

Título -> Pesquisa: Estrutura e organização do poder executivo frente à opção pelo sistema de governo.

Autoria -> Diretoria de Estudos e Pesquisas

Ano -> 1993

7



ENAP

Escola
Nacional de
Administração Pública

**PESQUISA: "ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PODER
EXECUTIVO FRENTE À OPÇÃO PELO SISTEMA DE
GOVERNO"**

Diretoria de Estudos e Pesquisas

Brasília, julho de 1993

PESQUISA: "ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO FRENTE À OPÇÃO PELO SISTEMA DE GOVERNO"

- DOCUMENTO SÍNTESE -

I - APRESENTAÇÃO:

A pesquisa Estrutura e Organização do Poder Executivo Frente à Opção pelo Sistema de Governo, realizada pelo CEDEC em colaboração e por solicitação da ENAP, no âmbito do Convênio ENAP/PNUD/CEDEC, gerou três relatórios. O primeiro (um volume) contém estudos de caso da administração pública em quatro países (França, Grã-Bretanha, Itália, Espanha). O segundo (quatro volumes) apresenta estudos do sistema de governo e das relações entre administração e política também em quatro países (França, Grã-Bretanha, Itália, Alemanha). O terceiro relatório (três volumes) analisa o caso brasileiro de três pontos de vista: profissionalização, modernização e relações entre administração e política. Esta última parte inclui comparações com os Estados Unidos.

Realizada no período de janeiro a maio de 1993, a pesquisa baseia-se numa ampla bibliografia estrangeira, numa variadíssima e fragmentada bibliografia sobre o caso brasileiro, e num conjunto de 51 entrevistas de profundidade realizadas com quadros superiores da administração, assessores parlamentares, acadêmicos e consultores da área.

O presente documento sintetiza, para fins de discussão, as principais hipóteses, diagnósticos e diretrizes de reforma relativos ao caso brasileiro.

II - ALGUMAS HIPÓTESES GERAIS DO TRABALHO

(a) Talvez a mais importante orientação normativa do trabalho seja a recuperação da dignidade da função pública na administração federal. A expressão é intencionalmente forte e para alguns, parecerá excessiva; a gravidade da crise político-administrativa, contudo, justificam sua utilização. Em termos mais específicos: trata-se de mobilizar os talentos profissionais ociosos, recompor os núcleos de competência dispersos, ampliar os espaços de exercício da capacidade gerencial existentes, reafirmar a ética do bem-servir aos cidadãos.

É fácil constatar, no plano do diagnóstico, um sensível debilitamento das referências ético-políticas e profissionais necessárias ao bom desempenho do servidor. O primeiro desses processos decorre do déficit crescente de direção política ativa e da descontinuidade das políticas e programas dos governos; a ação governamental é descoordenada, reativa, de curto ou curtíssimo prazo, às vezes determinadas por meras preocupações de marketing político. A perda das referências profissionais decorre da inexistência de um sistema integrado de valorização do servidor, aí incluídas as questões relativas à carreira, formação e treinamento, premiação do mérito, estabilidade funcional, remuneração, proteção contra a manipulação política, condições institucionais de expansão da criatividade e dos talentos profissionais individuais.

(b) Entre as hipóteses teóricas gerais do trabalho convém aludir, em primeiro lugar, ao processo de democratização do Estado brasileiro. Resumidamente: há duas maneiras de conceber o Estado. A primeira toma-o com expressão política direta da soberania popular, Una e Indivisível, contraposta aos particularismos sociais. Os funcionários públicos são "funcionários da Coroa": servem aos objetivos supremos do Estado, anteriores e superiores aos objetivos sociais particulares. O Chefe do Estado se sustenta basicamente por invocação dos "x milhões de votos" que o elegeram; a administração pública é instrumento seu, da sua política.

De outro ângulo, o Estado como expressão da ordem política só se mantém concretamente através da ação governamental. A ordem política não é dada, anterior à sociedade, ela tem de ser cotidianamente reposta por ações de governo em consonância com os vários interesses e aspirações da sociedade; por ações de governo capazes de atender as suas necessidades e demandas, e de arbitrar o contencioso social por referência ao interesse público. Aqui, os servidores prestam contas aos cidadãos que os pagam, e não à Coroa. O Chefe - digamos, o Presidente - tem de assumir-se como Chefe do Executivo, como o primeiro executivo político do país. Os "x milhões de votos" não justificam a incompetência.

A passagem do primeiro ao segundo paradigma corresponde, historicamente, à democratização do sistema político. Temos de supor, com base em certas tendências da nossa história recente, que esse processo está em curso no Brasil. Se isso não ocorrer, não nos livraremos do populismo, do patrimonialismo no serviço público e da ineficiência governamental.

(c) Uma segunda hipótese geral do trabalho é a seguinte: as estruturas político-administrativas do Estado correspondem, de modo mais ou menos aproximado, a projetos políticos nacionais de longo prazo. Quando essa correspondência não ocorre, estamos, teoricamente, diante de uma crise político-administrativa. Tal é o caso brasileiro.

As evidências dessa crise entre nós são inúmeras. Trata-se, de fato, de uma dupla crise. A primeira é a crise do sistema presidencialista brasileiro, cuja manifestação mais visível é a baixa capacidade estrutural de governo. Essa incapacidade está ligada ao padrão atual de relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e, de forma sistêmica, a várias outras características do presidencialismo tal como se pratica entre nós. A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas.

Retomando o argumento: tanto a falência do velho presidencialismo como a crise da burocracia pública estão associadas ao esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista e assistencialista que, por cinco décadas, moldou tanto as instituições políticas quanto as estruturas administrativas do país. Os efeitos desse processo de esgotamento do projeto nacional anterior se agravam em virtude do insuficiente desenvolvimento de um projeto alternativo.

Quanto a este último ponto: pode-se admitir que não dispomos de um projeto definido em todos os seus aspectos e contando com um amplíssimo consenso em torno de todos eles. Verifica-se, contudo, a lenta consolidação de algumas macro-orientações que, expressas na Constituição, na opinião pública, nos discursos partidários, intelectuais e de lideranças setoriais, balizam, implícita ou explicitamente, e em algum grau, as perspectivas ou decisões estratégicas dos atores. Pode-se dizer que essas orientações fazem parte do núcleo de um pré-projeto nacional.

Compõem esse pré-projeto as opções por uma sociedade política democrática, por uma economia de mercado crescentemente integrada aos circuitos mundiais, pela forte presença dos poderes públicos na área social quanto na promoção do desenvolvimento e por um sistema presidencialista de governo.

Restaria examinar sucintamente o efeito previsível e/ou desejável dessas opções - caso se confirme - sobre as estruturas político-administrativas do país.

(d) A opção democrática implica, estimula e requer três coisas interligadas. Um, a substituição das práticas tradicionais de favorecimento clientelístico e fisiológico de interesses particulares por práticas universais consentâneas com a liberdade e a igualdade entre os cidadãos. Dois, a eliminação do patrimonialismo que hoje perverte as relações entre servidores e dirigentes políticos. Três, a recuperação da ética do interesse público no desempenho das funções administrativas.

(e) O estado herdado do nacional-desenvolvimentismo não corresponde às necessidades da época. Supomos, ao mesmo tempo, que o projeto nacional esboçado acima, requer um Estado dotado de amplos recursos políticos, intelectuais, institucionais, administrativos, financeiros etc... de

intervenção nas áreas econômica e social. O Estado mínimo não é compatível com esse projeto. De que Estado então, precisamos?

Muito esquematicamente, o desenho da estrutura de funções de um Estado aggiornato no Brasil incluiria quatro características básicas (supondo-se, naturalmente, que as funções de Estado strictu sensu não sofram modificações substantivas).

Em primeiro lugar, envolve, a redução drástica da ação empresarial do Estado, restringindo-a as áreas de infra-estrutura e insumos estratégicos.

Em segundo lugar, prevê-se o reforçamento dos recursos normativos, administrativos e políticos à disposição do governo central para a administração da economia. As ações de regulamentação e controle do nível central terão de ser intensificadas e, ao mesmo tempo, alteradas em sua natureza; a ênfase deve deslocar-se do padrão burocrático, direto, das intervenções reguladoras, para as intervenções indiretas, destinadas a modificar os parâmetros de cálculo dos agentes. Esse reforçamento do poder central supõe uma lata concentração de competência técnica e status político nas áreas de planejamento, orçamento, tributação e controle das instituições financeiras dos estados.

Em terceiro lugar, o aggiornamento estatal pressupõe a descentralização das ações de execução das políticas sociais hoje sob responsabilidade do governo central.

Finalmente, a variedade e a complexidade das intervenções sociais, as desigualdades sócio-econômicas e as desigualdades em termos de recursos administrativos no plano das unidades sub-nacionais requer uma substancial ampliação da capacidade central de regulamentação, planejamento, assessoramento e controle das ações descentralizadas.

O impacto dessas mudanças profundas no layout estatal é previsível. Elas reforçam o setor governo em detrimento do setor empresarial. Em seguida, elas implicam uma substancial redistribuição de recursos e particularmente de recursos humanos, em benefício das atividades meio. Enfim, elas estimulam intensamente, no plano dos recursos humanos, o desenvolvimento da capacitação profissional dos servidores em todos os níveis.

(f) A opção presidencialista, enfim, estimula dois processos já perceptíveis no plano político administrativo.

O primeiro é o fortalecimento do Congresso na macro-estrutura política do país. As tarefas econômicas e sociais do Estado inerentes ao ciclo histórico atual não são necessariamente incompatíveis com esse fortalecimento; mas dificilmente poderão ser cumpridas se a ele corresponder o debilitamento do poder Executivo.

O segundo processo é o seguinte: o presidencialismo detona, ao modernizar-se, forças centrífugas agindo sobre os Ministérios e agências da administração direta no sentido de aumentar sua autonomia e latitude de execução com relação ao comando presidencial. Essa evolução parece inevitável e até mesmo saudável sob condição, no caso brasileiro, de uma reforma das estruturas político-administrativas da Presidência.

O primeiro dos processos descritos - o do fortalecimento do Congresso - explica-se pelo fato de que no presidencialismo é no Congresso que se tomam, de modo geral, as decisões terminativas; no parlamentarismo, a capacidade decisória do Gabinete é bem maior. O segundo processo - o da relativa autonomização dos Ministérios e agências - relaciona-se à menor capacidade de direção política do Presidente em comparação com a direção exercida pelo Gabinete.

São esses processos desejáveis? A nossa hipótese é de que sem um esforço deliberado de reforçamento das funções de planejamento, controle, coordenação, processamento técnico da Presidência, aquelas tendências poderão agravar a ingovernabilidade e a ineficiência administrativa.

Por outro lado, e finalmente, os novos padrões de operação do sistema (decisões negociadas, relativa autonomização dos Ministérios) sugerem a necessidade de promover e estimular a capacidade gerencial dos quadros superiores da administração. A verticalização dos modelos tradicionais - inclusive do nosso - deve ser complementada por estímulos à horizontalização em que os quadros são chamados a gerenciar todas as fases do processo decisório (desde negociação com grupos de interesse até negociações no Congresso).

III - ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA NO BRASIL

3.1. Instabilidade das relações Executivo-Legislativo no Sistema Presidencialista Brasileiro

Uma das principais conclusões do relatório ENAP/CEDEC é a de que o sistema de governo presidencialista multipartidário, tal como se encontra estruturado no Brasil, contribui decisivamente para a desorganização e o mal funcionamento da Administração Pública Federal. Nesse sistema, o risco de desarticulação institucional entre Executivo e Legislativo, decorrente da rígida separação dos poderes, é agravada por uma acentuada fragmentação e indisciplina partidária dentro do Legislativo, torna a gestão governamental excessivamente complexa e instável, e, em momentos de tensão institucional, pode resultar em grave paralisia decisória.

Para melhor compreensão dos efeitos constitucionais do presidencialismo sobre o processo de governo, basta compará-lo com o que ocorre nos sistemas parlamentaristas contemporâneos, onde o Executivo é um produto do Legislativo e só se mantém com o apoio sistemático de uma maioria parlamentar. A grande diferença entre os dois sistemas não reside, porém, na melhor performance governamental do parlamentarismo sobre o presidencialismo, mas no tipo de incentivo institucional produzido por cada um deles. Os mecanismos básicos do parlamentarismo tendem a incentivar, ou "premiar", a coordenação de ações entre os poderes, tornando mais flexível e eficiente o processo decisório; enquanto a tendência à bipolarização, inerente ao presidencialismo, aponta em sentido inverso, incentivando um padrão de interação "competitivo".

O problema básico da arquitetura constitucional presidencialista, portanto, é a desarticulação entre responsabilidade de governo e capacidade deliberativa; o presidente arca com toda a responsabilidade pela concepção, planejamento e execução das ações de governo, enquanto o Legislativo, que detém o monopólio sobre a deliberação a respeito de grande parte dos instrumentos autorizativos da ação governamental, não tem responsabilidade política direta sobre os fracassos ou sucessos do governo.

A dissimetria entre responsabilidade política e capacidade decisória resulta na fragilização do Executivo frente ao Legislativo, pois aquele não conta com instrumentos institucionais para "forçar" o Congresso a cooperar para o êxito de suas ações de governo.

O corolário dessa tendência à duplicidade de poderes é, no limite, a paralisia decisória com a tendência à **desinstitucionalização das relações de poder** e, em última instância, o apelo aos regimes de exceção, pelo menos em sociedades com grandes desequilíbrios estruturais, como bem o demonstra nossa história política recente.

3.2. ENFRAQUECIMENTO INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Uma segunda conclusão da pesquisa realizada é que o Executivo, especialmente o seu órgão central, a Presidência da República, não está capacitado, política e administrativamente, para dirigir, coordenar e controlar a Administração Pública Federal. Esta segunda conclusão tem sérias implicações na medida em que o plebiscito de 21 de abril confirmou, por expressiva maioria, a preferência da população pelo sistema presidencialista de governo, onde o Executivo, encarnado na figura do Presidente, tem um papel central na condução das políticas governamentais.

Para que essa demanda pelo fortalecimento do Executivo não conduza a um novo ciclo populista/autoritário, fazem-se necessárias urgentes reformas nos mecanismos institucionais que processam as relações entre os dois poderes, assim como nos mecanismos de articulação entre o Executivo e a Administração Pública Federal

Portanto, qualquer projeto de reforma do sistema político brasileiro tem de enfrentar o problema da "modernização" política e administrativa do Executivo, simultaneamente às reformas eleitoral e partidária, assim como à readequação da estrutura federativa do país. Modernizar o presidencialismo brasileiro implica, em primeiro lugar, na transformação da Presidência da República em uma das "âncoras institucionais" do sistema político, e não um instrumento político para uso pessoal do Presidente, de forma que ela passe a incentivar a cooperação entre os poderes e mostre-se efetivamente capacitada a planejar, dirigir e coordenar as ações da Administração Pública Federal

Uma das conseqüências do baixo grau de institucionalização da Presidência da República é a excessiva concentração de poderes formais nas mãos do Presidente sem que este disponha de efetiva capacidade de exercício desses poderes. Disso decorre, por um lado, o alto grau de improvisação e aleatoriedade do processo decisório no Executivo e, por outro, o baixo grau de coordenação nas decisões de nível ministerial.

Além disso, a subordinação formal e direta dos ministros ao Presidente, ao mesmo tempo que centraliza excessivamente o processo decisório, desestimula o caráter coletivo e, portanto, coordenado, das decisões do Executivo, estimulando, ao contrário, os "despachos" individuais entre o Presidente e cada um dos ministros, reforçando o já mencionado padrão não-cooperativo das ações do governo federal.

Fortalecer institucionalmente a Presidência da República significa, portanto, transformá-la numa estrutura político-administrativa capaz de fundamentar tecnicamente as diretrizes formuladas pelo Presidente e negociá-las junto ao Congresso, assim como operar a coordenação das ações do Executivo (Presidência e ministérios) necessária à sua implementação. O sentido estratégico da reforma proposta é a revalorização política do presidente através da capacitação técnico-administrativa dos órgãos que compõem a Presidência da República.

É claro que uma reforma consistente do sistema presidencialista no Brasil não poderá prescindir de uma transformação considerável do padrão de interação entre Executivo e Legislativo, mas não nos cabe aqui discutir a viabilidade e o sentido das reformas institucionais. O que precisa ser ressaltado é que sem mecanismos institucionais que incentivem e fortaleçam a dimensão cooperativa da relação competitiva entre os poderes, os efeitos da reforma administrativa da Presidência serão muito limitados.

Sem embargo, uma sugestão que decorre do diagnóstico aqui exposto é a da criação de uma Secretaria de governo que operasse a coordenação dos órgãos que compõem a Presidência, garantindo uma ação planejada e unificada do Executivo junto ao Legislativo, assim como a coordenação das ações ministeriais no sentido da implementação eficiente e eficaz das políticas de governo. Encarregada de supervisionar as ações dos órgãos centrais de coordenação e planejamento, como a SEPLAN/SOF, a SAF e uma eventual Secretaria de Articulação Executivo-Legislativo, a Secretaria de Coordenação poderia garantir uma maior agregação e organização do processo decisório no âmbito do Executivo.

O objetivo dessa reforma não é apenas poupar o Presidente da "sobrecarga" do trabalho administrativo cotidiano, mas revalorizar as suas funções politicamente estratégicas de formular e negociar junto aos outros atores estratégicos no processo decisório as diretrizes gerais do governo.

3.3. FALTA DE COORDENAÇÃO E CONTROLE DO PROCESSO DECISÓRIO NO EXECUTIVO BRASILEIRO

Comparado com o processo decisório nos sistemas parlamentaristas estudados na pesquisa ENAP/CEDEC, o planejamento, a tomada de decisões e mesmo a coordenação das atividades do Executivo no Brasil apresentam um grau elevado de improvisação e aleatoriedade. É fácil constatar que tanto o Gabinete Civil como a SAF estão mal estruturados e desprestigiados politicamente para exercer a coordenação política e administrativa necessária à atuação eficiente e eficaz do Executivo. Além disso, o primeiro sofre uma forte "concorrência" por parte do Ministério da Justiça no que se refere à coordenação política, e a SAF, enquanto órgão normatizador e coordenador da Administração Pública Federal, atua de forma totalmente desarticulada tanto da SEPLAN como do Ministério da Fazenda, órgãos encarregados da coordenação macroeconômica e financeira do governo.

A fragilidade do sistema de planejamento e coordenação do Executivo foi ainda agravada pelo fortalecimento recente do Congresso que se tornou um polo efetivo de poder. Depois da Constituição de 1988, os ministérios, autarquias e empresas públicas passaram a buscar **diretamente** no Congresso a defesa de suas políticas e o atendimento tanto às suas reivindicações corporativas como as dos grupos de interesse que constituem suas "clientelas". A falta de coordenação, e até mesmo de comunicação, entre a Presidência da República e os ministérios é facilmente constatável. Na ausência de diretrizes claras e firmes dos órgãos centrais de planejamento e coordenação as agências do Executivo se vêem "obrigadas" a tomar a iniciativa na defesa de seus interesses e nos de sua "clientela".

Esta tendência à perda de controle sobre o conjunto da Administração direta, para não falar da indireta, torna-se mais evidente na medida em que o Presidente não controla uma maioria estável e coerente no Congresso e se vê obrigado a montar uma nova "coalizão" a cada nova medida polêmica remetida ao Legislativo. A facilidade com que os lobbies atuam tanto nos ministérios como no Congresso decorre em grande medida da frágil articulação institucional entre os dois poderes, pois a cada nova abertura de negociações para a composição da bancada "governista" os interesses privados, em articulação com grupos parlamentares encontram espaço para novas "investidas".

Além de reformas institucionais que tornem o governo (Presidente e ministros) politicamente mais solidário e o processo decisório mais estável e eficiente (relações Executivo-Legislativo), seriam necessárias reformas que sanassem as deficiências administrativas dos órgãos centrais que operam a coordenação política e administrativa das ações governamentais. Tal como se encontram estruturados atualmente, nem o Gabinete Civil, nem a SAF, nem a SEPLAN, estão capacitados a realizar a coordenação e o controle das atividades do governo federal.

A primeira medida, e talvez a mais importante, é sanar a crônica falta de informação confiável e sistematizada sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da própria máquina pública, consequência direta da grande instabilidade organizacional e funcional dos órgãos centrais da Administração Pública Federal. Neste sentido será preciso reunir toda informação disponível num único órgão de caráter eminentemente administrativo, fornecendo-lhe recurso material e humano para que essa massa de informação seja organizada, sistematizada e analisada.

A Secretaria da Administração Federal, devidamente reestruturada e fortalecida politicamente, poderia ser o órgão encarregado de gerir esses sistemas de informação (como já o faz em parte), em estreita articulação com a SEPLAN/SOF e o Gabinete Civil, fornecendo, deste modo, o suporte administrativo necessário à tomada de decisões mais eficientes e eficazes.

A experiência internacional mostra que o controle e o uso adequado da informação constitui um recurso de poder inestimável; todos os órgãos centrais estudados na pesquisa ENAP/CEDEC, são, antes de tudo, estruturas burocráticas coletoras e processadoras da informação indispensável ao processo decisório governamental.

Um passo intermediário no sentido de centralizar a coordenação, o controle e a avaliação das atividades governamentais, poderia ser a criação de uma Coordenação das Assessorias Parlamentares que centralizaria gradualmente os sistemas de informação das assessorias parlamentares dos ministérios,

autarquias e empresas estatais, hoje atuando em total desarticulação com a Sub-Chefia para Assuntos Parlamentares da Presidência da República.

A estratégia adequada, neste caso, seria implementar um sistema de coordenação, por meio do qual devem se integrar as Assessorias Parlamentares, para ampliar gradualmente o controle sobre as ações dos ministérios e estatais pelo órgão central de coordenação das atividades governamentais, que poderia ser a SEPLAN, a SAF ou um novo órgão de coordenação geral. De qualquer modo, esse sistema de coordenação governamental ficaria encarregado de fornecer o suporte técnico e administrativo ao planejamento e coordenação dos recursos materiais e humanos da Administração Pública Federal - articulando o planejamento de metas (SEPLAN) e o planejamento de meios (SAF) sob a coordenação de um órgão central.

Os efeitos dessa reforma administrativa repercutiriam diretamente sobre o sistema de planejamento e coordenação da Administração Pública Federal e indiretamente sobre as relações entre Executivo e Legislativo por meio de um fluxo de informações mais ágil e transparente entre os dois poderes. Numa segunda etapa, a maior capacidade de planejamento e coordenação por parte dos órgãos centrais da Administração Federal poderia tornar mais eficiente e mais confiável o processo orçamentário dentro do próprio Executivo contribuindo indiretamente para a consolidação institucional do sistema político já que o processo orçamentário é um dos eixos estratégicos do processo decisório nos sistemas presidencialistas.

3.4. FALTA DE CONTROLE DO EXECUTIVO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Como já foi observado, o enfraquecimento do Executivo, especialmente da Presidência da República, como centro de direção política e coordenação das ações de governo é um dos principais efeitos da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo. A falta de apoio estável no Congresso torna o Executivo um "refém" dos interesses e das pressões dos diversos partidos e facções parlamentares. A necessidade de negociar constantemente o apoio parlamentar para a aprovação da legislação de seu interesse força o Executivo a utilizar os cargos em comissão da Administração direta e indireta como recursos de poder e objetos de barganha política.

Devido à fragmentação e desorganização das forças políticas no Congresso, a distribuição dos cargos em comissão não pode corresponder a um padrão "vertical" segundo o qual cada partido que compusesse a base de sustentação do governo teria "direito" a ocupar os cargos de um determinado ministério ou autarquia federal. A "experiência" de verticalização da ocupação dos ministérios iniciada pelo Presidente Itamar é ainda muito recente e não pode ser avaliada.

O modelo "tradicional" de distribuição de cargos em comissão, que pode ser denominado de "horizontal", produz uma perigosa "pulverização" dos cargos de direção da Administração Pública Federal, pois não permite que ministros, presidentes e diretores de autarquias tenham o controle sobre todos os seus subordinados. Os efeitos dessa distribuição "privada" dos cargos em comissão, no qual cada ocupante de cargo tem um "padrinho político", não podem ser determinados com precisão, mas é possível imaginar situações absurdas em que um funcionário de segundo ou terceiro escalão se recuse a obedecer as diretrizes gerais definidas pelo seu superior hierárquico em nome da "lealdade" ao político a quem ele deve a sua nomeação.

De qualquer modo, esse "loteamento" da administração pública significa que a racionalidade do processo decisório está subordinada à necessidade de sustentação política do Executivo dentro do Legislativo: quanto mais frágil e desorganizado o apoio congressional maior é a pressão para que o Executivo faça uso político dos cargos públicos.

O "loteamento", no entanto, não é o único critério para o preenchimento dos cargos em comissão. Como os cargos politicamente "atraentes" são aqueles com algum poder de decisão e controle sobre a alocação de recursos ou regulamentação de atividades, especialmente as superintendências e autarquias de âmbito regional ou estadual próximas das bases eleitorais de deputados e senadores, grande parte dos cargos em comissão situados em Brasília, cumprindo funções puramente administrativas, são utilizados pela própria Administração Pública para compensar a inexistência de uma política de recursos humanos. Especialmente os DAS de nível 1, 2 e 3 acabam servindo como um mecanismo informal de promoção profissional e incentivo material aos servidores melhor qualificados.

IV - PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:

O primeiro aspecto a destacar é sobre a precariedade dos dados sobre a administração pública brasileira, fato agravado pelo desmonte feito pelo Governo Collor, no sistema de informações federais, atingindo inclusive um órgão reconhecido e estável como o IBGE. Dentro destes limites, contudo, os dados de que se dispõe apontam para a incorreção das análises que indicam um inchaço no setor público brasileiro. O total de funcionários públicos em atividade hoje, incluindo empregados das estatais e empresas de economia mista, é de 1.333.652 segundo a Secretaria de Administração Federal- SAF. Isto representa 8,9 funcionários por mil habitantes, numero bastante inferior da média de países europeus como a França (46,4), Inglaterra (91,4), Espanha (53,4) e Itália (65).

Assim, o problema no Brasil não está no número de funcionários públicos. Por um lado há, inquestionavelmente, uma má alocação setorial e regional dos funcionários públicos. Por outro, tais funcionários estão submetidos a um modelo gerencial que não responde mais às demandas apresentadas ao

Estado brasileiro, ou seja, de uma ação pautada na neutralidade, eficiência e flexibilidade.

A implantação de um modelo de gestão de recursos humanos que vise atingir aqueles objetivos tem como pressupostos (a) a institucionalização social de uma reforma administrativa através da participação da sociedade na discussão de suas necessidades com relação ao Estado, (b) a participação dos funcionários públicos no processo de reforma administrativa e (c) uma política de recursos humanos capaz de valorizar o exercício da função pública.

Especificamente quanto à política de recursos humanos, a pesquisa se concentrou em seis aspectos: o ingresso no serviço público, os planos de carreira, o treinamento e a formação do servidor, a sistemática de avaliação de desempenho, os mecanismos de mobilidade e promoção e o problema da remuneração, como pode ser visto nos capítulos 4 a 9 do primeiro volume do terceiro relatório.

Várias destas questões estão direta ou indiretamente tratadas na Constituição de 1988. A estabilidade no emprego e as polêmicas geradas por sua ampliação à servidores não concursados, o instrumento da disponibilidade, a isonomia, o RJU e seu conseqüente enriquecimento nas as relações trabalhistas por exemplo em fundações e autarquias, são questões que merecerão um tratamento cuidadoso quando da revisão constitucional deste ano. Mas é necessário avançar mais.

A política de recursos humanos no setor público precisa começar a ser desenhada já, principalmente através de uma delimitação da estrutura de cargos existentes no aparato estatal e de uma política de carreiras. A definição dos cargos em comissão, de livre provimento e cujo ocupante é transitório é de confiança da autoridade que o nomeou, assim como dos cargos efetivos, vinculados a concurso público e a carreiras, é passo essencial para a profissionalização e valorização do servidor público brasileiro. Atualmente não se sabe quantos são os cargos existentes na administração pública brasileira, e quais suas funções, e exigências, quer em termos de qualificação e flexibilidade.

A indefinição quanto ao papel dos cargos em comissão no organograma estatal é um problema especialmente grave na administração pública brasileira. No Brasil, os chamados cargos em comissão ocupam o espaço que cabe, nos países europeus, aos dirigentes públicos e aos cargos estritamente políticos. Inexiste o que se pode chamar de "memória da administração", pois todos os cargos em comissão estão propensos a constantes mudanças, ao sabor da descontinuidade política. Percebe-se a falta de institucionalização, no organograma estatal, de um "locus" de atuação constante dos funcionários públicos que fazem a ponte entre administração e política, ou seja, de dirigentes públicos.

Paralelamente à indiferenciação entre cargos em comissão e da decorrente inexistência de critérios para sua nomeação, observa-se por um lado a aleatoriedade na distribuição daqueles cargos dentro da administração (um exemplo interessante é o do número de DAS existentes no Ministério da Educação, 629, e na LBA, 1.756) e o não desenvolvimento da função gerencial nos altos escalões.

Assim, a reestruturação da política de recursos humanos da Administração Pública Federal exigiria, em primeiro lugar, uma diferenciação conceitual entre funções de concepção e direção e avaliação, cujo escopo é eminentemente político, das funções de planejamento, gestão e controle, que constituiriam a "interface" administrativa das primeiras. Essa diferenciação não tem valor operacional, pois somente o contexto real da reforma poderia definir a quem caberia executar essas funções dentro do organograma da Administração Pública Federal. A utilidade dessa distinção conceitual é permitir a diferenciação entre cargos submetidos a controles políticos e os cargos submetidos a controles administrativos.

Para a regulamentação do sistema de cargos e carreiras o Relatório apresenta, entre outras sugestões, a de realização de um estudo mais minucioso dos casos francês e espanhol que adotam um interessante sistema de grupos e categorias funcionais. A curto prazo é necessário a implementação de programas de treinamento contínuo para os cargos de função gerencial, a modificação da atual política de remuneração dos cargos em comissão assim como das atuais práticas de terceirização dos DAS e de desmembramento dos cargos em funções gratificadas.

Quanto às carreiras na administração pública brasileira, observamos que hoje apenas 14,7% dos funcionários públicos encontram-se em uma carreira consolidada. Eles estão vinculados à diplomacia, magistério, polícia federal, receita federal, finanças e controle e orçamento. Para a implementação de um sistema estruturado de carreiras, além de um plano de classificação de cargos, é necessário elaborar uma lei de diretrizes para planos de carreira definindo critérios gerais para questões como ingresso, promoção, mobilidade, treinamento e aperfeiçoamento profissional e avaliação de desempenho.

Sugerimos ainda a implementação do instrumental das categorias funcionais de forma descentralizada, segundo as diferentes áreas de atuação da administração pública. Não se propõe uma descentralização por Ministério, já que isto dificultaria a unificação e padronização das carreiras, mas sim de uma descentralização pautada pelas grandes áreas de atuação da administração, tais como: saúde, educação, atividades administrativas, bem estar social, finanças públicas etc. A implantação destas carreiras deve ser, contudo, coordenada e controlada por um órgão central.

Por fim cabe destacar que outra questão que afeta diretamente a organização de carreiras estruturadas com critérios de ascensão e mobilidade é a

política salarial do servidor público. Sem um horizonte remunerativo estável, não há como esperar do funcionário motivação profissional.

V - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Uma política profissionalização dos recursos humanos no serviço público não pode ser implementada sem estar associada a medidas de modernização administrativa e, em especial, de estabilização da estrutura organizacional e da recuperação de núcleos centrais de planejamento e coordenação da administração e das políticas públicas no País. A normatização e o gerenciamento eficazes exigem também o acesso a sistemas de informações confiáveis e a democratização a institucionalização do processo decisório no que diz respeito à administração pública.

Com um breve histórico da administração pública brasileira, o segundo volume do terceiro relatório mostra que o engessamento e a burocratização da máquina pública levaram, desde a década de 50, ao desenvolvimento de estruturas paralelas, quer para remunerar núcleos de competência, quer para flexibilizar a gestão ou agilizar o processo decisório. A democratização do País não foi acompanhada por uma ampla reforma na estrutura e gestão do Poder Executivo visando a superação destes problemas. Ao contrário, as sucessivas modificações no organograma ministerial (só a SAF passou por quatro diferentes perfis nos últimos oito anos, onde foi de Secretaria do Ministério do Planejamento, do Ministério do Trabalho e duas vezes Secretaria Especial da Presidência da República) elevou a desestruturação de diversos núcleos de competência e experiência no serviço público.

Além das enormes dificuldades em realizar avaliações de resultados e controle de políticas públicas (ver cap 4 do volume citado), a precariedade do sistema de informação e informatização no setor público brasileiro (cap 5) dado à inadequação do equipamento de informática, à insuficiente circulação da informação e a insuficiente captação e processamento das informações apontam para o desaparecimento da máquina pública não apenas quanto à realimentação do processo de planejamento e tomada de decisões no setor público como também ao uso adequado de seus funcionários, mesmo que bem formados e bem inseridos na máquina pública.

A falência de mecanismos de coordenação dos sistemas de administração pública decorre também da desorganização do órgão central da administração. Tal órgão teria as funções de normatizar e gerenciar as áreas de recursos humanos, modernização, reestruturação organizacional, informática e serviços gerais, além de planejar as diretrizes e ações do governo nestas áreas e promover, em conjunto com os demais órgãos da administração pública, o processo de reforma do Estado brasileiro.

A SAF, contudo, não está aparelhada para cumprir estas funções. Marcada por uma atuação apenas reativa, com um fluxo de procedimentos e rotinas burocratizadas e com um sistema de informações desatualizado, a SAF vem ainda perdendo poder, por um lado frente ao fortalecimento, em seus ambientes institucionais, dos órgãos administrativos de apoio dos Ministérios (as chamadas Secretarias de Administração Geral- SAGs), e por outro, frente ao aumento do poder dos Ministérios frente às Secretarias vinculadas à Presidência da República, como é o caso da SEPLAN e da SAF.

A recuperação da SAF como órgão central da administração está vinculada ainda ao fortalecimento da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP. Privilegiada ora como centro de treinamento para os servidores públicos, ora como instância de formação, reflexão e fermentação de políticas, a ENAP tem sido sacudida por uma impressionante índice de 6 presidentes nos últimos 4 anos. Amparada por um conselho consultivo de significativa representatividade e por mandatos para sua diretoria, a ENAP poderia com maior facilidade resgatar seus objetivos estratégicos e preparar-se para reagir a eles enfrentando os desafios que lhe cabem na reorganização do setor público brasileiro.

Um dos problemas que afetam gravemente a Administração Pública Brasileira é o autoritarismo e falta de transparência na gestão interna e na prestação de serviços à população. A ausência de uma cultura democrática e a inexistência de mecanismos de controle social dos serviços públicos afeta a performance da Administração Pública sob dois aspectos: por um lado, o servidor público se vê desvalorizado socialmente e desqualificado profissionalmente, por outro, o cidadão usuário, mal atendido, mal informado e sem mecanismos de participação na gestão da administração pública, não vê motivos para acreditar na melhoria dos serviços públicos, agravando a crise política e moral do Estado brasileiro.

Tendo em vista que o tema da democratização da Administração Pública Federal pode ser analisado sob essas duas dimensões, a interna ao serviço público e a externa, consideramos pertinente à solução dos problemas apontados acima, o introdução das seguintes modificações na gestão da Administração Pública Federal:

A) a criação de órgãos superiores de monitoramento da administração pública, na forma de um Conselho Superior do Serviço ou da Função Pública, no modelo dos conselhos existentes na França e na Espanha, compostos paritariamente por representantes dos servidores públicos e dos poderes constitucionais e com competência deliberativa e/ou consultiva sobre assuntos como as condições de trabalho, remuneração, acesso, promoção, disciplina e punição administrativas.

B) a implantação de uma Ouvidoria Geral (Ombudsman), designado, em geral, pelo Parlamento, com funções de controle da administração pública.

através do encaminhamento de críticas e sugestões de qualquer cidadão, aos poderes constituídos, sobre os mais diversos problemas de caráter administrativo.

C) a implantação do **Habeas data**, que autoriza qualquer cidadão a requisitar da Administração Pública todas as informações que esta possua relativas à pessoa do requerente e solicitar a retificação ou eliminação das informações quando a instância competente julgar conveniente.

D) o fortalecimento do controle social pelos usuários dos serviços públicos, através dos inúmeros mecanismos institucionais de acesso à informação, participação, co-gestão e até mesmo auto-gestão de serviços públicos, como a participação no processo orçamentário, a constituição de conselhos curadores e os contratos de gestão com ONGs.

Apesar de favorecer a aproximação entre o prestador de serviços públicos e o usuário, a descentralização administrativa não é sinônimo de democratização. Também é preciso distinguir descentralização de desconcentração. Descentralização implica redistribuição de poder - uma transferência de competências e recursos para as outras instâncias da Federação; enquanto desconcentração é uma mera delegação de competência sem perda de controle sobre o processo decisório.

O que se observa no Brasil é um predomínio das ações desconcentradoras sob a denominação de descentralizadoras. Predomina uma visão racionalizadora e modernizadora do processo sem levar em consideração suas implicações políticas, por isso a descentralização, tal como se verifica no Brasil, corresponde mais a um processo de desconcentração de atividades, prevalecendo um quadro de subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao governo federal.

A superação da situação atual se dará através de uma efetiva reestruturação das relações intergovernamentais sobre as quais se sustenta a Federação no Brasil. Isto passa por uma redefinição das competências governamentais que se apresentam hoje como um sistema de redes paralelas ou superpostas que resultam em indefinições de encargos, dispersão de efeitos e recursos, ausência de critérios técnicos e a impossibilidade de responsabilização de entidades públicas pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços.

VI - CONCLUSÃO

Este quadro dramático exige soluções urgentes que não podem esperar a reconstrução de um projeto nacional viável e consensual e, desde já algumas medidas de impacto sobre a administração pública brasileira podem ser

sugeridas: a) uma revisão geral da política de Recursos Humanos visando a eliminação do patrimonialismo que perverte as relações entre quadros do serviço público e dirigentes políticos, assim como, a profissionalização do servidor e a oferta de serviços de maior qualidade; b) o novo desenho da estrutura de funções do Estado deve implicar numa redução drástica da ação empresarial do Estado e no reforçamento dos recursos normativos, administrativos e políticos para a gestão da economia pública, em especial nas áreas de planejamento, orçamento, tributação e controle das instituições financeiras dos estados, descentralização na execução das políticas sociais e ampliação da capacidade central de regulamentação, planejamento, assessoramento e controle das ações públicas.