida, nas

palavras de Di Pietro, como a “utilização indevida da parceria com o setor privado como forma de fugir do regime jurídico público”.⁹⁹

Essa situação nos remete à reforma de 69, em que foi apregoado que os entes da administração indireta gozariam de liberdade de gestão para melhor desempenhar suas funções, mas a nomeação dos seus dirigentes continuou vinculada ao ministério supervisor, acabando, na prática, com toda a autonomia que fora a motivação da descentralização.

Outra contradição com a idéia de participação está presente quando se percebe que esta não será facultada a qualquer pessoa interessada, uma vez que a “parcela social” da composição do conselho administrativo das organizações sociais pode ficar restrita a 20% e ainda vinculada a determinadas entidades. Em tais condições, corre-se o risco de que grupos com interesses próprios a defender em relação à atividade publicizada dominem a organização social numa institucionalização explícita do corporativismo, pois a própria organização social irá determinar, quando de sua fundação, quais entidades da sociedade civil irão participar de sua direção.

É também importante notar que, dentre as atividades que a publicização atingirá, algumas afetam principalmente as pessoas mais pobres. Isso faz com que esta parcela da população, além de ser justamente a que menos possui condições de se organizar e se fazer representar no corpo diretivo da entidade, é também a que mais terá a perder.

Tomemos o exemplo de um hospital público, que terá metas fixadas no contrato de gestão e receberá verba federal como subsídio para o atendimento gratuito da comunidade carente. No mesmo contrato será consignada a possibilidade de buscar receitas extras via cobrança pelos serviços, o que poderá acarretar um favorecimento do usuário que pode arcar com os custos em detrimento daquele que não pode.

Existe também a possibilidade de grupos econômicos ou políticos dominarem o quadro diretivo usando as entidades para a obtenção de vantagens diversas, dentre elas a utilização do serviço como moeda de troca política e utilização da liberdade de contratar sem licitação para malversar recursos públicos.

⁹⁹ DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

Em contrapartida, pode-se também argumentar que essas irregularidades não são impedidas pelos controles burocráticos atualmente empregados, alegação que não podemos refutar. No entanto, a implantação do modelo das Organizações sociais poderá efetivamente “institucionalizar” o que hoje é combatido. Pois se hoje a máquina pública é usada para interesses outros que o interesse público, isso ocorre à burla da lei. Em breve poderemos ter uma situação regular, que facilite e permita esse mau uso.

Estes são alguns riscos da flexibilização da gestão para o ganho de agilidade, os quais terão que ser combatidos com a instituição e o desenvolvimento de mecanismos de controle adequados.

4.2.2 Que controles?

O modelo previsto na legislação é passível de correções à medida que for sendo implementado. No entanto, pode-se lançar dúvidas quanto à capacidade atual de se efetivar os controles necessários.

Primeiramente, não nos parece fácil estabelecer metas objetivas para a medição de resultados em áreas como educação e saúde, que como está explicitado no projeto, envolvem “externalidades ao sistema econômico” e englobam valores que estão fora do mercado. Nesse contexto, o interesse da organização social, que estará operando dentro da lógica de mercado e precisará sobreviver, pagar funcionários e honrar contratos, poderá sobrepujar o aspecto qualitativo, fixando-se no quantitativo para atingir as metas.

Além do problema da fixação da metas e indicadores, a aferição de resultados também é problemática, visto que o tão apregoado controle público se fará num sistema de relatórios.

Lembrando a temática do capítulo precedente, “é preciso atentar para que sob a bandeira da eficiência não se abra mão do outro meta-princípio da Administração Pública, o da indisponibilidade dos interesses públicos”. Este pode estar ameaçado ao aliarmos ao fato de a administração federal desempenhar papel extremamente relevante dentro do corpo diretivo da organização social, o de que é a mesma administração federal quem irá efetivamente controlar e avaliar os resultados da organização social. Nesse panorama, reforça-se a idéia de que a publicização poderá servir apenas para escamotear a fuga do

regime jurídico público, ocorrendo o prejuízo dos interesses públicos em favor dos interesses do governo.

Lei 9.637/98

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10 Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos Termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

A situação ganha ainda outros contornos ao nos lembrarmos de que geralmente prevalece dentro da Administração Pública a visão de eficiência vista como redução de gastos

pura e simples. Assim, uma, organização social poderá ser vista como eficiente e ter atingido as metas à medida que, simplesmente, for desonerando o Estado da sua execução.

4.3 A reforma resolve?

4.3.1 Começando pelo fim?

A necessidade de reformar o Estado, como vimos, é inquestionável. Resta no entanto saber se a reforma nos moldes que está sendo proposta é o remédio eficaz para a crise apontada. Aqui citamos novamente Bresser Pereira, como o fizemos no início desta monografia.

A causa básica da grande crise dos anos 80 é uma crise de Estado, que se dá de três formas: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.¹⁰⁰

Como apontamos naquele capítulo e explicitamos ao longo do trabalho, a reforma ora em curso concentra-se nos dois últimos aspectos desta crise.

Não há dúvidas que, enquanto modelo, a publicização é aceitável e até desejável. Todavia, resta saber se a aprovação de leis e a promulgação de emendas é instrumento hábil ao seu efetivo estabelecimento, visto que não é a primeira vez na história política brasileira que alterações legais são vistas como a panacéia para os males do Estado.

Esse constante fracasso das políticas públicas brasileiras e a inflação legislativa é abordada por W.G. dos Santos, para quem existe uma dualidade no Brasil entre país formalmente democrático e aqueles que são mantidos às margens dessa regulação. Dentro da formalidade democrática existem inúmeras organizações sociais, que, no entanto, não mobilizam senão uma ínfima parcela dos interessados em potencial. O Estado, mesmo com toda sua regulação, não atinge grande parcela da população.

É este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico. Nem por isto, todavia, o país é caótico ou ingovernável; apenas, como se verá, existem soberanias concorrentes e o governo é múltiplo. (...)

Viola-se aqui uma espécie de princípio de otimilidade jurídica: em primeiro lugar, produzindo-se legislação sem demonstrar que o comportamento espontâneo dos indivíduos,

¹⁰⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão nº9. ENAP. Brasília: 1996. P.5

submetidos a regras não escritas, é por demais incerto como garantia de ordem social – de onde se segue o confinamento regulatório da cidadania; em segundo lugar, mesmo quando a legislação previne algum malefício virtual, com freqüência o faz gerando externalidades que comprometem aspectos positivos da situação ex-ante, de tal modo que o resultado final, é, no agregado, pior do que a situação original. Viola-se, finalmente, o princípio da credibilidade da lei, que é o que permite o planejamento individual de cada vida privada e de cada investimento social de médio e longo prazos.¹⁰¹

Mencionamos também o pensamento de Adam Przeworski, para quem a desigualdade econômica dos países periféricos causa uma desigualdade de poder que impede o Estado de tributar os mais ricos o que, por sua vez, além de impossibilitar a função redistributiva estatal, corrobora a existência de um Estado pobre e portanto fraco; e o de Alain Touraine, que ressalta a necessidade de buscar mecanismos de redistribuição para poder efetivar-se a democracia.

Desta feita, a transformação de instituições não ataca, por si só, o problema da ineficiência do Estado. Sendo que o Estado precisa ser forte para se reformar, se o Estado não dispõe de recursos hoje para executar suas funções, não será com a reforma aqui estudada que irá obtê-los. Corremos o risco de ter um Estado reformado e igualmente insuficiente e fraco se o seu papel redistributivo não for repensado, e neste sentido, uma reforma que simplesmente desonere o Estado está fadada ao insucesso do ponto de vista social. Percebe-se que uma reforma do aparelho do Estado não pode estar desvinculada de um repensar do sistema que é a base para que o Estado possa exercer seu papel redistributivo, que é a reforma fiscal.

Outro aspecto que precisa ser reformado até para evitar que a idéia de publicização e a da própria reforma seja desvirtuada é o judiciário. Ao passar determinadas funções para entes privados, seja através da publicização, seja da privatização, surgirão, certamente, questões que somente serão resolvidas em juízo e, nesse caso, um judiciário lento e ineficiente tornará mais difícil a tarefa de controle desses entes, sendo um desincentivo para que entidades sérias se organizem bem como podendo ser um entrave ao respeito do interesse público.

Diversos estudos indicam o prejuízo que o mau funcionamento do judiciário causa ao setor produtivo, seja ao não aplicar ou demorar a aplicar a lei no caso concreto,

¹⁰¹ SANTOS. Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio: Rocco, 1996. p.79

seja no desincentivo ao investimento que essa insegurança jurídica causa.¹⁰² Ora, na hipótese de o poder público querer aplicar sanções administrativas, anular contratos ou rever concessões, a demora e a ineficiência do recurso judiciário podem-se constituir num sério óbice à melhora do serviço prestado, que é um dos objetivos da reforma.

4.3.2 Institucionalização das patologias

Boa parte da justificativa para a adoção de novos modelos e para a instauração do modelo de administração gerencial é que o modelo burocrático não consegue impedir a corrupção, o nepotismo, o patrimonialismo, o clientelismo, tráfego de influências, e *lobbies* diversos, que acabam por privatizar o público na medida em que, fazendo valer outros interesses, desviam a administração dos interesses públicos. Estes desvios, que aqui chamaremos de patologias, instalam-se no sistema, alimentam-se dele e o afastam de seus fins primordiais.

As patologias são fruto do modelo político predatório de extorsão generalizada ao qual se refere W.G. dos Santos, no qual pequenos grupos de influência utilizam do *rent-seeking* num ambiente de burocratização do conflito que foi adotado no país a partir do Estado Novo. Ao invés dos conflitos políticos serem resolvidos no plano político partidário, ocorreu um esvaziamento deste e a incorporação do conflito no âmbito burocrático, sendo portanto a política partidária desvinculada da arena real da resolução de conflitos. Neste contexto se torna mais eficiente organizar grupos de pressão para agirem diretamente sobre a burocracia do que interferir nas decisões pela via política.

Este é o panorama que visa ser combatido pela reforma, procurando se introduzir padrões gerenciais de administração para que esta opere de maneira eficiente, deixando para o cenário político as pressões, os embates de opiniões e a formulação de políticas. No entanto, como levantamos ao longo do presente capítulo, muitas são as possibilidades para que esse panorama predatório se adapte ao novo modelo que está sendo proposto e não há nada que leve a crer que a simples mudança estrutural irá contribuir para alargar a esfera de participação política e estender a efetividade estatal com a diminuição da cisão entre os brasis regulados e relegados

¹⁰² PINHEIRO, Armando Castelar. *A Reforma do Judiciário: Uma Análise Econômica*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.inare.com

Compartilhamos, com relação ao projeto de reforma do Estado e especificamente o das organizações sociais, algumas das mesmas dúvidas que Alexandre Lengruber D'oliveira¹⁰³ expôs em seu recente trabalho acerca do tema, com relação à efetividade do modelo proposto. No seu capítulo final são questionados principalmente a utilização de medidas provisórias para implementação do projeto, a falta de debate acerca da idéia que impede a participação mesmo dos mais informados, o excesso de representantes do governo nos conselhos diretores e o mecanismo de qualificação das organizações sociais, que segundo o autor é “arbitrário e centralizador”.

Certamente, como levantamos neste estudo, as estruturas propostas, por si só não serão imunes aos mesmos problemas. O cientista social Jon Elster, que procura entender a organização e os movimentos sociais com base na ação do indivíduo, explica que é difícil tratar instituições como se fossem indivíduos, que agem, que têm vontade, que decidem, até porque um indivíduo geralmente sabe o que quer e pode executar o que decide, enquanto uma instituição não sabe o que quer e tem dificuldades de realizar implementações, pois sempre, entre a ordem e o seu cumprimento há uma brecha para o oportunismo do agente. E “a forma mais visível e viciosa de oportunismo é a corrupção”.¹⁰⁴

Dáí se concluir que não são necessariamente as estruturas ou determinado tipo de instituições que favorecem o surgimento de patologias, e sim a base sobre a qual estas estruturas são erguidas. Retomando um argumento do capítulo inicial, o aparelho estatal reproduz em seu seio os interesses e as desigualdades de oportunidades existentes na sociedade e é utópico imaginar que se irá modificar a sociedade e o próprio Estado sem se alterar esta situação materialmente relevante.

Agravando esta constatação, como bem aponta W.G. dos Santos, nos países subdesenvolvidos, justamente pela falta de organização de grande parte da população, muitas vezes prossegue-se em políticas públicas equivocadas por um tempo tal que acarreta maior miséria para a população.

abr. de 98.

¹⁰³ D'OLIVEIRA, Alexandre Lemgruber Portugal. *Parcerias Estado-Sociedade Civil nos serviços públicos: O modelo das organizações sociais*. Dissertação (Mestrado em Administração). CPAD/UFSC, Florianópolis: 1998.

¹⁰⁴ ELSTER, Jon. *Mecanismos e Engrenagens das Ciências Sociais*. São Paulo: Relume-Dumará, 1994. p.184

O subdesenvolvimento institucional faz com que seja muito mais fácil para os países mais pobres persistirem no rumo equivocado por período de tempo mais longo do que seria o caso se existisse proteção organizada para os diversos setores da sociedade civil. Pela a mesma razão, os custos sociais da obtusidade governamental são desigualmente distribuídos pela sociedade, em função da capacidade defensiva de cada um dos estratos sociais.¹⁰⁵

Neste contexto, nossa preocupação é a de que a abertura legal que se busca instituir para a participação da sociedade na gestão dos bens públicos poderá ser apropriada pelos grupos de interesse que já atuam junto à Administração Pública. Com isso, a sua atividade que, se hoje não é impedida, pelo menos é ilegal, passaria a ser perfeitamente coerente com o ordenamento, culminando todo o processo, assim, com a institucionalização das patologias que eram exatamente a essência daquilo que visava combater.

¹⁰⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio: Rocco, 1996. P.127

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, Jordi. Barcelona: An urban transformation of a metropolitan city. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98.
- BRASIL. Decreto nº 2.487. 02 fev 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. www.mare.gov.br, 1998.
- BRASIL. Decreto Nº 2.488. 02 fev 1998. Define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas e dá outras providências. www.mare.gov.br, 1998.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19. 4 jun. 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. www.mare.gov.br, 1998
- BRASIL. Lei nº 9.637. 15 maio 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. www.mare.gov.br, 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.648. 27 maio de 1998. Altera dispositivos das Leis n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. www.mare.gov.br, 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.659. 27 maio 98. www.mare.gov.br, 1998.

- CARVALHO, José Murilo de. "Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.40, n.2, 1997, p.229-250.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAS, J. de Nazaré T. *A reforma administrativa de 1967*. 2.ed. Rio: FGV, 1967. (Cadernos da Administração Pública 73)
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 6.ed, São Paulo: Atlas, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Cidadão e sua defesa. A *Res Publica* e sua defesa. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*. P.95-117.
- DUARTE, Nestor *A ordem privada e a organização política nacional*. Brasília: Companhia Editora Nacional, 1997
- DUPAS, Gilberto. A Lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98
- ELSTER, Jon. *Mecanismos e Engrenagens das Ciências Sociais*. São Paulo: Relume-Dumará, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. 9.ed., Rio: Globo, 1993.
- FRANÇA, Júnia Lessa, et alli. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Comentário à reforma administrativa Federal*. São Paulo: Saraiva, 1975.
- GOMES, Ciro. e, UNGER, Roberto Mangabeira. *O Próximo Passo: Uma alternativa prática ao neoliberalismo*. Rio: Topbooks, 1996.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 17.ed., Rio: José Olympio, 1984.
- JOHANNPETER, Maria Elena. *Organizações sociais: visibilidade e doações*. In: Zero Hora, 29/01/98 p.23
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3.ed. Rio: Nova Fronteira, 1997.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Agências executivas*. Caderno n.9. Brasília. 1998.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *O Conselho de Reforma do Estado*. Caderno nº8. Brasília, 1997.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Instrução Normativa nº 7. 03 jul. 1997. www.mare.gov.br, 1998.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Organizações sociais*. Caderno 2. 4ªed. Brasília, 1998.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano de Reestruturação e melhoria da gestão do MARE*. Caderno nº5. Brasília, 1997.
- MINISTÉRIO DA ADMINISITRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Questões sobre a reforma administrativa*. Caderno nº10. Brasília, 1997.
- MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2. ENAP. Brasília: maio/ago./97. p. 27-57.
- OFFE, Claus. The present historical transition and some basic design options for societal institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98
- D'OLIVEIRA, Alexandre Lemgruber Portugal. *Parcerias Estado-Sociedade Civil nos serviços públicos: O modelo das organizações sociais*. Dissertação (Mestrado em Administração). CPAD/UFSC, Florianópolis: 1998. 134p.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto para discussão nº9. ENAP. Brasília: 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*. Texto para Discussão nº1. ENAP. Brasília: 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Caderno do MARE nº1. Brasília, 1997.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.
- PINHEIRO, Armando Castelar. *A Reforma do Judiciário: Uma Análise Econômica*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98.
- PRZEWORSKI, Adam. *The State and the Citizen*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98.
- RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. *Revista do Serviço Público*. ano 48, n.2, ENAP. Brasília: maio/ago./97, p. 81-100.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. www.mare.com: abr. de 98.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*. Lisboa: Cortez, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio: Rocco, 1996.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ªed. São Paulo. Malheiros: 1998.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio: Lumen Juris, 1997.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de Direito no Brasil. In: ____ *Direito, cidadania e justiça: Ensaio sobre a lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas*. São Paulo: RT, 1995. p.189-195.
- WILSON, James Q., *American government – institutions & policies*. 3.ed Lexington: D.C. Heath Company, 1986. Cap. 12. p. 357-387.
- WOLKMER, Antônio Carlos. Instituições e pluralismo na formação do direito brasileiro. In: ROCHA, Leonel Severo da (org.). *Teoria do Direito e do Estado*. Porto Alegre: Fabris, 1994. p.9-16
- ZAIMAN, Luiz. e LUZ, Lincoln Teixeira Mendes Pinto da. *Estudos para uma lei orgânica da Administração Federal*. Brasília: IPEA, 1978