



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
GOVERNO DE MINAS GERAIS

I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

GOVERNABILIDADE E A QUESTÃO INSTITUCIONAL

ESCOLA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

PLANEJAMENTO



GOVERNO DE
MINAS
GERAIS

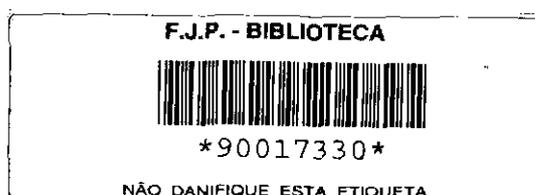
FAPEMIG

I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

35(81)
5471a
ex. 1

GOVERNABILIDADE E A QUESTÃO INSTITUCIONAL

Realizada entre os dias 06 e 10 de junho de 1994



ANAIIS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO

Belo Horizonte

1997

Governador

Eduardo Azeredo

Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

Walfrido dos Mares Guia

Presidente da Fundação João Pinheiro

Roberto Borges Martins

Diretor Geral da Escola de Governo

Francisco Gaetani

Maria Beatriz Ribeiro de Oliveira Gonçalves

Diretora Adjunta

Laura da Veiga

Superintendente de Ensino

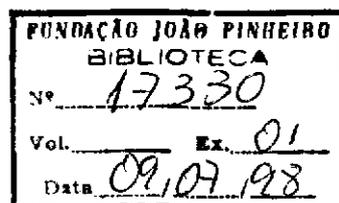
Cecília Puntel Motta de Moura

Superintendente de Extensão

Sheila Brandão Baggio

Superintendente de Pesquisa e Pós-graduação

Flávio Saliba Cunha

**Patrocinadores****FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**
GOVERNO DE MINAS GERAIS

s471a I Semana de Administração e Políticas Públicas - Governabilidade e a Questão Institucional, 1994, Belo Horizonte.

Anais... – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 1997.
286p.

1. Minas Gerais - Aspectos Políticos. I. Aroeira, Ângela Speziali, Coord. II. Gaetani, Francisco, Coord. III. Azevedo, Sérgio, Coord. IV. Título.

CDD 320.098151

O seminário que deu origem a esta publicação foi realizado em 1994, quando o Estado tinha, como Governador, Hélio Garcia e, como Presidente da Fundação João Pinheiro, Luís Aureliano Gama de Andrade.

Equipe Técnica do Seminário

Supervisão Geral e Idealização

Francisco Gaetani
Ângela Speziali Aroeira
Sérgio Azevedo

Coordenação

Ângela Speziali Aroeira

Consultor Técnico

Sérgio Azevedo

Divulgação

Escola de Governo - Fundação João Pinheiro

Equipe Técnica da Publicação

Coordenação Editorial

Francisco Gaetani
Sheila Brandão Baggio

Produção

Escola de Governo - Fundação João Pinheiro

Projeto Gráfico e diagramação

Luiz Flávio F. B. Oliveira

Capa

Chico Marinho e Luiz Flávio F. B. Oliveira

Revisão

Sheila Brandão Baggio



Apresentação i

- ♦ Dr. Francisco Gaetani - Diretor Geral da Escola de Governo de Minas Gerais - Fundação João Pinheiro

BLOCO 1 - dia 06 de junho de 1994 01

Pacto federativo - União, Estados e Municípios: encontros e desencontros

Sessão de Abertura..... 03

- ♦ Dr. Luiz Aureliano Gama de Andrade - Presidente da Fundação João Pinheiro
- ♦ Dr. Arlindo Porto - Vice-Governador do Estado de Minas Gerais
- ♦ Dr. Paulo de Tarso Almeida Paiva - Ex-Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - MG
- ♦ Dra. Maria Lisboa de Oliveira - ENAP - Brasília

Subtema 1: Pacto federativo e desigualdades regionais 09

- ♦ Coordenador: Prof. Dr. Olavo Brasil de Lima Júnior - DCP/UFMG - MG
- ♦ Dr. Heraldo Santos Dutra - Secretário Executivo PRODEMU/SEAM - MG

Subtema 2: Descentralização: o desafio dos Estados e Municípios 27

- ♦ Coordenadora: Dra. Maria Coeli Simões Pires - Secretária de Estado de Assuntos Municipais - MG, em exercício
- ♦ Dr. Fernando Luiz Abrucio - CEDEC/SP
- ♦ Dra. Tereza Lobo - CEPP/RJ
- ♦ Dr. Marcus André Campelo de Melo - UFPE/PE

BLOCO 2 - dia 07 de junho de 1994 63

Gestão pública e participação: do planejamento compreensivo às propostas neo-corporativistas

Subtema 1: O planejamento no limiar do século XXI 65

- ♦ Coordenador: Prof. Júlio Barbosa - Chefe de Gabinete da Presidência da Fundação João Pinheiro
- ♦ Dr. Paulo Roberto Haddad - Ex-Ministro do Planejamento - Minas Gerais
- ♦ Prof. Dr. Fábio Wanderley Reis - DCP/UFMG - MG
- ♦ Dr. Maurício Borges - Secretário Municipal do Planejamento - PBH/MG

Subtema 2: Experiências de planejamento participativo 87

- ♦ Coordenador: Prof. Sérgio de Azevedo - DCP/UFMG - MG
- ♦ Dr. Ladislau Dowbor - PUC/SP
- ♦ Dr. Ademar K. Satto - IPEA/Brasília
- ♦ Deputado Federal Tarcísio Delgado - PMDB/MG
- ♦ Prof. Antônio Augusto Pereira Prates - FJP/MG

BLOCO 3 - dia 08 de junho de 1994 117
**Orçamento e controle social: distributivismo e clientelismo versus
transparência e participação**

Subtema 1: Processo orçamentário no setor público 119

- ♦ Coordenador: Dr. Matheus Cotta de Carvalho - Diretor da Superintendência Central de Orçamento da SEPLAN/MG
- ♦ Dr. Rui de Brito Álvares Afonso - IESP/FUNDAP - SP
- ♦ Dr. José Fernando Cosentino Tavares - Assessor Legislativo da Câmara Federal - Brasília
- ♦ Dr. Antônio Luiz Musa de Noronha - SEE - MG

Subtema 2: Controle social e transparência do gasto público 151

- ♦ Coordenador: Dr. Fued Dib - Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- ♦ Dra. Mariza Resende Afonso - Secretária de Governo - PBH - MG
- ♦ Prof. Leonardo Avritzer - DCP/UFMG - MG
- ♦ Dr. João Batista dos Mares Guia - Vice Prefeito de Contagem - MG

BLOCO 4 - dia 09 de junho de 1994 193
Carreira, Isonomia e Regime Jurídico: Mitos e realidades

Subtema 1: Regime Jurídico Único, carreira e salários no setor público 195

- ♦ Coordenador: Dr. Antônio Augusto Junho Anastasia - Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - MG, em exercício
- ♦ Dr. Luiz Alberto dos Santos - Assessor Legislativo da Câmara Federal - Brasília
- ♦ Dra. Lúcia Helena Ciccarini Nunes - Secretária Municipal do Planejamento e Coordenação Geral de Contagem - MG
- ♦ Dr. Vicente de Paula Mendes - FJP e UFMG - MG.

Subtema 2: Formação de recursos humanos no setor público 231

- ♦ Coordenador: Prof. Luciano Amorim Borges - Diretor Pedagógico da Escola de Governo - FJP - Minas Gerais
- ♦ Dra. Maria Helena de Castro Santos - UNB - Brasília
- ♦ Dra. Mara Darcy BIASI Ferrari Pinto - IBAM - Rio de Janeiro
- ♦ Dra. Maria Lisboa de Oliveira - ENAP - Brasília.
- ♦ Dra. Eda Castro Lucas de Souza - Centro de Estudos Judiciários - Brasília

BLOCO 5 - dia 10 de junho de 1994 265
**Eficiência governamental e as potencialidades redistributivas das políticas
tributárias**

Subtema 1: Estado mínimo e eficiência governamental 267

- ♦ Coordenador: Fabrício Augusto de Oliveira - UNICAMP - SP)
- ♦ Célio França - FINEP - RJ
- ♦ Roberto Bocaccio Piscitelli - Assessor Legislativo da Câmara Federal - Brasília*
- ♦ José Luís Pagnussat - ENAP - Brasília*

* Textos enviados pelos participantes

APRESENTAÇÃO



I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A I Semana de Administração e Políticas Públicas foi um importante marco no esforço de organizar uma agenda de discussões sobre os temas relacionados com as questões de governabilidade e governança no Brasil. Um bom indicador de sua pertinência é o fato de, três anos depois, às vésperas de uma nova eleição presidencial, a maioria dos assuntos tratados continuar em pauta, demandando do governo e da sociedade um enfrentamento e um processamento cada vez mais difíceis e complexos.

As Reformas Administrativa e Previdenciária ainda se encontram no Congresso. Os projetos sobre as Reformas Política, Tributária e Trabalhista até agora não estão em pauta. A problemática do pacto federativo permanece intocada. A descentralização está se tornando um dos maiores desafios do país, em especial no que se refere às políticas sociais. Os temas de formação e gestão de recursos humanos no serviço público continuam demandando um tratamento de efetiva política pública. Enfim, a agenda continua basicamente a mesma, embora o país esteja mudando, eventualmente a uma velocidade aquém de suas necessidades e não necessariamente na direção certa, se é que esta expressão faz sentido.

A transição das chamadas reformas de primeira geração, relacionadas com a estabilização macroeconômica, para as de segunda geração, voltadas para a criação de condições de desenvolvimento sustentado e com equidade, mal se iniciou. E o custo deste atraso é pago pelo conjunto da sociedade, em especial pelos setores vítimas das diversas formas de exclusão social.

Os anais deste seminário retratam um momento do país – uma proposta de transformação que mal se iniciara. As contribuições dos participantes – dirigentes, professores e pesquisadores dos temas focalizados – permanecem surpreendentemente atuais.

A sua disponibilização para o público certamente contribuirá para o aprofundamento dos debates e, quiçá, para que desenvolvamos um maior senso de urgência em relação às necessidades de objetivarmos nossos problemas e buscarmos equacioná-los da melhor forma, em função dos interesses do país.

Cabe ainda mencionar que a realização deste evento não teria sido possível sem a decisiva contribuição da FAPEMIG e a generosa participação dos palestristas. O sucesso de público, a repercussão dos debates junto aos alunos da Escola, servidores públicos e dirigentes do Estado são o melhor registro deste balanço. A publicação dos anais encerra o ciclo desta iniciativa, mais uma contribuição exitosa da Fundação João Pinheiro ao debate dos grandes temas nacionais.

Francisco Gaetani
Diretor Geral da Escola de Governo

BLOCO 1

**Pacto federativo - União, Estados e Municípios:
encontros e desencontros**

APRESENTADOR - A Fundação João Pinheiro sente-se honrada com a presença de todos, nesta manhã, para participar da Primeira Semana de Administração e Políticas Públicas da Escola de Governo de Minas Gerais. Para compor a mesa, gostaríamos de convidar o excelentíssimo vice-governador de Minas Gerais, doutor Arlindo Porto; o excelentíssimo ex-secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, doutor Paulo de Tarso Almeida Paiva; o excelentíssimo presidente da Fundação João Pinheiro, doutor Luís Aureliano Gama de Andrade, e a excelentíssima representante do presidente da ENAP, doutora Maria Lisboa de Oliveira. Com a palavra o excelentíssimo presidente da Fundação João Pinheiro, doutor Luís Aureliano Gama de Andrade.

LUÍS AURELIANO - Excelentíssimo vice-governador do Estado de Minas Gerais, doutor Arlindo Porto; doutor Paulo de Tarso Almeida Paiva, excelentíssimo ex-secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral; doutora Maria Lisboa de Oliveira, representante do presidente da ENAP. Para a Fundação é um momento expressivo, representado pela realização desse seminário. É uma oportunidade, antes de tudo, para se refletir sobre a questão crucial da administração pública, das políticas públicas, do próprio papel do Estado, enfim.

Há, por toda parte, um sentimento generalizado de que esse papel precisa ser repensado e, de alguma maneira, encontrar um novo equilíbrio entre o poder público e o poder privado. A forma desse equilíbrio, ou a forma desse arranjo entre mercado e poder na sociedade brasileira, deverá ser buscada não apenas através de confrontos políticos, mas também de reflexões e de modelos, de avaliação de situações, de experimentos, de experiência, a partir das quais se possa chegar a uma certa definição de qual é o papel do Estado, de quais são os problemas que o confrontam, de como ele deve se articular com os diferentes segmentos da sociedade.

Esse seminário, se vocês olharem com cuidado os temas que serão nele tratados, contempla e persegue esse objetivo. Ele visa, em última instância, refletir sobre as questões que afligem mais diretamente o Estado hoje, as difíceis questões que estão ligadas à governabilidade, ao arranjo federativo, aos problemas da descentralização política, em suma, representa todos esses problemas.

O seu somatório representa exatamente as dimensões básicas do problema que confronta o poder público, não só no país, mas também em outras partes do mundo, e suas relações com o poder privado. Há um provérbio chinês que diz que é "melhor acender uma vela do que amaldiçoar a escuridão". É melhor discutir o problema do Estado do que ser forçado a improvisar soluções que não atendem às características da sociedade e, às vezes, não resolvem os problemas que confrontam o Estado e a sociedade, por uma espécie de omissão ou de silêncio, por não perceber exatamente o papel que nos cabe neste momento.

Uma instituição como a Fundação, que tem a missão de funcionar como uma espécie de sistema central do Estado, como um órgão diretamente ligado ao planejamento e, portanto, responsável pela inteligência do Estado, cabe a ela levantar o tema, discutir as questões, não se refugiar e ignorar o problema, mas ir ao encontro dele.

Ir ao encontro dele significa propiciar, de maneira mais aberta, mais pluralista, sem preconceitos, essa discussão sobre esses diferentes problemas que confrontam o Estado. Não é nas ortodoxias que nós vamos encontrar solução, é, ao contrário, nesse confronto franco e aberto.

Vamos idealizar ou desenhar uma solução para o problema do Estado. Quero, de antemão, deixar claro que, como sempre, a solução raramente se encontra nos extremos; ela quase sempre é uma combinação das posições, equivalendo quase a uma posição intermediária, nem tanto o mercado, nem tanto o poder do Estado de uma forma acrítica, de uma forma quase absoluta. Há, pois, de se encontrar maneiras de se redesenhar este papel, combinando essas duas necessidades.

Países com as características do Brasil, com os déficits sociais, com os problemas que confrontam nas várias áreas, não podem, obviamente, abrir mão do Estado como um poder instituído, como uma organização da própria sociedade capaz de rapidamente formular e implementar soluções para problemas. O seminário é a oportunidade de discutirmos. Eu passo a palavra ao vice-governador Arlindo Porto e muito obrigado aos participantes.

ARLINDO PORTO - Excelentíssimo senhor professor Luís Aureliano, presidente da Fundação João Pinheiro; excelentíssimo senhor doutor Paulo Paiva, ex-secretário do Estado de Planejamento do Estado de Minas Gerais; excelentíssima senhora professora Maria Lisboa, representante do presidente da ENAP, minhas senhoras e meus senhores.

Nós, hoje, vivemos um período e um momento de muita expectativa. Se fizermos uma avaliação, concluiremos que, em nível nacional, o Congresso, na semana passada, frustrou mais uma vez a sociedade, dando por encerrada essa etapa da revisão constitucional, de maneira lamentável, onde, depois de meses e meses, discutiram e nada aprovaram e até encontraram dificuldades para fazer *quorum* e decidir que não teria continuidade a nossa revisão constitucional.

Se por um lado o Congresso se coloca dessa forma, o Poder Executivo, o governo federal, coloca-se de maneira também bastante semelhante. O que observamos é um argumento constante de ingovernabilidade, fundamentando, às vezes, dificuldades operacionais e administrativas, fazendo com que o país fosse governado por medidas provisórias.

Mais de 200 medidas provisórias foram emitidas num curtíssimo espaço de tempo. Quando se trabalha com medida provisória, sabemos que o processo democrático passa a ser interrompido. Mais preocupante, ainda, é que nós já estamos no dia 6 de junho e o orçamento da União não foi, sequer, aprovado.

Como pode um país ser governado, se não tem o orçamento aprovado? Transferir ou debitar ao Executivo, ao Legislativo, não me compete.

Jamais poderia conceber a idéia de uma nação não ter o orçamento aprovado, como jamais poderia conceber a idéia de um Estado, um município, uma empresa, ou mesmo uma família - a família nada mais é do que uma célula da sociedade e que compõe um processo administrativo.

Cada um faz o seu orçamento, os mais abastados fazem o orçamento de maneira mais dinâmica, mais de médio e longo prazos, e também porque não dizer, que os miseráveis fazem seus orçamentos, administrando sua miséria, administrando sua escassez, administrando aquilo que pode ser sua perspectiva de vida.

E se esquecermos os poderes constituídos e começarmos a trabalhar na sociedade, o que encontramos hoje? O que assimilamos hoje? É uma sociedade desesperançosa, uma sociedade desmotivada. E, para tudo isso, argumentos vários poderiam ser analisados. Tenho certeza que, ao longo desses dias, vocês estarão trabalhando dentro dessa perspectiva, discutindo alternativas e, quem sabe, apontando rumos.

Mas se essa é uma realidade presente, trabalhamos também com a expectativa de, quem sabe, um futuro melhor. Dentro de quatro meses estaremos todos nós tendo a oportunidade de votar.

A responsabilidade do brasileiro aumenta quando temos o direito e o dever de estar votando, e esse voto, para cada um de nós, é muito significativo.

Eu vejo que aqui é constituído basicamente de jovens, jovens que não tiveram oportunidade, quem sabe, de exercitar o processo democrático ao longo dos últimos 30 anos. Apenas nos últimos 10 anos tivemos oportunidade de participar. Participar com o voto é uma maneira inicial da nossa participação, mas vejo que a sociedade como um todo vive também esse momento de instabilidade. Se há uma instabilidade política, naturalmente essa instabilidade política traz uma instabilidade econômica, e uma instabilidade política e econômica traz instabilidade à sociedade.

Mas a eleição passa a ser um novo momento, um momento de reafirmação, um momento de *consolidação do processo democrático e, a partir daí, quem sabe, nós podemos mudar.*

Mudar o quê e mudar para quê, mudar de que forma são pontos que estaremos entendendo ou definindo-os ao longo das campanhas e das propostas de cada candidato, na expectativa de que estejamos vivendo um momento diferente, que estejamos recebendo propostas e não recebendo promessas.

A proposta para nós significa um compromisso, uma afirmação, uma responsabilidade de que cada candidato estará fazendo um compromisso com a sociedade. E sabemos que para isso é necessário que tenhamos muita competência para discernir propostas ou promessas, porque de promessas, nós já sabemos, o passado nos mostra um quadro não muito agradável, propostas, quem sabe, possam ser diferentes nesta nova perspectiva.

Eu digo isso e faço esse intróito apenas para destacar que é efetivamente necessário que nós possamos defender e manter o nosso processo democrático. Devemos sempre trabalhar na perspectiva de que devemos ter poderes harmônicos, porém independentes, poderes fortes que sejam Executivo, Judiciário e Legislativo, que ajam harmonicamente, mas que tenham, sobretudo, a dignidade de ser independentes, que cada um desempenhe a sua missão perante a sociedade.

E se nós nos ativermos apenas ao Poder Executivo, apenas à administração direta, haja vista que *o assunto aqui deverá ser debatido ao longo desses dias, principalmente a perspectiva de administração e políticas públicas*, o Poder Executivo passa a ser o ponto central, o ponto fundamental do processo de discussão de vocês ao longo desse tempo.

Mas se nós queremos ter um Poder Executivo forte, nós temos que ter um Poder Legislativo forte e respeitado e temos que ter, principalmente, um Poder Judiciário que possa agir como magistrado nos momentos difíceis da avaliação do processo, tanto no que se refere ao cidadão quanto no que se refere ao Estado.

Para que tenhamos o Poder Executivo forte, o que é que precisamos? Nós temos que ter, sim, políticos fortes, que estejam ocupando seu espaço dentro desse contexto. Enquanto não tivermos políticos que sejam fortes perante a sociedade, nós não teremos administração pública forte. Enquanto não tivermos políticos que possam transferir à sociedade o conceito de político forte, correto, sério, nós não conseguiremos fazer com que essa expectativa possa se tornar realidade, a expectativa que eu defendo hoje, que a sociedade brasileira vive em função das próximas eleições.

Mas para que tenhamos esse político forte, temos que ter política forte e só a teremos quando tivermos ações programadas, ações duradouras, ações efetivas de planejamento, perspectiva segura para um Brasil de curto, médio e longo prazos.

O Brasil não pode ser forte se não tiver estados fortes. Os estados jamais serão fortes se não tiverem municípios fortes e nós não teremos jamais municípios fortes se não tivermos uma sociedade organizada social e economicamente.

Entendo que esses três segmentos estão atrelados. Não há como desenvolver politicamente um Estado, um município, uma nação, uma sociedade, se não tivermos essa estabilidade social, se não tivermos uma independência econômica.

Enquanto o cidadão viver na perspectiva de ser atendido com políticas sociais básicas, políticas sociais compensatórias, jamais conseguiremos fazer com que o Brasil viva dignamente. A dignidade do cidadão não pode jamais ser medida com campanhas que são implementadas, sentimentalmente, perfeitamente compreensíveis, mas jamais poderemos permitir que o brasileiro viva no aguardo de campanhas contra a miséria, contra a fome, distribuição de cesta básica, distribuição de cobertor, essas políticas que todos nós sabemos, ao longo do tempo, têm sido uma constante nas ações políticas dos políticos ou dos governos.

Creio que essa independência, essa autonomia, a dignidade, o cidadão consegue quando ele puder, de maneira independente, criar a sua família, atuar junto aos seus e, mais do que isso, contribuir para a construção de uma nova sociedade. O que observamos, muitas vezes, é a questão política ser implementada com os interesses pessoais, com interesses partidários, com interesses de grupos e não os interesses maiores que deveriam ser os interesses da sociedade; os quais, às vezes, passam a ser colocados em outros estágios, não diria nem 2º, 3º estágio, mas muito aquém desses estágios.

Por isso eu destacaria, aqui, a importância desse momento, em que nós, os senhores, especialmente, estaremos discutindo, refletindo e analisando apenas um segmento, haja vista que o programa é bastante extenso.

Quando trabalhamos no que se refere à administração pública, não podemos jamais conceber a idéia de que apenas a questão política seja colocada numa administração pública e, justiça seja feita, o governador Hélio Garcia, nesse sentido, foi bastante descentralizador.

Ele conferiu ao nosso ex-secretário de Planejamento, professor Paulo Paiva, aqui presente, a presidência da Comissão Estadual de Política de Pessoal, que teve como objetivo maior traçar políticas de ações e relações entre a administração pública, o governo e o funcionalismo, buscando fazer com que essas ações pudessem ser planejadas e depois implementadas.

Muitas dessas ações não foram compreendidas, e muitas delas não foram ainda implementadas, porque ações nem sempre podem ser implementadas a curtíssimo prazo, mas vejo que a iniciativa de se fazer algo de novo já foi importante. O resultado passa a ser, depois, uma questão gerencial, passa a ser uma questão muito mais de operacionalização do que de proposta.

A proposta foi bem concebida, a operacionalização foi implementada e está acontecendo, o que não se pode jamais permitir é que haja uma interrupção desse processo. Eu sempre dizia ao professor Paulo Paiva: "Eu não faço parte da Comissão Estadual de Política de Pessoal, mas pude acompanhar de perto o trabalho que foi feito pelos integrantes dessa comissão. A responsabilidade que essa comissão tinha e o senso de responsabilidade que os integrantes tinham e têm, fazendo com que tenhamos uma política de pessoal duradoura"; lamentavelmente, as condições econômicas e financeiras do Estado possivelmente não permitam que se consolidassem todas as etapas, especialmente no que se refere à remuneração.

Eu sei que o professor Paulo Paiva jamais desejaria que tivéssemos uma remuneração tão defasada, como se vive hoje em relação aos nossos funcionários, como também o senhor governador não está realizando aquilo que desejava. Mas, quando eu me refiro a isso, é muito mais para caracterizar que nós precisamos ter na administração pública a participação efetiva do político, mas que temos também de ter a participação efetiva do funcionalismo.

Não adianta querermos administrar um Estado apenas com ações políticas, temos que ter funcionários preparados, motivados, capacitados, prontos para operacionalizarem um plano de

carreira, preparados internamente para terem acesso a esse plano de carreira e, a partir daí, terem uma perspectiva funcional.

Se não tivermos uma perspectiva funcional, o que haveremos de ter sempre será a má prestação de serviços à sociedade. Essa prestação de serviços está intimamente ligada a esse conjunto de ações e fatores que dará oportunidades ao funcionalismo de prestar bons serviços e não apenas prestar serviços, e isso não se consegue de maneira muito sumária, não se consegue de maneira unitária, consegue-se com ações conjuntas de decisão do poder público, de quem tem o poder de comando, mas, especialmente, de ações concretas daqueles que administram, ou que gerenciam ou que dirigem o Estado.

Sempre defenderei e continuo defendendo que os cargos políticos, as ações políticas, os políticos devem ocupar sim alguns espaços da administração para traçar a sua filosofia, o seu pragmatismo e para que possam cumprir o compromisso assumido com a sociedade, quando da campanha de governo.

Essa responsabilidade, essa frente, essa vitrine têm que ser, sem dúvida, utilizadas pelo político, mas, a partir daí, eu defendo a tese de que os demais cargos, as demais ações, as direções, as diretorias, e quem sabe até as superintendências deveriam ser ocupadas por funcionários para que pudéssemos ter, sem perder a filosofia de quem está no comando, ações duradouras, para que, a partir daí, pudéssemos organizar melhor o Estado, ter oportunidade de ações continuadas, ações implementadas com perspectiva de cada funcionário ter acesso à sua carreira.

Eu diria que precisamos ter técnicos e funcionários de carreira para, dentro de uma continuidade administrativa, haja vista que a continuidade política não é muito fácil, e nós não podemos ficar subordinados às continuidades políticas, porque podemos também, em determinado momento, ter o continuísmo, o qual é altamente desgastante e muito mais desastroso. Por isso eu estou aqui, a convite da Fundação João Pinheiro, para poder trazer a nossa mensagem de abertura, uma mensagem de muita esperança, de muita confiança, porque sou um otimista, sou um otimista inveterado, sou daqueles que acreditam em um futuro, e o futuro depende de nós hoje.

Se cada um de nós der a sua contribuição, fatalmente haveremos de ter um futuro melhor, porque devemos ter confiança em nós mesmos, e ter a certeza de que o Brasil do futuro será um Brasil melhor. Não que os que nos antecederam não fossem bons, muito pelo contrario, talvez eles fossem melhores do que nós, apenas não nos entregaram o Brasil que desejávamos, não nos legaram o Brasil que desejávamos. Por isso, temos a responsabilidade de fazer com que o futuro seja melhor do que o presente, e esse futuro depende de cada um, depende da Fundação João Pinheiro, que tem a grande responsabilidade de participar do processo de gerenciamento, de criação, de debates de novas idéias, de novas propostas.

Essa atuação da Fundação João Pinheiro é marcante. E eu me lembro, quando vejo aqui o Luciano, vejo o Heraldo, outras pessoas da Fundação João Pinheiro, que há oito ou nove anos, eu aqui estava, nesta mesma sala, participando de encontros como esse que vocês realizam hoje, e, naquela época, defendia-se o municipalismo, o município forte, defendia-se principalmente mudanças no processo de administração pública, buscando a descentralização, o fortalecimento regional e dos municípios.

Hoje, depois de alguns anos, aqui volto, com a experiência desse tempo, vivida apenas de um lado, na condição de homem público e não de funcionário. É uma oportunidade para poder trazer para a reflexão alguns pontos.

Eu queria cumprimentar o professor Luís Aureliano e, na pessoa dele, cumprimentar todos os técnicos da Fundação João Pinheiro, na certeza de que essa Fundação tem um respeito muito

grande do governo, tanto do senhor governador, tanto da nossa equipe de secretários como daqueles que têm responsabilidades com o futuro do Estado.

Eu diria professor, que nós, mais do que nunca, temos que estimular a nossa Escola de Governo do Estado de Minas Gerais. Essa escola, sim, é a grande formadora do Estado do futuro, essa escola tem a grande responsabilidade de, quem sabe, preparar em nível estadual, não só funcionários do governo do Estado, não apenas a estrutura administrativa do governo do Estado, mas preparar o Estado de Minas Gerais, as estruturas administrativas em todos os nossos 756 municípios, para fortalecê-los.

Enquanto não estruturarmos bem cada município, por menor que seja ele, por menos representativo que seja em termos populacionais, mas é representativo em termos daquela célula que estará fazendo com que a harmonia municipal se expanda numa harmonia regional e, a partir daí, tenhamos um Estado de Minas Gerais forte, e quando o tivermos, aí sim, tenho certeza, teremos um Brasil forte.

Vocês estarão discutindo, ao longo desses dias, especialmente hoje, como tema central, o "Pacto Federativo, União, Estados e Municípios: encontros e desencontros". Eu procurei fazer uma abordagem rápida de alguns pontos que considero fundamentais, apenas para fazer um questionamento, um alerta e abrir oportunidade, quem sabe nos intervalos, para discussão.

Não tenho a menor dúvida, enquanto não tivermos municípios fortes, nós não teremos uma sociedade justa; enquanto não tivermos uma sociedade justa nós teremos o Brasil de hoje, um Brasil que é fraco, um Brasil que não é aquele que desejamos. Mas, sobretudo, nós haveremos de ter sempre com esta expectativa que cada um tem, e a presença dos senhores e senhoras nos leva a acreditar que o Brasil tem um grande futuro.

O que não podemos viver é apenas na expectativa do futuro. O futuro para nós está no presente, e o presente depende de cada um, especialmente de vocês que aqui vieram para debater, discutir e estudar. E depois, fatalmente, será fundamental que possam implementar. Muito obrigado.

PACTO FEDERATIVO E DESIGUALDADES REGIONAIS



APRESENTADORA - Convidamos as autoridades participantes da mesa a ocuparem seus lugares no auditório para assistirem à palestra PACTO FEDERATIVO E DESIGUALDADES REGIONAIS e participarem do debate. Convidamos para compor a mesa o diretor-geral da Escola de Governo de Minas Gerais, doutor Francisco Gaetani; o diretor pedagógico da Escola de Governo de Minas Gerais, doutor Luciano Amorim Borges; o coordenador-executivo do PRODEMU, doutor Heraldo Santos Dutra; o doutor Fernando Luiz Abrucio, CEDEC, São Paulo; e doutor Olavo Brasil de Lima Jr.. Com a palavra doutor Francisco Gaetani.

FRANCISCO GAETANI - Bom dia. Primeiramente eu gostaria de agradecer a presença de todos aqui. Para nós é uma honra muito grande.

Quando organizamos esse evento para os alunos da Escola, para os pesquisadores da Fundação e para a comunidade acadêmica, tínhamos a expectativa de contar com a participação de vários funcionários públicos. Isso para nós é muito bom, ver a ressonância das propostas dos conteúdos que estamos trazendo ao debate aqui. Gostaria também de registrar a presença do professor José Tarcísio Amorim, representante do reitor da PUC/MG, doutor Félix Rivera.

Para nós, também aqui da Escola de Governo, é muito bom trabalhar essas conexões da formação que a escola se propõe com o quadro do serviço público, da comunidade acadêmica e da sociedade civil. A programação, agora da manhã, sofreu algumas alterações. O pesquisador do CEDEC, de São Paulo, Fernando Luiz Abrucio, devido a um problema no aeroporto, só virá na parte da tarde, e, por isso reformulamos a programação, convidando para coordenar os nossos trabalhos o doutor Heraldo Santos Dutra, colega nosso, aqui da Fundação, coordenador do PRODEMU, uma das maiores autoridades do Estado na área de municipalismo, de administração municipal.

E convidamos também o professor Olavo Brasil de Lima Jr. que, em vez de coordenar os trabalhos, vai nos honrar com uma exposição. Vou passar a palavra para o professor Heraldo, que vai também, não só coordenar os trabalhos, mas dar um depoimento da sua experiência nessa área.

HERALDO DUTRA - É um prazer estar aqui na Fundação João Pinheiro, dentro de um seminário de vital importância. Eu serei rápido, porque nós gostaríamos de ouvir com mais atenção o doutor Olavo Brasil.

Como o vice-governador falou, nós da Fundação João Pinheiro, há muito tempo, mesmo dentro da época do governo de ordem centralizada, no qual nós tínhamos os grandes programas de caráter nacional, que tentavam promover a modernização através de uma simetria institucional em estados e municípios, tentando levar que estados e municípios se comportassem dentro da lógica da modernização, achávamos que essa não era a saída e que a saída seria conseguir municípios fortes com governos locais fortes, estados com mais autonomia para que esse pacto federativo pudesse realmente acontecer.

Tivemos a famosa constituição cidadã, eu digo assim, porque eu tenho participado muito das audiências públicas do Estado de Minas Gerais e todo mundo fala muito na constituição cidadã, fala-se muito também nos deveres e obrigações do Estado e nós temos sempre de fora os deveres e as obrigações do cidadão.

E dentro dessa nova Constituição, que apontava claramente para a descentralização, tentamos analisar a descentralização que é definida para todo o Brasil, trabalhando as características do Estado de Minas Gerais. Vimos que Minas Gerais enfrenta um desafio muito grande: temos 756 municípios, dos quais 49% são municípios de até 40 mil habitantes, 76,9% são municípios de até 20 mil habitantes.

Todos esses municípios apresentam problemas sérios em termos de recursos humanos, de informação, de capacidade de gestão de políticas locais. Vimos, então, que essa descentralização, que foi muito falada no discurso técnico acadêmico e político, como a saída para o pacto federativo, que no caso de Minas Gerais corria risco, um risco muito grande de acontecer mal, se nós trabalhamos do ponto de vista do consumidor final, nós sabemos que se promovermos a descentralização em todos os municípios de Minas Gerais, provavelmente, os consumidores serão penalizados.

Existem municípios em grande quantidade, e será muito melhor a estadualização de alguns serviços do que a municipalização. Então, discutimos muito essa necessidade de um governo que pensasse a municipalização através de políticas diferenciais, compensatórias, resolvidas caso a caso, de acordo com a capacidade de gestão e de recursos financeiros que cada município apresentasse. Infelizmente não é assim.

A descentralização, mesmo em nível de governo federal, é apenas em nível também da formatação maior da política, que se faz através de convênio, de contrato. Você carimba... eu passo dinheiro se vocês fizerem isso, fizerem aquilo, procederem assim, criarem um conselho, um fundo, elaborarem um plano. E como fica a participação do município? A participação do município é somente simbólica, e trabalhada muito mais no que se chama hoje de clientelismo ideológico.

Todo mundo fala: "Temos que participar, somos cidadãos". Participar como? Você não tem o montante de recursos que a política define colocado a disposição do município. Você é obrigado a fazer um exercício enorme em cima de condições institucionais muito precárias para poder se habilitar à possibilidade de fazer um convênio para vir o recurso. Isto chama-se descentralização, fortalecimento dos municípios.

Essa é a preocupação que temos tido, a de trabalhar a questão do fortalecimento institucional dos municípios, para que eles possam, de alguma maneira, agir dentro desse processo de descentralização que é apenas parcial. Também se fala muito no cidadão, na participação, e nós temos acompanhado as audiências públicas e temos visto a qualidade da participação.

Nesse contexto, escrito em grandes linhas, é impossível se ter uma participação decente. Quando se trabalha a questão da participação nas audiências públicas, a comunidade presente não tem informação para qualificar melhor a sua participação.

Em todas as audiências públicas de que participei, não houve nenhum momento em que uma entidade não-governamental, ou empresarial ou que setores organizados fizessem uma reivindicação de forma qualificada. Então, nunca se tem um esboço de recurso. Você pede o quê? Eu quero saneamento, educação, saúde, pavimentação. É quando se pergunta, quanto custa o metro linear de saneamento básico pelo método convencional, quanto custa o metro quadrado para poder aumentar uma escola, quanto custa quando alguém trabalha como assistente social, quando eles pedem "eu quero aumentar isto, fazer aquilo, quero um profissional", não se tem, em nenhum momento, nem um arremedo quantitativo.

Como é que a comunidade pode participar, pode saber o momento que a licitação é feita, se a licitação está maceteada, se o montante é muito maior, se ela não tem informação para poder estabelecer o seu diálogo com mais responsabilidade com o poder público. Então, nós temos visto que todo esse esforço da participação ainda é muito frágil, porque a comunidade ainda não está organizada para tal.

Recentemente, participei de um curso da Fundação João Pinheiro para a Prefeitura de Belo Horizonte. Era um curso comprado pela prefeitura e eu tinha que discutir o problema também de descentralização, de participação, de integração e nós fomos discutindo. Eu falei o tema genérico, depois veio uma assessora do prefeito para falar também e falou muito bem sobre os grandes programas que Belo Horizonte estaria tendo, implementando, e, de repente, fiquei sabendo, naquele momento, que o grosso das pessoas que faziam o curso eram das regionais da Prefeitura de Belo Horizonte.

Aí eu pedi novamente para falar, para discutir de forma mais concreta o problema da participação, da descentralização no âmbito do próprio governo. Eu gostaria de saber qual é a capacidade técnica da regional que tem Venda Nova com o seu espaço geográfico? São 150 mil pessoas, e só dois técnicos. Quer dizer que, neste momento, a descentralização também não está acontecendo. Uma regional que trabalha com um universo de 150 mil pessoas, que tem dentro do seu próprio espaço físico seis subdivisões de bairro e de interesses, e dentro do escritório dois técnicos, ela não pode estimular a participação, não pode agregar aqueles interesses, não pode se abrir ao diálogo, seria necessária a capacidade técnica na ponta, no nível da própria regional, e enxugar um pouco mais a máquina em nível central.

Então a descentralização, os escritórios regionais passam a ser, também, apenas um discurso. Quando se fala de participação, se você não tem uma proposta concreta para a comunidade para poder ser compartilhada, discutir a participação também é inócuo.

Quando chegamos a um nível de conjunto de bairros para perguntar o que eles querem, isso é uma bobagem, porque se nós chegássemos caracterizando aquele conjunto, dizendo, que aqui há carência de saneamento básico, de educação, de saúde, o investimento em pavimentação são tantos mil metros lineares, significam tantos mil dólares; o saneamento básico convencional também são tantos mil dólares, o investimento na escola significa isso.

Se você contabilizasse aquilo com a comunidade, você poderia estabelecer o diálogo e discutir. Mas estabelecer prioridade, o que se precisa, para nós que somos técnicos, que trabalhamos dentro de um município, e sabemos desta realidade, é um artifício para você dizer que está aberto ao diálogo, que está induzindo à participação.

A participação tem que ser bem trabalhada, qualificada, tem de haver um relacionamento mais decente, mais responsável entre o poder público e a comunidade. Não podemos escamotear. Esse negócio de dizer que uma instituição é aberta ao diálogo só porque ela chega e pergunta o que vocês querem, isso não é verdade. Há que ter um caminho muito mais sério de participação, como acontece em alguns países. Essa participação só pode ser realmente efetiva e responsável quando se tem o poder financeiro e decisório transferido.

Na Suécia, por exemplo nós trabalhamos com o orçamento do poder público, no qual 78% são decididos pelos condados, pelos governos municipais. Apenas 22% trabalham em nível do poder central. Então, se você já tem o montante que o município tem, que a ele é destinado por alguma política de ordem central, você vai discutir orçamento, vai discutir projetos, a participação efetiva. Cada cidadão participa, em média, de quatro conselhos municipais. No Brasil, há conselhos que são obrigados pelas políticas de descentralização, que são simétricas para os municípios de Minas Gerais.

Os municípios de 10, 15 e 20 mil habitantes são obrigados a ter conselho do adolescente e do menor, da assistente social, da habitação, do idoso e vão aparecer mais. Quer dizer, de repente você tem cinco, seis, sete conselhos e fundos municipais altamente complexos. O município com 10,5 mil habitantes, com dez conselhos municipais, com dez fundos, é uma verdadeira loucura.

Em nenhum momento se pensou que poderia haver uma política mais flexível, que um município com 10 mil, 15 mil habitantes pudesse ter um único conselho, um único fundo, com

contas, rubricas de contas vinculadas para o assistente social, para o menor, para saúde, educação, mas haveria uma oportunidade de esses municípios se organizarem melhor.

A política de descentralização do governo federal, quando vem, vem como eram antigamente os programas autoritários dos governos pós-revolucionários. Ela vem simétrica e toda amarrada, e a comunidade de baixo, os governos municipais que se organizem para fazer aquilo. Então, hoje há cruzadas pelos municípios de Minas Gerais, por quê? Eles têm que criar fundo de tudo, fundo de habitação, de assistência social, de saúde, da criança e do adolescente. Essa quantidade de fundos, de conselhos, de regras são impossíveis de serem cumpridas pelos municípios menores.

Está na hora de começar a pensar isso, que nós estamos gastando essa idéia da descentralização e participação em cima de políticas nacionais que não são descentralizadas realmente e que não estimularam a participação. Esse é um problema sério que temos de discutir, e acho que esse seminário vai ser muito bom para isso. Nós temos orçamento, temos gestão pública e participação. Temos ainda governabilidade e pacto federativo, sobre isto que o Olavo Brasil vai falar.

Nós aqui na Fundação João Pinheiro, mesmo nos momentos mais difíceis, defendemos a descentralização e o fortalecimento dos governos locais, municipais. Estamos hoje numa situação muito difícil. Na teoria e no discurso político dos meios de comunicação, a descentralização e a participação estão sendo estimuladas.

Temos o uso da descentralização e o uso da participação como muito mais um instrumento de dizer que o Estado, que a União estão se abrindo. São, contudo, artifícios para que tudo continue da mesma maneira. Modifica-se uma pequena coisa aqui, introduz ali, mas as coisas estão continuando da mesma maneira.

Quem decide é a União, é o Estado e os municípios estão andando à deriva, tentando cobrir lacunas, tentando habilitar-se a recursos que ainda hoje estão fechados na União e nos próprios estados. É um bom momento de se discutir como é que se promove, real e efetivamente, a descentralização e como é que a participação pode ser. Como algumas políticas estão prevendo, uma gestão compartilhada entre Executivo, Legislativo municipais e comunidades organizadas.

Se descobirmos isso, estaremos dando um passo muito grande para aumentar a governabilidade e o pacto com as entidades não-governamentais, com as entidades empresariais. É importante, em qualquer nível de governo, e estaremos devolvendo também para os municípios recursos que eles deverão administrar de uma nova maneira, que é nesse pacto compartilhado entre comunidade, Executivo e Legislativo municipais. Era isso que eu gostaria de dizer.

OLAVO BRASIL - Eu agradeço o convite que me foi feito e, sobretudo, a promoção que me foi dada mais recentemente. A bem da verdade, eu estava muito mais bem preparado para ajudar na coordenação do debate, fazendo, é claro, uma intervenção mais breve, do que de fato para fazer uma exposição minimamente pronta e acabada. De toda forma, eu gostaria de compartilhar algumas idéias sobre essa questão genérica, complexa, confusa, que é o estado da Federação hoje no Brasil. Mas antes disso, eu queria contextualizar um pouco o momento principal em que essas idéias foram gestadas, elaboradas e razoavelmente discutidas em mais de uma oportunidade.

Num contexto de pré-reforma constitucional as idéias foram gestadas e trocadas com vários colegas, e pessoas com formações as mais diversas, num momento em que o país assistia à armação da reforma constitucional, armação no sentido físico.

Posteriormente, ela se transforma num outro tipo de armação, como todos sabemos. Mas essas idéias foram fundamentalmente geradas nesse contexto e na expectativa de que isso pudesse subsidiar o debate público e, eventualmente, o debate parlamentar.

Uma segunda observação inicial é de que eu vejo a questão no Brasil, eminentemente, como perspectiva de análise política que não pretende obviamente substituir nem a reflexão de natureza administrativa, menos ainda a análise econômica dos problemas da federação. A maneira pela qual eu vejo essa questão é fundamentalmente a partir de certos princípios éticos que eu diria que caracterizam, sobretudo, a análise política com certa orientação. Eu selecionaria três elementos principais, três critérios, três parâmetros éticos, se quiserem, para analisar e refletir sobre a questão da federação no Brasil. São critérios extremamente simples e absolutamente indissociáveis de qualquer teoria que se pretenda. São a liberdade, a igualdade e a justiça.

Esses são os três parâmetros, através dos quais, consigo pensar e separar os problemas da federação no Brasil, dentro de uma perspectiva eminentemente política. Apesar de não ter a pretensão de ser analista político, não há análise política que se sustente sem que, pelo menos, verifiquem-se certos atributos fundamentais da sociedade, e esses atributos fundamentais têm a ver, fundamentalmente, com a demografia.

Sociedade é antes de qualquer outra coisa, um bando de pessoas que alguns chamam de comunidade, outros de sociedade etc.

Se dermos uma olhada muito rápida do ponto de vista demográfico para a sociedade brasileira, o que se observa fundamentalmente é que a população brasileira não tem ainda características absolutamente sedimentadas, uma sociedade tipo a sueca, a holandesa ou a norte-americana, ou alemã,

Quer dizer, as mudanças de natureza demográfica no Brasil são extremamente acentuadas, quer por movimentos populacionais, de emigração e imigração, quer porque os indicadores básicos demográficos não se encontram igualmente distribuídos pelo país.

As taxas de natalidade, fertilidade, mortalidade variam muito de Estado para Estado, de região para região, da área rural para a área urbana etc.. Como a própria população não está igualmente distribuída no território nacional, tendo em vista as unidades administrativas que compõem o país, os estados são antes de qualquer outra coisa, e municípios naturalmente, mas a unidade que aqui me interessa focar mais de perto é o Estado e não o município.

O fato é que esses estados são profundamente diversos entre si, no mínimo do ponto de vista do tamanho da população. De saída, tendo em vista algumas outras regras políticas da federação no Brasil, sua base para a armação é inadequada.

Do ponto de vista de distribuição da população, os estados brasileiros são rigorosamente desiguais. Por que este ponto é importante? Esse ponto é importante porque, independentemente da maneira pela qual a federação se organiza, e isso tem mudado muito na história brasileira, no passado, federação no Brasil significava união de estados.

A partir da Constituição de 88 criou-se, aparentemente, uma inovação inspirada eventualmente pelos melhores desígnios democráticos, mas que ao fim, associada a outros fatores, gera e cria a situação que o Heraldo descreveu, que é um outro lado, um lado igualmente perverso da instituição, por lei, da federação no Brasil.

Desde 88 os municípios também fazem parte dessa federação. Mas voltemos à minha linha de argumentação central.

A primeira consequência dessa desigual distribuição da população brasileira, pelas unidades territoriais básicas, é a criação de uma profunda desigualdade de tratamento do cidadão, no caso com um atributo a mais do cidadão eleitor.

Por conta do fato de que a população não se distribui igualmente, conseqüentemente os estados são desiguais. Nós todos acostumamos a ouvir, ultimamente, e aparentemente isso não faz a menor diferença, que o eleitor brasileiro não é igual perante a lei. O que isso de fato significa? É que uma das características mais elementares do estado de direito - eu não estou sequer me referindo à natureza mais ou menos democrática desse estado - seja, na prática, inteiramente descumprida no Brasil.

O eleitor não é igual perante a lei, no caso a lei eleitoral, e ponto final. Esse, ao meu ver, é um problema rigorosamente fundamental, porque deixa muito claro que, quando se discute federação, organização política e até mesmo administração de forma tal a atender às necessidades da população, princípios como esses não podem ser ignorados.

Quer dizer, se um princípio como esse é sistematicamente desrespeitado - o cidadão não ter tratamento igual perante a lei realmente é atraso político -, então o que segue não me assusta nem um pouco. Qual é a importância que o eleitor tem neste contexto? Aparentemente, todos nós estamos preocupados com o formato da administração pública no Brasil, com as atribuições das diversas instâncias de governo, fundamentalmente tendo em vista um ideal que é *atender às necessidades sociais existentes*.

Então, o cidadão eleitor, a bem da verdade, é a unidade básica com vistas à organização política, esse mesmo eleitor cidadão que a ação do Estado visa a privilegiar de alguma maneira no atendimento de certas necessidades que sejam definidas como prioridades pelo Estado, em qualquer desses planos de administração. Os outros dois aspectos extremamente importantes, é que a legislação eleitoral que sustenta, que dá forma e permite que a federação no Brasil tenha cara, também não trata igualmente nem os estados, e a legislação eleitoral também não trata igual os diversos partidos.

De saída, há dois problemas centrais na organização do espaço político brasileiro: por um lado, o cidadão não é tratado como igual e, por outro, os estados, que também não são iguais, são profundamente desiguais, de acordo com uma série de indicadores, através da legislação eleitoral, que arma, que monta a federação.

Como esperar credibilidade e desempenho político adequado de uma ou de qualquer Câmara dos Deputados, que seja o produto final desta profunda desigualdade existente, desigualdade de base, que são as desigualdades sociais, inclusive as demográficas entre os vários estados e com as consequências no nível individual com desigualdades também no plano da representação política.

Talvez o primeiro passo para se reformar a federação, para que se tenha uma federação que maximize o critério da igualdade política do cidadão e do Estado perante a lei, há que se mexer e se alterar a legislação eleitoral, de forma tal que maiores níveis de igualdade sejam atingidos e certamente reconhecendo de saída as desigualdades sociais existentes nos estados, de criar-se uma federação voltada para lidar adequadamente com esses problemas.

E eu, certamente estarei com um ponto a seguir, eu quero dizer, remando contra a maré. Eu não sou municipalista, eu sou unionista, e sou unionista no sentido de que, vejam só, não confundam essa posição com ser mais ou menos democrático, autoritário ou não. Eu não creio - isso é apenas crença política - que nenhum processo de descentralização, por mais democrático que seja, atendendo até mesmo pontos levantados com muita pertinência pelo Heraldo, possam lidar com a herança perversa do ponto de vista social brasileiro.

Se nós não tivermos um esquema de administração pública que possa ser profundamente redistributivista, nos próximos seminários desta Fundação, em meados do século XXI, estaremos ainda lamentando a herança social perversa que os nossos netos estarão deixando para os nossos bisnetos. Eu não vejo como, através da descentralização, feita com a melhor das intenções, administrativamente bem feita, possa lidar adequadamente com esses problemas, se o que pretendemos é maximizar a justiça social.

Ela só pode ser maximizada, neste país, através do redistributivismo. E acho que se adotarmos uma política de descentralização nós vamos estar discutindo, nos próximos anos, questões de justiça fiscal.

O que é arrecadado em São Paulo, Minas ou no Estado do Rio deve voltar para o Estado, porque a contraface necessária da descentralização é necessariamente descentralização de recursos, quer sejam financeiros, quer sejam técnicos, para que o poder estadual ou o poder local possam, adequadamente, lidar com seus problemas, ora, isso significa, descentralização de recursos também.

E onde os recursos não puderem ser gerados localmente? E onde ou quando o poder público estiver no limite da sua capacidade de extração de recursos da sociedade? De onde virão os recursos para lidarem, adequadamente com esses problemas? É por conta disso que eu sou profundamente cético em relação à descentralização.

Em um futuro imediato, ela vai necessariamente esbarrar com uma questão de justiça fiscal, e as questões de justiça fiscal têm a ver com o que é arrecadado localmente, quanto do que é arrecadado volta ou continuará a ser alocado localmente.

Eu acho que um arremedo da colocação dessas questões já tem surgido no Brasil, claro que de forma razoavelmente tímida, mas que já deixa entrever a ponta do iceberg, quando as elites econômicas do Sudeste e do Sul do País se levantam contra a malversação de recursos públicos transferidos para o Nordeste, contra a SUDENE e outros elementos mais.

Eu não estou afirmando que recursos transferidos de regiões mais ricas para regiões mais pobres do país não tenham sido bem utilizados, atenderam aos seus objetivos, qual sejam primariamente uma orientação genérica de justiça social. Não estou afirmando isso, pelo contrário, em parte até junto-me ao coro de que a transferência de recursos de regiões mais desenvolvidas para regiões menos desenvolvidas tem deixado muito longe a manutenção dos objetivos iniciais desejados.

Mas, à medida que já se levantam essas questões, toca-se num problema extremamente delicado e extremamente difícil que eu acho que o Heraldó colocou com muita pertinência. Da mesma maneira que a população não está igualmente distribuída pelo território nacional, do ponto de vista das unidades administrativas, também a competência administrativa e a sociedade civil não estão igualmente organizadas de forma a contribuir positivamente para um planejamento participativo ou para indicar preferências de políticas públicas.

Quer dizer, essa idéia genérica de que a descentralização, politicamente se justifica porque é democrática e é democrática porque é antiautoritária, porque estamos com os nossos olhos voltados para 10, 15, 20 anos atrás. É preciso ir um pouco mais devagar com essa idéia, talvez isso funcione numa sociedade com graus reduzidos de desigualdade social, agora, ao contrário, mesmo que se evite esses problemas de justiça fiscal, mesmo que se arme um pacto federativo.

Para dar um exemplo de como esta questão é gritante no Brasil, o Fundo Social de Emergência, que o Executivo tirou no peito e na raça do Congresso, tem duas faces, dois elementos que, ao meu ver, são centrais. Por um lado mostrando as dificuldades que o governo da União, hoje em dia, tem para governar o país, por uma razão muito simples, não há recursos livres no orçamento, e por outro, a sua finalidade do ponto de vista mais ideológico, é um fundo de

emergência, e é social. Isso é um exemplo muito claro de dificuldades de administração do governo da União.

Então, esse é um elemento que me leva a, pelo menos, pensar duas vezes se a regra é descentralizar. Eu diria que é preciso pensar, antes de qualquer outra coisa, em descentralizar ou não. É preciso levar a sério os intentos reformistas que foram obviamente abortados pelo Congresso Nacional, acho que há questões preliminares que têm de ser resolvidas. Não há técnica administrativa, de persuasão, não há inteligência humana que possam gerar recursos onde não há e, conseqüentemente, não há como administrá-los.

Há questões preliminares que têm que ser tratadas de uma vez por todas. A primeira, aparentemente, é uma questão muito simples, ao invés de irmos às populações periféricas e perguntar "o que vocês querem?", porque o governo não tem muito recurso, as prefeituras não têm muito recurso, "mas o que vocês querem?" Para levarmos a sério essa pergunta, como técnicos, convém perguntar: "Que Estado queremos?" Queremos um Estado forte, sim, isso tudo é verdade, mas forte em quê? Forte em tudo, essa é a tradição do Estado brasileiro que quis fazer tudo, fez um pouco de tudo e um pouco mal e um pouco bem aqui e ali.

Queremos um Estado de bem-estar social ao estilo dos países nórdicos? Queremos um Estado mínimo no sentido thatcheriano? Que Estado queremos? É preciso definir isso previamente. De novo acho que a Constituição brasileira de 88, embora aparentemente tenha inovado do ponto de vista constitucional, criou um problema extremamente complicado: as tais responsabilidades concorrentes, quando todo mundo é responsável pela educação ninguém o é, responsável pela educação é o professor em sala de aula.

Agora, dizer que a União, o Estado, o Município, e até mesmo a sociedade também é responsável, é abrir mão das prerrogativas de governo. Então que Estado queremos? Como vamos repartir as responsabilidades do ponto de vista da execução da política pública? Ou cabe agora reproduzirmos em escala de milhar a incompetência do governo, da União revelada em anos recentes?

Cuida da lei, da ordem, o que também tem atribuições no estado do bem-estar social, tem de promover o desenvolvimento econômico, conseqüentemente tem de executar política macroeconômica, tem que fazer tudo. Agora qual é a palavra de ordem? Não funcionou, não deu certo, isto é autoritário, é antidemocrático? Está bem, que o município faça tudo então.

Ora, isso é escalar o problema e elevá-lo a sua enésima potência. Eu diria que as questões mais fundamentais em relação à federação ou ao novo pacto federativo, seja o que for, como forma de dar uma estrutura mínima para que se possa governar, têm certas preliminares que têm de ser resolvidas.

Primeiro, eu diria que há certas questões que têm a ver com o estado de direito, são fundamentais para que se arme essa federação de forma mais igualitária.

Segundo, há que definir quais serão os critérios que orientarão a organização, o próprio arranjo institucional e conseqüentemente a política pública que dele há de derivar. A meu ver não podem ser outros critérios, senão a igualdade, e não apenas no sentido político e a justiça social. Esse é o lado eminentemente político da federação.

Segundo uma dimensão político-administrativa, que Estado queremos? Que funções ele deverá desempenhar? Como essas funções se distribuem pelos vários níveis de governo? E, evidentemente, a questão mais delicada: é muito fácil propor políticas públicas extremamente inteligentes, muito bem boladas, é muito fácil propor a reforma da administração nesse ou naquele sentido; e a questão básica dos recursos?

Eu suponho que o Estado brasileiro, no seu conjunto, chegou ao limite da capacidade de extração de recursos da sociedade. Claro que vai um pouquinho mais, sempre se consegue tirar

daqui e dali, mas se essa afirmativa for verdadeira, junto com o novo pacto federativo, tem de se estabelecer competência própria de arrecadação ou de transferência de recursos entre os vários níveis de governo. Essa transferência pode não ser feita, isto é, aquilo que é arrecadado em um certo Estado, pela União e pelo Estado, lá fica, o que significará reproduzir em escala mais acentuada a desigualdade social existente nesse país.

Então, poderá haver um certo arranjo: que se criem fundos de emergência, ou que haja um limite estabelecido para a arrecadação no local, que permaneça, que volte para o local, se a fonte arrecadadora não é o Estado, não é o município, mas eu temo que essas questões de justiça fiscal serão rigorosamente cruciais nos próximos meses e nos próximos anos.

Quando se começa a levantar questões sobre a maneira pela qual o gasto está sendo feito, se o Estado gasta muito e produz bens e serviços rigorosamente inaceitáveis, a contraface dessa afirmativa há de ser quanto arrecadar para depois se discutir como gastar. Então, essa questão de justiça fiscal, considerando os atributos políticos de nossa federação, vai ser mal encaminhada, dado que o poder da federação não será igualmente distribuído pelos estados brasileiros.

Repensar a federação no Brasil é, no mínimo, uma agenda extremamente cabeluda de questões a serem definidas. Acho que nesse processo todo de discussão e de elaboração de idéias, as posições maniqueístas devem ser abandonadas. Nem a União é responsável por tudo, nem vamos partir para uma descentralização desmesurada, porque o problema só será exacerbado se reificarmos questões como a descentralização, ou o seu oposto, a centralização.

Acho que a solução dos problemas não passa de maneira nenhuma por essas posições extremadas e razoavelmente maniqueístas de que centralização é igual a autoritarismo e, conseqüentemente, descentralização é igual a democracia. A história do mundo Ocidental indica que não é bem assim. Bom, eu fico por aqui, por enquanto. Obrigado pela atenção.

APRESENTADORA - Nós vamos abrir agora, para os debates, algumas perguntas. Por favor, faça-as aqui no microfone, porque nós estamos gravando, tanto para o *Heraldo* como para o professor Olavo.

HERALDO DUTRA - Eu gostaria de fazer uma pergunta para o Olavo, nos três princípios que ele explicitou, os três paradigmas, que são a liberdade, a igualdade e a justiça social. Ele estava trabalhando isso preocupado com a demografia brasileira e com o problema da justiça, fiscal e social.

É só nesse momento que eu estou discutindo isso, se tivermos uma legislação eleitoral que trate todos os eleitores igualmente, nós teríamos um colégio eleitoral, um Congresso reformulado, e teríamos dentro do Congresso uma representação muito mais maciça dos grandes colégios eleitorais que são: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná.

E o Olavo falou naquela idéia, já está se falando que todo dinheiro que é gerado no Estado deve ficar no próprio Estado, no próprio município, e que o problema da União é ter capacidade distributiva, inclusive ele colocou mais como União. De certa forma, o que o Olavo falou em termos de centralização, eu concordo em grande parte com ele.

O que não ficou falado na minha posição de descentralização é que você não pode fazê-la se não tiver uma política em nível da União, que aloque os recursos naqueles estados e municípios que deveriam ter. Por exemplo, eu estou trabalhando muito com a Lei Orgânica da Assistência Social, e tem uma coisa muito bonita falando assim: o Congresso Nacional terá que aprovar uma proposta do Executivo na qual os recursos da assistência social, do tripé da

seguridade, terão que ser alocados nos estados e municípios mais carentes, de acordo com indicadores de economia, demografia, renda, emprego.

Então, teoricamente, se a União quisesse fazer o papel dela, ela pegaria os tantos mil municípios brasileiros que tem e por esses indicadores decidiria que o bolo do orçamento da assistência social é esse, distribuiria proporcionalmente para onde ele é mais necessário, e colocaria assim... não seria uma coisa difícil, não.

Agora, se os colégios eleitorais vão ser pela reforma eleitoral, que eu acho que é certo, todo voto tem que ser igual e se tem um outro efeito perverso. Se esses colégios eleitorais, se o Congresso é formado com colégios eleitorais de São Paulo, do Rio, como é que vai ser, eles vão decidir mandar dinheiro para Rondônia, Acre ou outros estados de pobreza ou eles vão tratar dos interesses que eles representam, isto é, o dinheiro volta para São Paulo, o dinheiro volta para Minas, para o Paraná.

Nesse momento você tem um pouco de tormento, tormento para a União, mas isso é exercício da democracia. Temos hoje um colégio eleitoral complicado, que com representação maciça das regiões mais pobres, das mais carentes e uma desigualdade enorme em termos de peso do voto do cidadão isso é colocado como um problema sério, e o outro lado é o da igualdade.

Então, eles vão representar o quê? Minas Gerais, São Paulo, que é o país um pouco mais para frente? Esses deputados vão trabalhar a questão da redistribuição, da divisão, ou vão defender os interesses pelos quais eles foram eleitos?

OLAVO BRASIL - A questão é razoavelmente complicada, reconheço. Quando se diz, por exemplo, que os estados e regiões brasileiras, também municípios, são profundamente desiguais, isso significa dizer que eles são heterogêneos.

Agora, se tomarmos uma outra perspectiva, os estados brasileiros internamente também são muito heterogêneos. Eu não estou preparado para admitir que os maiores bolsões de pobreza, hoje, estão concentrados no Nordeste, parte sim, talvez 40%, 50% nas grandes cidades brasileiras, aí incluídos Rio de Janeiro e São Paulo. São Paulo não é só Jardins, São Paulo não é só os Matarazzos, não é verdade?

Não sei se certas modificações na estrutura de representação política no Brasil levariam na direção que eu aponto, se, necessariamente, sub-representação dos ricos e sub-representação dos pobres. À medida que isso ocorresse no plano nacional, obviamente o redistributivismo, suponho, iria por água abaixo, a não ser que contássemos com o senso democrático e de justiça das elites ali representadas, mas para não contar, necessariamente com isso, para garantir um arranjo institucional que permitisse o redistributivismo, eu acho que a profunda desigualdade existente entre os estados é um elemento importante.

Aliás, está na hora de sofisticarmos um pouco mais as posições políticas nesse país que permitam um entendimento, que a grande miséria nacional não é Nordeste *versus* o resto, não. Esta é apenas a forma mais visível, fotograficamente, cinematograficamente mais fácil de ser mostrada. É preciso deslocar um pouco essas questões.

Agora, na forma pela qual vejo a reforma necessária de representação política, eu não acho que os estados deveriam continuar a ser as circunscrições eleitorais, porque isso não resolve o problema. Quer dizer, para fins de eleição federal, sobretudo, para a Câmara dos Deputados, entendo que a circunscrição não é o Estado, cada Estado terá quantas circunscrições quanto necessário, isto não tem nada a ver com o distrital misto dos parlamentaristas. Eu passo à distância dessas soluções, quero distância de tudo isto, por razões que não interessam aqui muito discutir. Então, esse é um lado da questão.

O outro lado da questão é que se você altera as circunscrições eleitorais no Brasil, do ponto de vista político, você desestadualiza a Câmara dos Deputados, a qual não passa de uma Câmara de Vereadores, de garotos de recado dos governos estaduais. É isso que significa ser deputado federal hoje no Brasil. É ter que compor ou ter que, necessariamente, opor-se ao governo do Estado, dependendo da correlação de forças políticas existentes.

Se tem que se compor, é tirar dinheiro da União para trazer para os estados, e das formas que se sabe serem as piores possíveis. Então, quando se consegue alterar essa estrutura da representação política, a conseqüência será a desestadualização da Câmara dos Deputados, porque hoje os deputados entendem que não são deputados federais, eles são deputados do Estado, em Brasília. Conseqüentemente, eles são vereadores de luxo, porque trabalham na Capital, às vezes.

Uma outra dimensão extremamente importante é que, de novo pensando na questão da federação do Brasil, o bicameralismo no Brasil é torto, é inteiramente inadequado a um país que seja federação, porque trata-se de bicameralismo simétrico. A bem da verdade, as atribuições fundamentais são as mesmas da Câmara dos Deputados e do Senado. Isso está errado. Federação tem de ter um bicameralismo, sim, onde a representação seja do povo, por isso que câmara se chama dos deputados, embora não seja.

Agora, a nossa tendência é nos referirmos à Câmara como sendo o quê? Não é a Câmara dos Deputados. De cada três vezes que o nome Câmara é escrito, exceto em produção da própria Câmara, pelo menos duas vezes ele sai escrito errado, sai Câmara Federal. Câmara Federal por quê? Porque a base de representação está sendo territorial e não popular, apenas para dar uma dimensão do lado da cultura política, da representação política no Brasil. Além disso, se definidas quais são as atribuições da União, há que se redefinir as atribuições do Senado.

O Senado não deve ser uma câmara legislativa comum, que tem que aprovar tudo que se vota na Câmara, e se ele altera, tem que voltar para a Câmara, quer dizer, é preciso que haja uma Câmara dos Deputados, ou seja, uma câmara do povo e, aí sim, um Senado Federal. Por que não atribuir ao Senado apenas rever a legislação brasileira no sentido de garantir o desenvolvimento equilibrado e harmônico da federação como um todo, ou seja, ele só reexaminaria a legislação da Câmara quando essa legislação fosse uma legislação eminentemente distributivista, benefícios fiscais para quê? É o Senado? Não.

Isso não está certo, isso não é em benefício da sociedade brasileira, isso é a privatização do público, é o distributivismo eleitoreiro ou clientelístico. Medidas como estas dão ao Brasil, primeiro, uma federação que efetivamente ele não tem e, segundo, podem perfeitamente simplificar o pacto federativo e permitir que as verdadeiras questões sejam distribuídas, isto é, o meu dinheiro é meu, fica comigo, com a minha família, e quando muito com a minha comunidade, porque essa é a verdadeira questão do pacto federativo. Só que ela não está surgindo com o vigor que deveria surgir mas certamente há de surgir.

PERGUNTA - VICENTE MOURA, do CSAP. Achei superinteressante a posição do professor Heraldo, quando critica a falsa descentralização financeira com repasses carimbados de recursos. E também a abordagem que ele fez acerca do planejamento participativo. Mas o que é, como se faz e o que está sendo feito para implementar os planejamentos participativos nos municípios e quiçá até nos estados da federação?

Agora, um pequeno preâmbulo que pretendo acerca dessa questão, porque fui membro da Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde - CIMS. Eu creio que esse planejamento participativo tem condição de se dar via esses conselhos, essas comissões municipais. Entretanto, o senhor prefeito, quando o conselho não decide favoravelmente aos seus interesses, simplesmente desconhece as decisões dessas comissões.

Fui membro de uma instituição interinstitucional municipal de saúde por muito tempo, representando a Secretaria de Estado do Trabalho, órgão ao qual sou vinculado. Eles cansaram de tomar tantas deliberações importantes, buscando atender anseios de parcelas significativas da população, e o senhor prefeito não as encaminhava.

Vi esse conselho sendo destruído e o prefeito dominá-lo para, então, vir a implementar, legalmente, aquilo que ele queria fazer. O que se pode também fazer para evitar a manipulação desses conselhos? Porque pior do que a ausência do planejamento participativo é termos um falso planejamento participativo. Obrigado.

HERALDO DUTRA - Olha, é uma pergunta um pouco complexa. Vou tentar definir em termos práticos o que nós temos tentado fazer. Discutimos desde o início do atual governo que a descentralização e a participação não poderiam ser feitas por decreto, não poderiam tratar realidades que são tão diferentes.

O governo deveria desenvolver uma série de programas e políticas que buscassem saber o que pode ser descentralizado, o que deve, o que não se pode, onde tem que se preparar o processo de descentralização se você trabalha em nível de consumidor final.

Sabemos muito bem, pelos estudos feitos aqui na Fundação, pela Miraci, pela Ângela Aroeira, pelo Nigel, que o dinheiro do Estado ia para os municípios que tinham mais dinheiro, mais recursos orçamentários, poder político e eram justamente aqueles municípios que não precisavam de dinheiro e que tinham capacidade de gestão do ensino básico. Os municípios mais carentes recebiam menos dinheiro, não tinham recursos humanos qualificados, uma educação de péssima qualidade, quer dizer, tem que tratar diferente.

Em alguns casos vão se estadualizar e se preparar para a municipalização e em outros vão promover a descentralização para que se tenha a gestão do serviço, apesar de que o controle de qualidade tem de ser do próprio Estado. Se o Estado tem obrigação de ter um ensino básico eficiente, a União também tem. O controle de qualidade é centralizado, você vai delegar competência, execução, mas há que se ter um efetivo controle para poder premiar aqueles que estão trabalhando bem, poder promover reajustes, treinamentos, reciclagens, onde as coisas estão dando mal, porque esse é o papel de um nível de governo maior.

No caso da participação de prefeituras, eu tenho lidado, recentemente, com a LBA. Na última vez, percorremos 511 municípios de Minas Gerais, tratando o problema de municipalizar assistência social. Coisa mais complicada é você, como técnico do Estado, entender o que é municipalização e o que é descentralização. Então quando trabalhamos dentro da LBA, para a LBA reciclar o seu entendimento sobre a sua nova missão institucional - ela não seria mais um órgão de execução direta, ela teria que reforçar sua capacidade de assistência técnica - foi barra pesada.

O Sérgio de Azevedo, mesmo, participou de um seminário que está sendo feito sobre reciclagem dos recursos internos da LBA, por quê? Quando eu chegava na LBA para discutir a implantação da Lei Orgânica da Assistência Social, se competência do Executivo federal, estadual e municipal, e definir possibilidades de uma gestão compartilhada com a comunidade, o que houve?

Como é que vai ser isso, nós vamos ter de desmontar essa máquina toda, os escritórios que temos no interior vão sair, como é que ficam nossas clientelas que estão no interior, com as quais trabalhamos há muito tempo? E o prefeito? O prefeito é fisiológico, é clientelista. Espere aí, o prefeito é clientelista e você é técnico do Estado e tem clientela também. Qual é a diferença? Só tem que o outro foi eleito pelo voto e você não. Você foi nomeado, faz parte da burocracia.

Temos que saber que há prefeitos que são fisiológicos, mas temos prefeitos bons, também, e não vou discutir se o prefeito é bom ou não. Ele foi eleito por voto da comunidade, e não posso discutir, dizer que o prefeito é ruim ou que não é. Tenho que trabalhar é a questão do Executivo municipal e a questão da participação. Então nós promovemos grande foro, discutimos, tentamos sensibilizar o Executivo municipal para que ele crie os instrumentos, estimule a participação mais racional, elabore em conjunto com a comunidade planos, discuta o orçamento, reveja recursos, estabeleça a possibilidade de uma gestão compartilhada. Agora, isto é muito complicado e é muito difícil.

Não se tem uma receita de bolo pronta. Quer dizer, você tem que trabalhar em cada município, cada um é diferente do outro. Em alguns municípios, nós achávamos que a participação seria a melhor possível, não vou citar nomes por questões de ética, mas eram municípios, inclusive, de uma gestão popular, donde tivemos muitas dificuldades, porque o próprio nível técnico da comunidade achava que a assistência social é paliativa, está auxiliando o capital, que cesta básica não deve ser dada mais.

E eu ficava pasmo, porque muitos membros da comunidade estavam lá, inclusive famílias, quando se falava que não ia ter mais cesta básica, não ia ter leite de graça, tremiam, porque elas viviam disso. O que se discute não é o problema de ter essas políticas emergenciais, que são importantes. Uma política que entra através de uma proposta do Executivo, discutida com a comunidade, aprovada pelo conselho, alocada no orçamento, não é mais uma dívida do deputado, do vereador, do prefeito, essa política nasceu de um esquema de participação e de conciliação de interesses. Neste momento ela não tem pai. Então, não vamos pensar que cesta básica, leite são sempre uma coisa clientelística, não.

Ela pode ser uma política redistributiva, uma política compensatória, claramente definida, porque é necessária para aquela comunidade. A tecnocracia em alguns momentos é muito complicada. De repente, estabelecemos preconceitos: o vereador é clientelista, o prefeito é clientelista, o negócio vai ser cesta básica, cobertor e eu que vou muito à ponta não discuto isso não. Tem hora que cobertor é importantíssimo, cesta básica é importante, e leite também. Depende da forma como aquilo é organizado, como é implementado. Você tem que trabalhar essa questão da produção, da co-produção, da co-gestão com a comunidade, Executivo e Legislativo, e é difícil esse exercício de democracia.

Não devemos ter medo, nós, técnicos da Secretaria do Trabalho. Tem de haver uma mudança de mentalidade, porque é muito difícil você segurar essa enorme representação que o Estado tem no interior, essa máquina grande, pesada, com escritórios, delegacias regionais, com isso e aquilo e que, de repente, quando se pega um programa bem montado, 60% do custo do programa ficaram seguros na máquina e 40% chegaram até os bairros de periferia, até as comunidades mais carentes.

Quer dizer, é uma máquina pesada, ineficiente. É nesse sentido que eu falo em descentralização, quando se busca a execução através de governos municipais, porque cada programa que sempre se criou no Estado é assim. Vamos dar mais recursos, aumentar o escritório da SETAS, criar o escritório da EMATER, o escritório da Secretaria de Saúde, o posto. E o Estado foi aquela coisa grande e ao mesmo tempo não tem o maior poder de decisão na ponta.

Quando você encontra com esses técnicos do Estado o que eles podem fazer? Eu tenho de ligar para Belo Horizonte, mandar um fax para saber se pode, se não pode, porque o secretário lá não discutiu, o programa não foi, tem que pedir recursos, é essa loucura. O que nós estamos pedindo é uma máquina do Estado mais enxuta, que elabore políticas públicas consistentes, mas que essa execução seja compartilhada com outros níveis de governo.

Muitas vezes, nos Estados Unidos, se tem uma política pública de interesse social, que é da União, mas ela é implementada pela burocracia dos governos municipais, dos governos locais.

Então, se você busca essa sintonia é porque a presença da União e do Estado é muito importante. Quer dizer, as definições centrais das políticas têm que ser da União e do Estado, mas buscar novas maneiras de administrar essa política, de implementar é que vai ser uma coisa sempre muito difícil, muito complicada, porque nós estamos há muito tempo mal-acostumados e cada programa que pinta a burocracia tem sempre a mania de querer este programa, o qual é modificado de acordo com os seus interesses.

Aumenta-se o seu poder e, no final, quando o programa acontece, ele é muito pouco parecido com aquele que foi concebido e que visava a uma agilização de programas de interesse social. É complicado, é um exercício mesmo de trabalho, de investimento, inclusive, de ordem acadêmica, de conhecimento.

Sérgio de Azevedo falou para os técnicos da LBA, eram uns 80 técnicos. Quando acabou a conferência, eles tinham ganho dez anos de avanço. Azevedo se expressou: "Mas como foi claro, como foi importante, agora que eu estou entendendo". Ele classificou como política regulatória, diferenciou desta, fez aquilo, modificou a cabeça dos técnicos que vão dar assistência aos municípios para implementar uma política que agora é descentralizada.

Num exercício como esse seminário, trabalha-se na área pública, discute-se, busca-se parceria na universidade, em outros locais, começa-se a trabalhar a maneira de atuar como técnicos do Estado envolvidos em programas que são de interesse do Estado e dos municípios.

VICENTE MOURA - Uma questão que considere bem polêmica na exposição do Olavo é sobre o arrecadado localmente, que deveria voltar ao Estado ou região. Nós sabemos que o Brasil nasceu no Nordeste. Foi lá que começou essa grande e rica nação, cuja riqueza sabe-se que está no Sul.

Não sei se é como em todos os países no mundo, mas capitalista no Brasil só abre indústria se o BDMG financiar, se o BNDES financiar pelo menos 60%. Esse dinheiro não é só de paulistas, de rio-grandenses, ou de mineiros. No Estado de Minas tem a parcela significativa do povo lá no Vale do Jequitinhonha, porque o produto é pago onde o produto é consumido, e dificilmente alguém vai comer mais de X latas de óleo de soja por semana, ou vai ter mais do que uma televisão dentro de casa. No Vale do Jequitinhonha, por mais depauperadas que sejam as residências, comem-se as latas de óleo de soja, feijão e tudo mais e tem também a televisão.

Em síntese, pode até ser que esse imposto seja recolhido por uma indústria daqui de Belo Horizonte, ou do sul de São Paulo, mas é bem estável, equitativa a distribuição do recolhimento em si, de quem paga. Então esse negócio é bastante complexo, porque o Finsocial está recolhido numa empresa sediada aqui na Capital, mas ele é, de fato, pago por todo mundo que consumiu esse produto nas diversas regiões do Estado.

São Paulo foi feita com dinheiro dos brasileiros, emprestado pelos órgãos públicos. Não precisa nem citar a fortuna do Roberto Marinho fazendo jogatinas para criar a NEC, em que milhões de dólares ficaram guardados cinco, seis, sete anos, muito bem aplicados no Citibank, para depois criar a NEC, com dinheiro emprestado pelo governo brasileiro. Essa São Paulo de hoje não foi feita só com sangue e suor do nordestino não, mas com dinheiro de impostos que os nordestinos pagaram ao longo de séculos.

Seria feito um ajuste de contas desse tempo todo que andamos financiando esses estados do Sul? Aqui, mais em nível estadual, coloca-se uma questão interessante, porque estão sendo discutidas aqui as desigualdades regionais.

O Vale do Jequitinhonha é um vale que tem um dos mais importantes corpos de pegmatitos do mundo, o mais importante do Brasil. O corpo de pegmatitos é cheio de minérios raros e todo minério é estratégico. Mas se diz que lá tem minérios que podem ser usados na indústria.

eletroeletrônica, eletroespacial, dá para entender que a palavra estratégica, aqui, é colocada com mais propriedade, e o corpo de pegmatitos não permite que esses minérios sejam explorados por uma grande empresa, porque não cabe o maquinário, tem-se um pequeno bolsão de minério do tamanho dessa sala, aqui, outro ali na frente, talvez até menor, mas é a região como um todo.

Já participei, até mesmo, de negociações com a Mitsubishi, por exemplo, que tinha interesses de colocar certa indústria na região. Inclusive levei essa proposta para o governo, na época, do doutor Tancredo Neves. Ele saiu para a presidência superpreocupado com as políticas sociais compensatórias, e esse negócio morreu. A Mitsubishi, inclusive, tinha um escritório em Minas por pressões, porque, nessa área industrial, a única empresa a produzir esse minério, óxido de berilo, é uma empresa americana, no bloco Ocidental e uma outra lá no bloco Oriental, na antiga União Soviética.

Onde estão esses nossos políticos? O que de fato é feito para buscar minimizar essas diferenças regionais? Acredito mesmo que os problemas da pobreza no Brasil, ou em determinadas regiões no Brasil, não são problemas estruturais, porque essas regiões têm riquezas, têm condições de ser trabalhadas de forma a se promover o desenvolvimento, levar riqueza para o seu povo. Aí fica mais uma explanação, evidentemente com uma indagação: por que não se faz de fato algo? Acho que o doutor Olavo tem competência e capacidade de nos esclarecer algo acerca disso.

OLAVO BRASIL - Em primeiro lugar, eu não compartilho da idéia de que o recurso arrecadado está carimbado localmente não, pelo contrário. É por isso que sou favorável ao fortalecimento da União, porque só a União tem condições de redistribuir recursos nesse país, o que não significa que ela tenha redistribuído mal, ela não redistribuiu, ela distribuiu mal.

Essas transferências de recursos não têm beneficiado a população como um todo. Pelo contrário, têm tido um efeito concentrador de renda, e é por isso que, de alguma maneira, eu gostaria de rever essa questão, talvez até mais bem trabalhada do que hoje, o lado da representação política e o lado do funcionamento, via economia da federação. Se subscrevesse essa tese eu seria descentralizador, e mais, eu ia procurar minha turma, eu ia ser separatista. Então, eu não subscrevo isso, para começo de conversa.

Agora, a contrapartida disso o que eu estou tentando é identificar uma questão extremamente complicada, a da justiça fiscal, que não está assumindo com a cara que eu denunciei. Mas, no fundo, o contribuinte está preocupado com várias coisas: primeiro se o dinheiro está sendo bem gasto ou malgasto; segundo, se está saindo dinheiro demais do bolso dele; terceiro, ele pode vir a considerar o destino daquele recurso.

É por isso que sou unionista, porque eu acho que o único poder que pode vir a ter condições de adotar políticas redistributivistas nesse país é efetivamente a União. Esse é o primeiro ponto. Daí o meu temor por descentralização e, eventualmente, até para entregar o problema para a sociedade civil, quando eu penso, para que surgiu o Estado? Tenho pavor de entregar o poder para a sociedade civil, porque a primeira coisa que me vem à cabeça é o mundo hobbesiano. Aí, por conta disso, como cidadão, a minha primeira preferência hoje é a lei e a ordem, porque foi para isso que o Estado surgiu e nem isso nós temos nesse País hoje - lei e ordem.

Essa coisa de redistribuição e justiça social são coisas que a democracia posteriormente inventou, muito bem inventado, mas são coisas posteriores. A origem primeira é entender que os membros de uma sociedade não conseguem se entender na ausência do Estado, daí a razão de ser do Estado. Sou, nesse sentido, estatizante, e tenho um segundo conjunto de preferências que são pelo papel desenvolvimentista da União. Esse filme eu já vi e não deu certo, acho eu. Aí não é por razão teórica, é mais por razão empírica de experiência histórica.

Agora, gostaria de ver um estado do bem-estar social implantado nesse País. Logo, defesa externa do próprio território, lei e ordem e um estado do bem-estar social que consigo imaginar, mais ciência e tecnologia, que, por razões puramente empíricas e transitórias, gostaria de ver nas mãos da União.

Potencial para fins de desenvolvimento, todas as regiões têm, o problema é saber como e quem vai fazer. Se o Nordeste ou o Vale do Jequitinhonha tem um potencial de desenvolvimento? Acho que sim, mas, certamente, pensando no ponto de vista da estratégia do desenvolvimento, talvez não tenha o mesmo potencial que outra região.

As coisas hoje, do ponto de vista de política econômica, de políticas desenvolvidas, são bem mais complexas que eram nos anos 50 e 60, não sei se se coloca realmente hoje como uma opção adequada ao desenvolvimento. Então vamos desenvolver o País inteiro e da mesma maneira. Será que é bem assim? Já foi assim e, ao que tudo indica, não deu certo, isso não significa também condenar certas sociedades agrárias, inclusive, muito mais ricas que sociedades industriais, pensando nas minissociedades.

Portanto, as questões de desenvolvimento hoje são bem mais complexas e tratadas de maneira mais competente do que no passado, porque se trabalhava muito com certas idéias-chave como sendo motoras de desenvolvimento e que hoje já não funcionam mais com tanta força, não têm a vigência que já tiveram nos anos 50 e 60. Eu acho que as questões hoje são vistas por uma ótica inteiramente diferente.

PERGUNTA - JOSÉ JÚLIO, do IPSEMG. Para o professor Olavo. Lembrando que precisamos de compatibilizar a justiça social, a segurança com o desenvolvimento, e que essas três entidades, a justiça, a segurança e o desenvolvimento são o tripé de sustentação do Estado, eu vejo que a maior necessidade para o Brasil é uma propaganda maciça de objetivos consistentes como são atualmente para o brasileiro que, na verdade, é extremamente criativo.

Ele ganhou prêmios aí como melhor trabalhador em coisas lá no Japão. Essa propaganda traria competitividade em nível internacional, portanto, o que precisamos é de uma legislação adequada para ser cumprida.

Para a legislação ser seguida, haveria, por exemplo, uma obrigatoriedade de todo brasileiro trabalhar cinco horas por dia, e quem trabalhasse mais, seria favorecido com menos impostos. Quem não trabalhasse as cinco horas teria uma penalização. A segurança é uma necessidade e teria de ser perseguida; ter gente na rua para garantir a ordem.

A pergunta é se tudo isso não traria maior identidade, maior igualdade, tão buscada aparentemente.

OLAVO BRASIL - É uma questão difícil, eu não sei se eu embarcaria nessa de trabalhar cinco horas por dia e, a partir daí, ser beneficiado ou não. Pensando de uma maneira extremamente simples, apenas para tentar estabelecer a base do diálogo, a impressão que tenho é de que nesse País se trabalha muito pouco.

Reduzir a jornada de trabalho para cinco horas e compensar via imposto de renda regressivo para quem trabalhar meia hora a mais, pode resolver o problema do não-cumprimento da obrigação. Baixando a obrigação, o cara não trabalha mesmo. Então vamos colocar cinco horas. Aí, quem sabe todo mundo trabalha cinco horas.

Neste País se trabalha muito pouco e a produtividade do trabalho é muito baixa; é um País semi-analfabeto, sem alta produtividade. Mas não se pode ter ganhos em produtividade nesse País com a qualificação da mão-de-obra que o caracteriza como um todo. Independentemente dos técnicos, especialistas fantásticos, aqui e ali, é um País de semi-analfabetos e subnutridos.

Se a produtividade for centrada no trabalho, a história estará na década de 30 e nós estaremos andando de carroça.

A imagem não me agrada muito não, mas foi a primeira que me veio à cabeça. Não dá para aumentar a produtividade com os desafios que se apresentam com base na mão-de-obra. Porque se dá merenda escolar para a criança? É para ela agüentar ali mais ou menos três horas e meia de aulas muito mal dadas. Agüentar no sentido físico. Vale-transporte, tíquete-refeição dão a cara do que é a mão-de-obra no Brasil, inteiramente despreparada, inteiramente desqualificada, a começar pelos professores em sala de aula, é claro.

PERGUNTA - HENDERSON, CSAP. Eu gostaria que o professor Olavo esclarecesse um pouquinho a questão do redistributivismo, porque eu vejo que se corre o risco de acontecer como o caso da reforma agrária. Dá-se terra a quem não tem e não dá condição de desenvolvimento, ou seja, o município recebe o recurso e apenas mantém as condições básicas dele e não se desenvolve. Eu acho que a questão do redistributivismo deveria vir junto com a questão, como o senhor mesmo disse, do despertar do potencial do desenvolvimento econômico regional.

OLAVO BRASIL - Eu só vejo o redistributivismo verdadeiro como sendo possível, se não for via burocracia de espécie alguma. A impressão que tenho é de que países como o Brasil, e o Brasil não é o único que tem um número enorme de políticas, muito maior do que número de partidos políticos - e sou especialista em partidos, não abro mão disso -, eu não conseguiria listar todos os partidos registrados atualmente na justiça eleitoral, mas também não seria capaz de listar as políticas públicas executadas nesse País.

São inúmeras, com frequência, com os mesmos objetivos, sobrepondo-se às organizações administrativas, às burocracias existentes, com um efeito regressivo enorme. É aquilo que o Heraldo chamava a atenção, apenas do ponto de vista financeiro, 40% do recurso da política fica na máquina e, se ela sai da União, passa pelo Estado e vai chegar ao município.

O Estado cria sua burocracia para dar suporte a essa política e o município também. Então, aqueles 40% não serão mais 40%, serão 60%. Ela perde inteiramente o ímpeto. Logo, eu não acredito em redistributivismo via burocracia.

Redistributivismo via burocracia significa transformar os recursos públicos, recentemente alocados nessa política, em forma de reconhecimento das próprias burocracias públicas. Não é por aí que se faz redistributivismo. Redistributivismo não é da União para o Estado, do Estado para o município, porque cada um, à medida que o dinheiro passa, pega uma faixa maior. Redistributivismo que eu estou dizendo é dos ricos para os pobres. Por que não se cancela, digamos, metade das políticas públicas aí existentes; o que significará de saída uma enorme economia na burocracia pública.

Se o funcionalismo público não fosse estável, mas infelizmente é e briga pela sua estabilidade, joga tudo isso num fundo e o presidente do Banco do Brasil assina cheque e manda de graça pelo correio para as famílias carentes. É só cadastrar, só precisa do endereço, usar o correio, mandar um cheque pelo correio. Sabe por quê? Esta é a melhor maneira de lidar com o planejamento comunitário, com a participação da sociedade no processo, a melhor maneira de resolver as dificuldades que o Heraldo apontou. Manda-se um cheque pelo correio, e assim não precisa ir lá perguntar o que ele quer, do que ele precisa. Ele desconta o cheque e faz da maneira que bem entender, pode alimentar criança, pagar escola.

Isso que eu chamo redistributivismo, políticas mais ágeis, que custem enquanto política pública mas que não tenham o efeito regressivo de atravessar burocracia, porque a burocracia sempre

acha um espaço de burocratizar mais o problema. É apenas um exemplo que me ocorreu de que, quem trabalha mais de cinco horas ganha um dinheirinho.

É uma série de problemas que poderia ser resolvida por aí, como, por exemplo, a cesta básica. Ela tem de ser comprada em grandes quantidades para ficar barata para o governo, porque mandar o dinheiro para o município comprar a cesta básica vai ficar complicado. Isso reduz o custo por um lado, mas aumenta o custo do transporte por outro, porque mesmo que se diga que a Aeronáutica leva, a Marinha leva de barco para a Amazônia etc., os ministros vão dizer: "Tudo bem, não tenho uniforme, não tenho ração, não tenho combustível, não tenho equipamento". É assim com qualquer outra burocracia, qualquer que seja o nível em que ela esteja. Há formas mais simples, menos complicadas, menos complexas de resolver o problema.

PERGUNTA - ÍRIS, do CSAP. Eu tenho duas perguntas para o doutor Olavo. O senhor coloca que a descentralização é inviável diante das desigualdades regionais existentes, e que ela esbarrará também na justiça fiscal. É necessário que os municípios e os estados sejam homogeneizados para que haja uma descentralização eficaz, ou o senhor vê outro caminho, ou nunca acontecerá essa descentralização no Brasil? O senhor colocou também que os eleitores brasileiros não são iguais perante a lei. Quais as conseqüências dessa constatação no processo eleitoral e, principalmente num ano de eleições, qual o resultado?

OLAVO BRASIL - Pode-se ter como efeito visível a desestadualização na Câmara dos Deputados, quer dizer, vão ser retiradas as lógicas da Câmara dos Deputados, no tipo de atuação que ela tem, que é federativa - e é federativa na sua pior dimensão -, é a pura extração de recursos para o Estado de origem: pode ser verba de assistência social, projeto para implantação de uma escola, que pode ser técnico-agrícola, ou o que for, mas é o puro distributivismo. Ela pode ter essa concepção e, fora disso, eu não consigo antecipar nenhuma, exceto de que é um bem ser igual perante a lei.

Isso faz parte, pelo menos, do meu menu de satisfações, independentemente de eventuais benefícios advindos dessa nova estrutura de representação política. Se vai favorecer-me ou não, considero isso um bem a si mesmo: a questão da igualdade. Com base na cara que a sociedade brasileira tem e a organização política que se espera, é que defendo o fortalecimento do poder da União, se e quando tivermos, como objetivo político, o redistributivismo, que é uma maneira de se alcançar níveis crescentes de justiça social.

Não creio que essa meta possa permear a organização política e administrativa do País, com os efeitos desejáveis que a ela atribuímos. O que se quer, em última instância, a meu ver, não é a homogeneização dos Estados ou dos municípios.

O objetivo a ser alcançado é a redução dos graus de desigualdade existentes, no que sou cético se esse objetivo pode ser mais adequadamente alcançado através dos estados ou municípios, ou via descentralização, planejamento participativo ou via co-gestão com a sociedade civil, que não sei onde ela mora e por conta disso defendi um papel forte da União, mínimo de previdência social, de política social e de políticas voltadas para o redistributivismo, que privilegia a redistribuição, porque na descentralização como mecanismo, eu não acredito.

APRESENTADORA - Estamos encerrando agora, à tarde a gente retorna. Peço desculpas por não ter feito o intervalo, pois começamos atrasados. Muito obrigada.

DESCENTRALIZAÇÃO: O DESAFIO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS



APRESENTADORA - Dando seqüência aos trabalhos desta manhã, gostaríamos de convidar para compor a mesa e coordenar essa sessão a secretária de Estado de Assuntos Municipais, em exercício, Dra. Maria Coeli Simões Pires, e os expositores, o pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea de São Paulo, Dr. Fernando Luiz Abrucio, a diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas do Rio de Janeiro, Dra. Thereza Lobo, e da Universidade Federal de Pernambuco, o Dr. Marcus André Campello de Melo. A Dra. Maria Coeli Simões Pires, mestre em Direito Administrativo, procuradora da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, ocupou diversos cargos de assessoramento e chefia de órgãos técnicos do Poder Legislativo, exerceu a coordenação técnica geral da assessoria da Constituinte Mineira e é autora de trabalhos na área de Direito Público e sobre temas relacionados com o Poder Legislativo. Com a palavra a Dra. Maria Coeli.

MARIA COELI - Dr. Francisco Gaetani, diretor da Escola de Governo de Minas Gerais, da Fundação João Pinheiro, Dr. Fernando Luiz Abrucio, representante do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea de São Paulo, Dra. Thereza Lobo, representante do Centro de Estudos de Políticas Públicas do Rio de Janeiro, Dr. Marcus André Campello de Melo, representante da Universidade Federal de Pernambuco, alunos da Escola de Governo de Minas Gerais, técnicos com atuação junto à máquina pública estadual, estudantes e professores.

Inicialmente, devo registrar a satisfação de poder participar da Primeira Semana de Administração e Políticas Públicas, evento promovido pela Escola de Governo de Minas Gerais. Na oportunidade, dirijo os cumprimentos ao Dr. Luiz Aureliano Gama de Andrade, Presidente da Fundação, e ao Dr. Francisco Gaetani, Diretor da Escola, por essa iniciativa ímpar em Minas Gerais, que, certamente, trará grande contribuição ao processo de institucionalização dos órgãos do Estado.

A programação está estruturada a partir de um tema central, "A Governabilidade e a Questão Institucional", e prevê um temário extremamente rico, dividido em cinco núcleos: O Pacto Federativo: A Gestão Pública e o Gerenciamento; O Orçamento; Os Mecanismos de Participação nas Políticas Públicas e A Burocracia Estatal, com destaque para esta, já que ela sempre embute condições que favorecem ou que dificultam o desempenho do Estado.

Neste evento, abre-se, ainda, espaço para discussão acerca do regime jurídico do servidor e das carreiras funcionais, bem assim para o debate sobre a eficácia governamental, e a gestão fiscal e os mecanismos de controle social e de efetivação da cidadania.

Considero que a programação, como um todo, já da maior oportunidade e consistência, ganha relevância e peso ainda maiores na medida em que reúne expoentes máximos das áreas técnico-institucionais, política e acadêmica para passarem a limpo teses e análises, neste momento de transição do Estado Brasileiro.

O nosso painel tem, como pano de fundo, a discussão sobre "O Pacto Federativo - União, Estado, e Municípios: encontros e desencontros". Como subtema, teremos "Descentralização: o desafio dos Estados e Municípios", envolvendo a distribuição de recursos, de poder de autogoverno, de capacidade fiscal, de responsabilidades, e de encargos, bem assim como evidenciando os vazios na matriz de distribuição de papéis institucionais.

Em termos práticos, emergirão das discussões os constrangimentos e as potencialidades da descentralização das atividades governamentais, com o que se terá clara a impropriedade de se tratar aquela técnica como panacéia para efetivação do federalismo.

Represento a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, um órgão ao qual cabe, entre outros papéis, o de apoiar o processo de descentralização de políticas públicas no Estado.

Nessa linha, a SEAM tem como missões institucionais: o desenvolvimento da capacidade de gestão dos governos municipais; o estímulo à criação de mecanismos de participação da sociedade na definição e na implementação de políticas públicas e apoio aos municípios nas relações intergovernamentais, nas interfaces com o Governo Estadual e o Federal.

Desse modo, tenho razões sobejas para colocar sob foco especial de atenção as exposições desta tarde, das quais, estou certa, surgirão valiosas alternativas para a Administração Pública em Minas, nos moldes das que se apresentaram por ocasião do grande evento nacional realizado por iniciativa do IPEA, da ESAB e do IBAM, no ano passado, sobre descentralização, no qual buscou-se mais desmistificar o processo que dele fazer apologia.

Passo às considerações sobre o tema específico, fazendo-o menos com o propósito de aporte teórico, mais como observadora e partícipe do processo de implementação de políticas públicas nos municípios.

É sabido que houve, em função da transformação do Estado Brasileiro, de estado agrário em um estado mais urbano, uma mudança do referencial de desenvolvimento, com repercussões naturais nas relações, nos modos de vida, levando a própria sociedade a dar suporte a precárias formas de descentralização para solução de seus problemas.

Contudo, resistindo à força da lógica de processo natural, e por imposição de uma relação autoritária que se estabeleceu ao longo dos anos, instalou-se, com raízes profundas, a concentração do poder na esfera da União, com exceções raras de partilhamento. Com isso, os Estados e Municípios mantiveram-se neutralizados pela União, organizando suas burocracias e instituições em perfeita simetria com o arranjo federal, marca ainda muito nítida da Administração atual, que guarda resquícios fortes, contumazes. Com efeito, persiste incólume uma pesada herança de centralização e que há de ser enfrentada como primeiro desafio. Os Estados e Municípios, mantidos, anos a fio, na periferia do poder, perderam significado na ordem federativa. E, diante da insubsistência da pluralidade interna dessa mesma ordem, seria de se esperar um esforço no sentido de novo pacto.

Esse esforço de construção já deixa reflexos no plano normativo, embora a isso não se possa restringir. Com efeito, do ponto de vista da letra da lei, percebem-se nítidos avanços, que se vão reforçar pela via dos processos de mudança. A Constituição de 1988 sinaliza, com evidente determinação, para uma posição privilegiada dos municípios: o texto é pródigo em citar o município e reconhece-lhe uma autonomia densificada.

A propósito, é oportuno o registro de uma observação feita por Aspásia Camargo em relação a relevância do município no contexto constitucional. Afirmando, em um de seus trabalhos, que o mérito histórico da grande mudança operada em favor dos municípios, este privilégio absoluto que se deu aos entes locais, deve ser creditado ao próprio IBAM, enfatiza em linguagem muito interessante: "O IBAM foi, certamente, que inventou essa coisa que só existe no Estado brasileiro - um município como unidade federativa". E completa, ao comentar a inovação da Constituição, assinalando ser o município a "grande ousadia do constituinte de 1988". Entretanto, não dá a situação dos municípios por resolvida pela simples inserção no texto constitucional de comando tão arrogante. Ao contrário, destaca a necessidade de se dar consistência a essa previsão constitucional.

Atenta à advertência de Aspásia Camargo, ressalto que o verdadeiro pacto há de ser forjado no plano da realidade, para que essa expressão de realce formal do município ganhe densidade e praticidade. Esse pacto só se estabelecerá a partir de discussões em que se afastem idéias extremadas ou soluções falaciosas, de elementos que estruturam um federalismo de equilíbrio, com espaço para que cada ente tenha sua relevância e identidade.

Nesse sentido, não é possível negar a importância do papel do município: a instância municipal de governo é destacada sob vários aspectos, bastando que se relacionem aqueles serviços que são caracterizados como de interesse local, para que se possa demonstrar, à sociedade, que é nessa esfera que se reúnem os elementos e condições de instrumentalização da cidadania.

De outra parte, é preciso, também, uma reflexão acerca das falsas expectativas, do nível de perplexidade que o processo radical de descentralização acarreta. Nesse passo, as observações que faço desenvolvem-se sob a perspectiva dos constrangimentos e das potencialidades, notadamente daqueles, malgrado tenha certeza de que experiências bem-sucedidas de descentralização serão aqui relatadas pelos colegas de mesa, com amplo proveito para todos.

Atenhamo-nos à idéia do constrangimento. Ora, é sabido que o processo de descentralização, tal como vem ocorrendo no Brasil, gera uma série de dificuldades para os diversos níveis de Governo, para os usuários dos serviços públicos e, para a sociedade civil. Todos sofrem o impacto do constrangimento decorrente do processo descoordenado e improvisado.

No condomínio de poderes da Federação, percebe-se que a ambigüidade na repartição de competências, por si só, já traz dificuldades. A medida que não há absoluta clareza em relação ao sistema de partilha de responsabilidades, criam-se complicadores e problemas no plano da aplicação.

O quadro de indefinições, incertezas e conflitos, por sua vez, acaba por gerar resistências, disfunções, com sérios prejuízos para a eficiência na execução das políticas. E há resistências recíprocas da União, do Estado e do Município: esforços que se neutralizam em processos camuflados por falsos discursos, sendo as relações de poder subjacentes o substrato informador do processo. Assim, a União, ao assumir a vertente da descentralização, encontra barreiras naturais, externas e internas ao seu próprio aparelhamento, para estabelecer uma nova relação que pressuponha níveis decisórios diferentes. Ao mesmo tempo em que se coloca como carro-chefe da descentralização, seja pelo apelo que o tema traz, seja pela irreversibilidade da solução, a União, por meio de sua burocracia, reage, sente-se ameaçada pela partilha de poder. Sem se ter real clareza quanto à substantividade desse poder ameaçado, as pessoas envolvidas experimentam uma ansiedade malfazeja, que cria fantasmas e estrutura resistências, e, por isso mesmo, impeditiva da interação e da comunicabilidade de informações. É o que percebo da convivência com grupos responsáveis pela discussão das diretrizes e pelo planejamento de algumas políticas setoriais.

É possível vislumbrar-se, igualmente, o nível de resistência conformado à esfera intermediária. Contudo, da parte dos municípios, é que percebemos, com clareza ainda mais evidente, o verdadeiro processo de resistência. Na descentralização, o município sente-se ameaçado e, de alguma forma, impotente, em posição de completa sucumbência em face das responsabilidades e encargos que lhe são transferidos. E há uma agravante nesse ponto: o Estado Brasileiro tem cerca de 5000 municípios, para os quais as soluções são praticamente uniformes, a despeito da realidade tão heterogênea que eles guardam. Isso gera, em face da diversidade do espaço territorial que constitui a base municipal, dificuldades muito sérias para os respectivos governos locais e afasta, cada vez mais, o município legal, o município ideal, do município real.

Não bastasse a resistência cristalizada na esfera do ente local, há, ainda, preconceito por parte dos usuários em relação aos serviços prestados pelo município. Existe uma tendência a se admitir que a União é a mais poderosa, que ela tem seu arranjo institucional mais completo,

mais adequado, mais eficiente e que, do município, não se pode esperar correta resposta em termos de prestação de serviços.

Essa percepção, no entanto, deve ser alterada, para que se compreenda que a proximidade com o governo municipal e com as alternativas de gerenciamento de problemas pode trazer benefício maior para a comunidade. Ainda da parte do usuário, há outras dificuldades que decorrem das tendências de radicalização, tanto por parte das correntes municipalistas, quanto das regionalistas; os conflitos dessas antagonias, muitas vezes, põem à descoberto os interesses dos usuários. Contudo, o planejamento responsável da descentralização haverá de encontrar corretas balizas, entre as quais se possam colocar políticas descentralizadas e políticas que se devam manter centralizadas na União, na exata medida, de modo a não se configurar um processo de descentralização inconseqüente e nem uma camuflagem de uma indesejável recentralização. Devem, assim, ser rejeitadas as radicalizações absurdas, sinalizando-se para uma prática cooperativa e complementar.

Outro desafio que se coloca é o da criação de mecanismos de participação. Sabe-se que o outro agente desse processo é a sociedade civil organizada, incorporando segmentos comunitários e iniciativa privada. Mas, como ela carece de interlocutores adequados, a participação torna-se precária, não se verificando muitas experiências participativas bem-sucedidas e bem estruturadas. Sabendo-se não ser a descentralização, por si só, mecanismo de democratização das políticas e de apropriação igualitária de seus benefícios, torna-se necessário desenvolverem-se alternativas para apoio à participação popular, principalmente, para viabilizar o controle social das políticas públicas. Mesmo sem conhecer de perto a experiência participativa de Porto Alegre, posso afirmar, pelas informações disponíveis, tratar-se de construção arrojada e já amplamente internalizada naquela capital. Do mesmo modo, Belo Horizonte acena para uma prática na mesma linha.

Percebe-se, pois, que diversos agentes participam desse processo: a União, o Estado, o Município, a sociedade e o cidadão, este como interessado direto ou como força integrante do controle social. Inicialmente, esses elementos colocam-se em uma perspectiva de perplexidade. Depois, definido o papel de cada um, estabelece-se a matriz relacional de caráter intergovernamental. Essa matriz deve buscar a conciliação, a integração de esforços, a sinergia dos diversos agentes, em linha que evite as superposições.

Na verdade, dividindo o mesmo espaço, agentes da União, do Estado, do Município e da sociedade passam a experimentar uma relação mais densa, na qual só ganham sintonia entre si pela prática cooperativa. Nesse espaço compartilhado, cabe à União o gerenciamento da descentralização e a cada agente, um papel específico que não pode ser relegado, sob pena de frustração de processo. É evidente que a União não pode abrir mão da posição diretora, num primeiro momento, devendo a ela reservar-se a condução da implementação das medidas, sempre alerta para a garantia dos resultados, para os riscos da recentralização e para que o gerenciamento não culmine em disfunção.

Por fim, assinalo que a sinergia a que me referi, sob enfoque racional, pressupõe o dimensionamento e até redirecionamento dos recursos humanos, financeiros e técnicos, sendo de se registrar, no tocante aos recursos, que o grande desafio não diz respeito à sua alocação e à alavancagem de novos meios, mas está direcionado, sobretudo, para a adequada utilização desses, de maneira que se assegure a razoável relação custo-benefício, e que se garanta sintonia com mecanismos mais modernos de gestão pública.

Feitas essas considerações iniciais, gostaria de dar seqüência aos trabalhos, passando à exposição do Dr. Fernando Luiz Abrucio, cuja participação estava prevista para o painel da manhã, mas que, por motivo de força maior, só pode ocorrer neste painel. Ele é pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea de São Paulo - CEDEC, repórter político da "Gazeta Mercantil", bacharel em Ciências Sociais e Mestrando em Ciências Políticas da USP.

"O Poder dos Governadores no Sistema Político Brasileiro" é um tema da dissertação de mestrado que ele deve defender até o final do ano. Com a palavra, o Dr. Fernando Luiz.

FERNANDO ABRUCIO - Boa tarde! Primeiro, desculpem-me por eu não ter aparecido de manhã, por causa do avião e de outras coisas que não tive como contornar. Eu vou mudar um pouco o direcionamento da minha palestra, até porque, a Thereza e o Marcus vão falar sobre o tema da descentralização.

Basicamente, o tema que tomaria mais tempo na minha exposição é o papel dos estados, da unidade federativa estadual no processo de descentralização e centralização e, principalmente, no processo de um novo pacto federativo.

Após a Constituição de 88, surgiram duas grandes vertentes, que são bem diferentes. A primeira crítica muito a atual descentralização de recursos promovida pela Constituição de 88. É uma vertente que diz, com grande razão, que houve grande descentralização de recursos, mas não houve descentralização de encargos. Essa vertente, que solicita o fortalecimento da União, por muitos é vista como conservadora, mas mostra esse grande problema de responsabilidade federativa, ou seja, quem recebe o dinheiro deve assumir a responsabilidade pelo encargo.

A segunda vertente, tachada a grosso modo de democrática, ressaltou, e aí também com razão, os grandes benefícios da descentralização no Brasil, as experiências e políticas descentralizadoras ou de dar maior poder de recursos e de controle das atividades estatais ao município. Há várias experiências nisso desde a década de 70, com os planejamentos participativos, de participação popular.

O grande problema é que até hoje essas duas visões estão sendo percebidas como antagônicas, o que não é verdade. Em grande medida, todos os processos federativos no mundo são formados por uma junção complementar entre centralização e descentralização, ou seja, não há um antagonismo claro nesse sentido.

O caso americano, só para dar um exemplo, até a década de 30 foi muito dual. Após esse período o federalismo americano ficou caracterizado como cooperativo, ou um misto de descentralização e centralização que tentava fortalecer a federação sem o antagonismo, sem essas duas polaridades.

Todavia, esse antagonismo tem de ser revisto. Há que se pensar num pacto federativo e numa nova política de descentralização com políticas de centralização para áreas que precisam de políticas de centralização e descentralização em áreas que precisam de políticas de descentralização.

Para explicar melhor, definirei teórica e historicamente os três princípios básicos do federalismo: o da autonomia, o da hierarquia federativa e o da equalização socioeconômica das unidades subnacionais.

O princípio da autonomia diz respeito a quatro fatores. Primeiro, o autogoverno dos índices federativos. Claramente, o grande protótipo disso é pensar o processo de formação da federação americana, o de valorizar o governo da comunidade, como o *self government*, que tem um processo democratizador fundamental.

O segundo fator, característico do princípio de autonomia, é a delimitação do raio de ação do poder federal. Esse poder tem um papel, mas não pode ser autoritário, não pode ser um poder que faça tudo, posto que é contra o excesso de centralização.

A terceira característica é a responsabilidade fiscal. Fortalecer a capacidade tributária própria dos índices subnacionais é fundamental em qualquer regime, em qualquer sistema federativo no mundo.

A quarta característica é assumir os encargos sociais básicos, tributando e tentando retirar os recursos do próprio município, por exemplo. A falta, principalmente, da responsabilidade fiscal, da unidade federativa assumir os encargos sociais básicos, desvirtua o processo federativo em qualquer parte do mundo.

O princípio da interdependência federativa significa, em primeiro lugar, que a federação é definida por uma hierarquia de dependência-cooperativa de dependência, como dizem os teóricos do federalismo. Para se fazer isso é fundamental uma definição muito clara de quais são as competências de cada unidade federativa.

Em segundo lugar, a hierarquia federativa tem que dar num pacto responsável, de responsabilidade. Na verdade, o pacto federativo é visto como um contrato que traz uma *accountability* intergovernamental, ou seja, a relação intergovernamental é uma questão de responsabilidade mútua entre as unidades federativas.

O teórico americano, Robert Dahl, define o federalismo através da seguinte forma: regras próprias, o autogoverno, capacidade de tributação própria, desenvolvida para assumir os encargos sociais básicos, mais a interdependência entre as unidades da federação, com uma hierarquia clara daquilo que se vai fazer. Estado faz uma coisa, União faz outra coisa e Município faz outra coisa.

Agora, existe um terceiro princípio básico que existe em maior ou menor medida em quase todos os países federativos, que é o princípio da equalização socioeconômica das unidades federativas. Por que existe isso? Porque se não houver uma equalização mínima é muito difícil para a unidade federativa ter uma autonomia e participar com o mínimo de igualdade no contrato federativo de interdependência.

Um exemplo clássico é o artigo 107, da lei fundamental alemã, que define claramente que deve haver uma compensação financeira, que repasse recursos aos estados mais pobres, cujo local de repasse, negociação e discussão é o que se chama aqui de Senado.

Após dizer quais são os princípios básicos do federalismo, eu gostaria de dizer que no Brasil nenhum dos três princípios, apesar dos avanços da Constituinte de 88, conseguiram ser postos com clareza na cena política.

Em primeiro lugar, o princípio da autonomia não acontece claramente no Brasil por algumas razões. A primeira ainda é a existência muito grande de dependência financeira de municípios pequenos ou de estados com relação ao recurso da União. Um exemplo clássico que sempre repito, de depredação política, é o que a União hoje faz pagando os funcionários de ex-territórios.

É um gasto pelo qual os ex-territórios, que se transformaram em estados, deveriam assumir claramente. E não só os ex-territórios. A União paga coisas interessantíssimas como o Corpo de Bombeiros, do Rio de Janeiro. Nisso se fere o princípio da autonomia.

A segunda, apesar do que os conservadores vêm dizendo por aí, na verdade se avançou, e muito, a responsabilidade fiscal, principalmente nas cidades médias e grandes do Brasil. Há dados sobre isso. Mesmo que não se tenha avançado a contento ainda, se avançou razoavelmente. Eu tenho, basicamente, os dados das grandes capitais, em que há razoável avanço de IPTU na parcela de receita dos municípios.

Agora, esse avanço não significou uma responsabilização pelos encargos em grande medida. É um grande problema não só o aumento da capacidade tributária própria, mas também assumir os encargos. O segundo princípio básico do federalismo que não se realizou ainda no Brasil após a Constituição de 88 é o que eu chamei de interdependência na federação, pois não há uma hierarquia federativa clara.

Em primeiro lugar, porque as competências não são bem definidas. Há muitas competências comuns pelas quais nenhuma das unidades federativas quer se responsabilizar muito.

O exemplo mais clássico dessa irresponsabilidade é não assumir uma competência por causa dos estados. Eles só têm uma competência própria e várias competências comuns, e a competência própria chega a ser ridícula: é a competência de distribuir o gás canalizado, o que surge como uma piada constitucional, eu diria.

Além disso, o princípio da hierarquia federativa, para se realizar, precisa de um pacto de responsabilidade, o qual não existe agora, basicamente, porque hoje vemos uma hierarquia federativa "estadualista".

Os estados têm um poder de veto muito grande e eles não estão interessados numa redistribuição de competências responsável. Em suma, a hierarquia federativa no terceiro ponto não ocorre, porque não há organismos que sejam lugares adequados para a discussão do que cada uma das unidades federativas deve fazer. Quer dizer, não há uma organização federativa que incentive uma maior responsabilidade das unidades federativas, como há nos Estados Unidos, por exemplo.

O terceiro, que é a equalização socioeconômica, que era o tema da minha palestra da manhã, a que eu tinha preparado, darei só alguns dados rápidos para mostrar como ela não ocorreu no País. Basicamente, o que se vê é que há uma grande disparidade entre as regiões brasileiras e vários dados mostram isso. Um deles é a relação PIB *per capita*.

A região de menor PIB *per capita* é o Nordeste. Apesar de sua participação no PIB nacional, ela é a terceira, perde para a Centro-Oeste e para a Norte na distribuição do PIB *per capita*. Além do mais, o PIB *per capita* nordestino é menos da metade do PIB *per capita* brasileiro.

Para completar esse quadro, os estados com menos PIB *per capita* ficam no Nordeste: Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba. O de menor PIB *per capita* é o Piauí, que é de 541 dólares, e quase cinco vezes menos que o PIB *per capita* brasileiro e nove vezes menos que o PIB *per capita* de São Paulo. Haveria outros índices para mostrar o quanto a disparidade regional existe e o princípio da equalização socioeconômica não ocorre.

Quanto à expectativa de vida, novamente o Nordeste tem muito menor. Enquanto no Sul a expectativa é de 70 anos, no Nordeste é de 58. A taxa de alfabetização do Nordeste também é muito inferior aos outros estados, quase 20% de diferença.

Um outro dado considerável é que 51,2% da pobreza absoluta se concentram no Nordeste. Mas para acabar esse tema da equalização socioeconômica, além da questão da disparidade de distribuição de recursos, há um outro problema muito grave e que não vem sendo tratado: o da integração nacional ou integração entre as regiões.

Há um déficit, desde o começo da década de 80, de infra-estrutura no País que dificulta a integração econômica inter-regional. Um dos grandes desafios para a década de 90 é o déficit de infra-estrutura de telecomunicações, estradas. É fundamental alterar isso se quisermos mudar as disparidades regionais sociais, também, porque todo o investimento que foi feito no segundo PND parou ao longo da década de 80. Sem retomar esses investimentos de integração nacional, não haverá a mudança dessa disparidade social.

Em suma, são três os fatores que dificultam a criação de um pacto federativo mais responsável e eficaz no processo de descentralização. Dois vou apenas citar e um vou tratar, pois é basicamente o tema da minha palestra. Um, que já foi falado aqui, é a questão dos fatores que dificultam o processo, a teia de relações que envolve a burocracia federal e a burocracia estadual que não quer perder o seu poder. Não vou adentrar muito nesse tema, mas é fundamental mudar essa relação. Ela (Maria Coeli Simões Pires) deu o exemplo excelente da

assistência social, mas há outros exemplos que não aparecem muito na imprensa, mas são fundamentais, como, por exemplo, o transporte metropolitano urbano.

Houve uma dificuldade muito grande de a União passar isso para os estados, até porque muitos da burocracia federal querem permanecer com esse serviço. Em São Paulo acabou agora, depois de um processo longo de quatro, quase cinco anos, a passagem da CBTU ao Estado. Estudei mais ou menos de perto isso e vi, claramente, o quanto a burocracia federal não queria perder aquele serviço, porque dá um poder muito grande.

O segundo fator que dificulta esse processo de um novo pacto federativo é a questão do sistema político e governabilidade, sobre o qual não há muito que se tratar, pois já foi debatido mas, basicamente, é que hoje há um jogo político meramente individualista - incentivado por vários componentes como a lei partidária, lei eleitoral, os quais não vou tratar agora -, pouco partidário, às vezes, até antipartidário, que dificulta tomar as decisões.

O exemplo da revisão foi claro nisso. Eu conversava com um amigo acadêmico, que dizia: "Mas veja só, o PFL apresentou suas emendas, com todos os deputados assinando", só que os deputados não iam votar depois. Quer dizer, isso mostra a fraqueza dos partidos. Sem o fortalecimento das estruturas coletivas de tomar decisão, não há como fazer um novo pacto federativo, não há como tomar as grandes decisões. E qualquer um que ganhe a próxima eleição presidencial vai sofrer isso na carne, mesmo que consiga apoios de grupos mais fortes de elite e tenha uma grande votação popular.

O terceiro fator, que é o que interessa mais, e o Brasil, principalmente a partir de 1982, criou, é o que chamo de "federalismo estadualista". Os grandes beneficiados pela estrutura federativa a partir de 82 e, sobretudo, a partir de 88, são os estados, os executivos estaduais, e eles são favorecidos junto à União e municípios. Eu diria que há no jogo federativo, hoje, um jogo não-cooperativo.

Os estados possuem grande poder de veto, para vetar qualquer decisão de descentralização ou de assumir mais encargos, ou de pagar contas que não pagam, porque eles controlam basicamente a bancada no Congresso. Eu estou fazendo um estudo sobre isso e há um cálculo de aproximadamente 40% de controle das bancadas pelos governadores.

Essa irresponsabilidade federativa só ocorre porque os estados têm grande poder no *front* externo, ou seja, na relação com a União, e internamente na relação com os municípios. Eu descreverei quais os fatores que dão o poder para os governadores no *front* externo e no *front* interno. Os governadores têm grande poder sobre a bancada no Congresso, e têm por algumas razões.

A primeira é que, de 82 para cá, tivemos três eleições casadas de governador, deputado estadual e federal e uma eleição para presidente. A elite política que se formou nessa redemocratização estava claramente vinculada à eleição de governador e, estudando essas eleições, percebi que qualquer deputado estadual, de alguma maneira, tem que se vincular claramente ao candidato a governador, pois é um dos grandes puxadores de votos, possui vários recursos políticos que ajudam o deputado a se eleger.

O deputado Nelson Jobim, que foi massacrado - eu acho até que injustamente pelo processo da revisão - disse que a Assembléia Nacional, na verdade, é uma Câmara dos Estados que reproduz a política da performance local dos deputados e não sua performance nacional. Não há condições, hoje, com esse tipo de política, de se praticar um pacto federal. Ele continua dizendo que basta ver como são os partidos, que regionalmente contam muito mais que nacionalmente.

Esse controle dos governadores sobre as bancadas se faz de várias maneiras, como vou exemplificar. A primeira, a proximidade espacial do governo estadual com as bases eleitorais

facilita a fiscalização não só das verbas estaduais, mas das federais. Grande parte dos deputados, quando quer saber se sua verba foi usada ou não, tem como olheiro o governador e sua burocracia estadual. Eles confiam muito mais no governador para saber se a sua verba federal chegou ao Estado, à sua localidade. Esse poder de monitorar as bases dos deputados favorece muito os governadores com relação aos deputados.

Em segundo lugar, um controle muito grande que os governadores têm sobre os prefeitos, chefes locais e deputados estaduais, que são aqueles que também zelam pelas bases dos deputados. Não há estudos muito importantes no Brasil sobre isso. O Olavo tem um estudo sobre a relação entre deputados estaduais e federais. A relação de dobradinha é muito importante para o deputado federal, porque o deputado estadual é aquele que vai zelar pela *base do deputado federal, é o companheiro da base, e esses deputados estaduais, chefes locais, prefeitos, são muito controlados pelos governadores. Eu vou mostrar depois por que, mas com um só dado.*

Fiz um estudo sobre 17 estados brasileiros e, em 16 deles, os governadores têm maioria nas Assembléias Legislativas. Onde não há maioria, que foi o único que estudei, é no Rio Grande do Sul. Mesmo assim, o governador, com baixa popularidade, perdeu poucos projetos na Assembléia Legislativa.

Em suma, o grande pacto de lealdade do deputado federal é com o governador não com o presidente. Essa é a grande verdade, porque o governador controla os deputados, resumindo um pouco esse argumento, para falar de outras coisas. Mas como é que ele consegue também ter poder e ter recurso para distribuir? Basicamente, no Brasil, com uma política partidária muito frágil, individualista, política, em grande medida, é ter recursos para distribuir. Isso é mostrado claramente quando se vê a distribuição dos recursos nacionais pela nova Constituição. Essa distribuição se deu favorecendo em grande medida os estados e os municípios e desfavorecendo a União.

Além disso, os estados ganharam esses recursos e não assumiram as competências, podendo-se dizer até que os municípios estão num processo muito mais avançado de pelo menos tentar assumir as competências do que os estados que, aliás, só têm uma própria mesmo, então é muito mais fácil isso.

O terceiro ponto, para acabar com a relação do poder com o *front* externo, é que os estados ainda mantêm relações predatórias com o governo federal. Fala-se que as transferências negociadas diminuíram muito, mas diminuíram muito menos do que deveriam diminuir após a repartição de recursos de 88. Em segundo lugar, quem assinou a dívida dos estados. É uma questão pendente desde 83, quando começa o revigoramento dos estados na política brasileira, que não foi resolvida, e o novo acordo que o Fernando Henrique fez agora, se realmente vai se efetivar, porque o Collor também chegou, pouco antes do *impeachment*, a fazer um acordo em relação à dívida dos estados, que não se efetivou: só dois estados assinaram.

Em suma, com relação ao *front* externo, os estados têm maior poder de controle sobre o poder político que decide - o Congresso Nacional - que a União. Proporcionalmente têm até mais recursos, não pagam as suas dívidas e são irresponsáveis. No *front* interno, o que faz o governador ser forte? O que faz o governador ser um fator para desestimular o novo pacto federativo e a descentralização?

Vou falar sobre alguns fatores, rapidamente. O primeiro, a baixa visibilidade no governo na esfera estadual. Há uma pesquisa feita pelo Sedec e pelo Datafolha, que mostra que 8,5% dos entrevistados se interessavam mais pela política do seu Estado do que pelas políticas do Município e da União, enquanto 37% se interessavam mais pela política federal e 17% pela política municipal. Quer dizer, é uma política com baixa visibilidade para o cidadão. Qual a razão disso? Há várias.

A primeira, que acho a mais importante, é a falta de competências próprias; o cidadão analisa basicamente a unidade federativa que tem as competências que o atingem no cotidiano - os municípios - isto é fácil ver pelos encargos sociais, mas não só competências próprias, materiais. Os estados têm poucas competências próprias legislativas, as Assembléias Legislativas não são importantes também porque os deputados estaduais têm muito pouca coisa a votar.

As grandes competências próprias legislativas ainda estão, infelizmente, nas mãos da União, isso torna muito pouco visível o poder estadual. Se você quiser ver onde há grandes lotações ou grandes brigas na Assembléia Legislativa, verá que ocorrem quando há votação do funcionalismo público - é ali que é a grande briga - ou quando há uma privatização de uma estatal, mas realmente a grande briga é por aí, não há grandes competências próprias do Legislativo ou dos estados.

Um segundo fator, que não vale para todos os estados, mas em grande parte dos estados brasileiros, a imprensa, não só a grande imprensa do jornal, mas principalmente TV e rádio, são controlados pelos governadores, ou por suas famílias. Vou contar uma história sobre São Paulo, para não dizer que estou falando de um Estado atrasado, mas de 89 para 90, haveria uma votação na Assembléia para taxar rádio e TV com ICMS. O deputado que propôs isso não foi eleito, porque as rádios do interior de São Paulo, não a TV, fizeram uma campanha violentíssima contra ele, deputado Valdir Trigo, do PSDB, que inviabilizou a sua campanha.

As rádios do interior do Brasil têm um poder enorme, que nem se imagina qual seja, e os governadores, seus familiares, membros da elite governamental ou até "laranjas", como ocorre também em São Paulo, dominam esses meios de comunicação. Isso dá uma menor visibilidade sobre os problemas dos governos estaduais.

Não é por acaso que o governo com a menor taxa de aprovação é o governo do Rio de Janeiro. É lógico que o governo foi muito ruim, mas isso facilita muito a má crítica, porque outros governos estaduais foram tão ruins quanto ele. Eu estava analisando dados de comparação de políticas sociais e eles foram tão ruins quanto o governo do Rio de Janeiro e não têm essa baixa aprovação.

O segundo fator do poder do político, do poder interno dos estados, é a inexistência de instâncias intermediárias que contrabalanceiam o Poder Executivo estadual. Uma das razões de o Poder Executivo federal ter dificuldade de formar maioria no Congresso é que não são só os partidos que fazem oposição, mas, principalmente, os estados e regiões que fazem os partidos.

No Brasil a unidade parcial estadual é que controla o governo, faz o poder de veto. Entre os estados e municípios não há regiões intermediárias. A questão da região metropolitana não foi resolvida constitucionalmente. Na prática, não existe região metropolitana para realmente ser um poder de contrabalançar a relação entre os estados e os municípios.

Imagine um Estado com 600 municípios. Como é que os prefeitos podem articular-se para fazer uma política comum ou negociar com os governadores? Agora, pensa-se na esfera federal; a organização do Estado em si, contra o presidente, ou de alguns estados numa região, facilita contrabalançar o poder do governo federal? Acho que é necessário se repensar a organização político-administrativa dos estados, não só regiões metropolitanas, mas regiões administrativas que tenham orçamento próprio, maior poder de barganha com relação aos governadores.

É fundamental que existam estas instâncias intermediárias, pois enquanto não existirem essas instâncias intermediárias, fica muito difícil para controlar os governos estaduais. A inexistência das instâncias intermediárias explica também por que o deputado estadual é fraco. Na verdade, o governador ou negocia com o deputado estadual ou com os prefeitos da sua base. Ele pode pular a representação política, quando é mais difícil de fazer isso em nível federal, porque se for pular o deputado federal chega-se no governador e aí é muito pior para negociar. Então,

aproveitando essa fragmentação política, os governadores negociam diretamente com os prefeitos.

O exemplo do Rio Grande do Sul é interessante, porque, apesar de não ter maioria, uma das grandes formas que o Alceu Collares inventou para governar foi “pular” os deputados estaduais e fazer convênios com os municípios. Com isso, os municípios, que eram as bases dos deputados, pressionavam-nos para votar com Alceu Collares. Em nível federal isso torna-se muito mais difícil, pois lida-se com quase 5.000 municípios; além da figura do governador que barra estes entendimentos. O governador é uma figura a que eu chamo de barão. Barão da federação. Enquanto não se resolver esse problema do poder do barão da federação, vai ficar muito difícil fazer um novo pacto federativo.

Em suma, para terminar, faltam só os dois últimos dados do poder no *front* interno do governador - há um grau de arbítrio muito grande em nível estadual com relação à administração pública, muito maior que na administração federal. Acabei de fazer, há quase um ano, um estudo junto com a ENAP, sobre a máquina pública federal, por mais que ela esteja quebrada, por mais que existam órgãos de comissão onde a LBA por exemplo tenha 10% dos órgãos de comissão de todo o governo federal, por mais que haja isto, o controle sobre os cargos públicos é muito maior.

Em grande parte dos estados o Regime Jurídico Único não foi adotado, por mais defeitos que o Regime Jurídico Único tenha de certa maneira, se ele for minimamente adotado, as contratações são públicas e se tem um menor grau de manipulação dos cargos da administração pública.

No Brasil há um grau enorme de poder para se manipular esses cargos. Eu teria vários exemplos, mas vou dar um: no Pará há 47 mil servidores temporários. É inimaginável uma coisa que deveria virar exceção se tornar regra. A lei, aprovada em 94, permite o concurso público e os servidores serão efetivados a partir de 95, ou seja, quando esse governador sair, joga a bola para o outro.

Interessante nessa questão dos cargos públicos é comparar com o caso americano. Lá, em cada Estado há, pelo menos, 500 cargos que são decididos por eleição, e não só de procurador-geral de Justiça que se vê nos filmes, mas diretores de agências estaduais. Quer dizer, há um grau maior de controle sobre esses cargos. No Brasil não há isso. Para acabar, o último fator que fortalece muito o governador é que, em grande parte dos estados, os órgãos de fiscalização e controle foram neutralizados.

Na verdade, os Tribunais de Contas não fiscalizam o governador. Pelo contrário, em grande parte dos estados os Tribunais de Contas ajudam o governador a fiscalizar os municípios que não lhe são leais. Quem não é leal ao governador diremos que a conta está errada e não se aprova. Isso vai ter de passar por uma Câmara Municipal, precisará de um *quorum* qualificado para derrubar o parecer, que é um quorum maior, de dois terços. Quer dizer, os governadores estão usando o poder político. São quatro indicações de governador, três da Assembléia - sete são do governador, na verdade, e com isso eles dominam e não há controle. No Ministério Público é basicamente a mesma coisa.

Se formos repensar qualquer pacto federativo, um dos pólos - os outros a Thereza e o Marcus vão falar - que tem de ser repensado é o pólo estadual. Enquanto não mudarem as características que dão grandes poderes aos governadores e tornam o Estado uma entidade quase invisível ao cidadão, o Estado como algo irresponsável, será muito difícil fazer um novo pacto federativo. Obrigado.

MARIA COELI - Passarei a palavra à Dra. Thereza Lobo, Diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas do Rio de Janeiro, Consultora do Banco Mundial, com ampla experiência

junto a diversas instituições voltadas para o estudo do planejamento e execução de políticas públicas.

THEREZA LOBO - Em primeiro lugar, os agradecimentos tradicionais de quem é convidado a participar de um evento dessa natureza. O agradecimento se justifica pelo nome ser lembrado e também pelo fato de poder compartilhar com outras pessoas o conjunto de angústias que assola o País. E o agradecimento ficou maior depois de eu ter chegado direto do aeroporto para cá e adentrar no meio do debate e perceber uma coisa fascinante, nesse lamaçal de insatisfação de quem lida com o setor público neste País: ver que não há unanimidade.

Eu me lembrei, quando vi o Olavo falando aqui, de manhã, de uma frase lapidar - acho que de Nelson Rodrigues, não tenho certeza - "a unanimidade é burra", e eu estava preocupadíssima com estes temas que estão sendo discutidos aqui. Consegui ficar dois meses no Brasil, fui chamada para uns cinco eventos, mais ou menos, todos com os mesmos temas. Eu estava vendo uma unanimidade preocupante, para não dizer burra, e ofender meus colegas desses seminários. Entro aqui e vejo que a unanimidade não está presente. Mais uma vez - Minas Gerais está se levantando para dizer que não é bem assim.

O peso da idade vai fazendo com que se fique cada vez mais intolerante, mas esse tipo de evento restaura a idéia, principalmente quando vejo que a maioria da platéia ainda é muito jovem e, portanto, está ouvindo outras coisas do que as mesmices tradicionais. Restaurado o ânimo, posso participar de mais quatro a partir daqui.

Mas o tema "Descentralização, o desafio de estados e municípios," deixa-me muito à vontade por trabalhar nisso. Há um bom tempo, sinto-me particularmente incomodada por ter cada vez mais dúvidas do que certezas, é uma sensação também conflitiva, posto que, quanto menos certeza tenho, mais preocupada fico com essas questões.

Os desafios de estados e municípios - eu queria apenas explicar que há desafios que são anteriores - se não forem trabalhados não adianta trabalhar com estados e municípios. Não são todos, mas eu vou tocar em apenas uns que estão me preocupando particularmente neste momento. Como o Brasil é um país muito dinâmico, essas preocupações vão-se alterando à medida que as surpresas vão acontecendo.

O primeiro desafio, que eu chamo desafio anterior ou desafio mais macro, é que não consigo mais fazer aquela relação entre democracia e descentralização e fico extremamente irritada ao ver a repetição de idéias não comprováveis: em qualquer realidade, para ter democracia tem que descentralizar e para ter federalismo tem que descentralizar. Essas relações muito rápidas, não são necessariamente verdadeiras.

Há experiências onde a descentralização absolutamente não garante democratização. Pode reforçar esquemas autoritários de poder, e não há garantias de que a descentralização vá reforçar o federalismo, tal como o Fernando (Luiz Abrucio) esclareceu, ou lembrou muito bem os fatos de operação da barganha, que são a essência do federalismo. Não há garantia e podem ocorrer até separações e rompimentos das estruturas federalistas. Então, o primeiro desafio é começar a relativizar um pouco essas idéias complicadas.

Acho que o Olavo, de alguma forma, falou sobre isso de manhã. Acredito na descentralização sim, e acho que a história deste País - pelo menos até que provem em contrário - é uma história onde a centralização não foi bem sucedida. A secretária Maria Coeli mostrou isso de uma forma bem clara, mas ao mesmo tempo eu ainda não vi nenhum movimento para fazer com que esse processo se torne uma política de Estado e não um programa de governo. Esse é um grande desafio.

Antes de fazer a reforma do Estado, deve-se perguntar para onde vamos com esse Estado, que Estado queremos, se é o máximo, se é o mínimo ou se é o adequado. Essa questão ainda não foi respondida e ela vai ser respondida no processo de transformação do Estado. A descentralização é uma parte dessa reforma, dessa mudança, dessa conformação de um Estado brasileiro que ainda está procurando se encontrar, e ela tem que sair como política desse Estado.

Então, o que se tem visto, mal e porcosamente, são programas de governo e alguns surtos - eu chamo de surtos porque aparecem e desaparecem com uma rapidez enorme. A tendência ao fracasso é grande, à medida que eles não estão consolidados enquanto políticas. O único que tentou, e está tentando arduamente manter a sua idoneidade, é uma política de saúde, descentralização de saúde e está lutando bravamente para não se descontrolar.

Essa idéia da descentralização, enquanto política de Estado, é um desafio macro, que é anterior a um desafio que se vai apresentar ou que já está se apresentando a estados e municípios. A idéia de política de Estado é incompatível com a visão de curto prazo. O curto prazo neste País é imprevisível: longo prazo pode ser dois meses, ou até 24 horas. Essa visão predominante do curto prazo inviabiliza a idéia de política de Estado e eu digo isto porque já vi experiências em outros países, onde o processo de reforma do Estado incorporou descentralização como uma de suas vertentes e incorporou como política de Estado, transcendendo um mandato presidencial, o tempo político de um governante.

O outro desafio é de que a descentralização sirva efetivamente para ampliar a democratização. Como eu já disse, não está nada garantido que vá ampliar a democratização, tanto em nível interno como em nível externo do Estado brasileiro. Se é realmente para distribuir poder, tudo bem. Esta é uma descentralização que se quer, se é para rearranjar os núcleos já existentes e conhecidos de poder não vai interessar, e algumas descentralizações que andam ocorrendo por aí são para o rearranjo do núcleo de poder já existente, não são distribuição.

O terceiro desafio macro, que estou cada vez mais querendo conversar, discutir e encaminhar, na prática, é a racionalização de gasto público, muito mais do que descentralização. Há determinados momentos que eu, da mesma forma que o Olavo, descreio bastante da descentralização como efetiva, na racionalização do gasto. Este País já mostrou, em alguns momentos, que isso é verdade. A racionalização do gasto público pode virar um novo slogan político. Há que se ter um cuidado terrível, da mesma forma que a descentralização rapidamente virou slogan.

É só olhar o programa de governo dos candidatos. Todos falam na bendita descentralização, quando eu tenho uma grande desconfiança, se não uma quase certeza, de que não sabem nem o que estão falando. Mas eu estou querendo transformar essa descentralização nessa racionalização do gasto. E racionalização do gasto público já deixa bastante claro, é que este gasto seja mais eficiente. Não é necessariamente que se vai gastar menos, pelo contrário, em determinados setores, tem de se gastar mais, tem de saber é como melhor gastar. Ou seja, a racionalização do gasto será mais eficiente e direcionará melhor o seu objeto de atenção.

Há uma tendência enorme de colocar adjetivos para os processos políticos no País. Desde o período da ditadura, a abertura era uma democracia relativa, lembram-se disso? Começaram a qualificar a democracia. A pobreza também começa a ser qualificada: são os despossuídos, os descamisados, os carentes. É um conjunto de adjetivos que acaba não se corporificando como objeto de atenção do Estado, vira uma massa informe, que não se consegue identificar e não se consegue priorizar politicamente. Descentralização, que não tenha resultado efetivo nesta racionalização do gasto, não interessa, não nos serve.

Um outro desafio de nível macro é a relação com o setor privado. Eu não vou nem discutir a questão da privatização, que não cabe, mas estou me referindo à participação do setor privado

lucrativo neste processo. Se não se conseguir equacionar, minimamente, o tipo de participação que esse setor privado deva ter no pagamento de parte da dívida social deste País, vai ser difícil. A mim assusta, profundamente, toda uma discussão confusa de privatização e, principalmente, quando ela é jogada para os setores sociais. Porque, a meu juízo, a relação do Estado brasileiro com o setor privado lucrativo sempre foi uma relação de muita promiscuidade.

A característica dessa relação é a de promiscuidade absoluta e, como em toda relação de promiscuidade, é uma relação de muita dor e pouco prazer. O prazer sabemos com quem tem ficado, e para quem a dor tem sido jogada. Enquanto não se introduzir um mínimo de moralidade nessa relação do setor público, Estado e setor privado vai ser difícil continuar a falar de descentralização, parcerias etc.

Quero deixar bastante claro que, longe de mim afastar a contribuição do setor privado, pelo contrário, acho que todas as formas de novos arranjos institucionais, de novos arranjos financeiros são bem-vindos, porque a dívida só está aumentando, não está diminuindo. Mas há que pôr ordem nessa promiscuidade, o mínimo de ordem, para dizer quem é que vai começar a ganhar também e não apenas levar.

Uma outra questão macro, um outro desafio, que me parece também anterior, é a questão da aplicação concreta. Hoje, pela manhã, discutiu-se os princípios básicos da equidade e como rediscutir a questão das desigualdades regionais. O Olavo acentuou alguma coisa definitiva e que tem a ver com a racionalização. Os processos de descentralização que são desiguais, até hoje, precisam de ter tratamento preferencial, a partir de agora, senão não tem jogo.

Outro princípio básico é o da eficiência alocativa, que tem a ver com a descentralização. Quem pode gastar melhor, torna a dizer, não significa necessariamente menos. Onde estão as vantagens comparativas da alocação dos recursos, do ponto de vista da renda pública, e o princípio que o Fernando levantou que é o da *accountability*.

Essas três vertentes são a equidade, a eficiência alocativa e a *political accountability*. Se não conseguir concretizar isso e sair do discurso para ações eminentemente concretas, que garantam esses princípios, acho complicado falar do desafio para estados e municípios ou para quem quer que seja.

Um outro ponto é o que o Fernando estava falando com respeito à questão federativa, que é a vocalização dos interesses regionais e locais. Por vocalização eu entendo a capacidade de expressão desses interesses regionais e locais, hoje em dia muito complicada.

Ela encontra canais extremamente entupidos para essa vocalização, e um deles, de uma experiência trágica, é o Congresso Nacional. Que outros canais de vocalização podem haver, ou como rearranjar esses canais de forma que eles reapareçam de uma forma mais explícita, que permitam um pacto federativo mais limpo? Como se discutir distribuição de poderes, via descentralização, sem que esses interesses estejam vocalizados? Eu não consigo perceber, a não ser a mera reprodução das listas de competências da distribuição fiscal, que se vai expressar em última instância nos interesses regionais e locais.

Baixando a bola para os estados e municípios, a palavra de ordem ainda continua sendo a de 10 anos atrás. Começava-se, em 1984, uma discussão sobre descentralização fiscal no Senado, onde o presidente da Comissão de Tributação era o então senador Fernando Henrique Cardoso, que acabava de assumir a suplência.

Preocupadíssimo, ele a reativou, porque era uma comissão absolutamente morta. Na época, eu e um grupo de pessoas tentamos mais ou menos discutir. Antes disso, no próprio IBAM e em outros fóruns, já se discutia que não há descentralização fiscal, não há descentralização político-institucional sem flexibilidade. Cada vez mais essa palavra de ordem é atual e é um grande desafio, porque o discurso é fantástico: vamos flexibilizar.

Realmente não dá para entender o País homogêneo, as desigualdades regionais, as desigualdades de renda. As práticas são homogeneizadoras, são simétricas, é muito mais fácil trabalhar com a simetria do que com as diferenças. O grande desafio é definir, traçar, desenhar os arranjos institucionais e financeiros, os mais diferentes possíveis. Evidentemente, garantindo que princípios mínimos estejam sendo aplicados.

Não sei se o arranjo vai ser centralizador ou descentralizador. O que eu quero é que a provisão de serviço e que o papel do Estado sejam cumpridos, que essa parte imensa que está sobrevivendo às custas de milagre, de alguma forma seja atendida, que estes percentuais, que o Fernando citou aqui, de alguma maneira sejam alterados, isto é que me interessa no momento. O objetivo último é este. Se o arranjo vai ser mais centralista ou mais descentralista, a história, a circunstância e o espaço, e a correlação de forças vão dizer. O que há de garantir é que o Estado cumpra o seu papel.

Neste País, o contrato, já disseram isso antes, entre o Estado e a sociedade, está rompido há um bocado de tempo. Na questão de arranjos financeiros, alguns cuidados, alguns desafios me ocorrem logo à cabeça. O primeiro é que os estados e municípios prestam muito pouca atenção à relação e à articulação com as políticas macro. Todo e qualquer plano de ajuste - e este País é o que mais experimentou planos de ajuste - afeta a arrecadação de tributos estaduais e locais, se estados e municípios não se prepararem e não se capacitarem para lidar com os planos de ajuste e ficarem esperando de braços cruzados para ver os impactos e, aí sim, reagir; se não forem, em outras palavras, pró-ativos, e não meramente reativos aos planos de ajuste, dificilmente vão conseguir avançar.

O segundo desafio é a questão das transferências negociadas, que o Fernando levantou também. Costuma-se atribuir grande peso e grande risco às transferências negociadas entre o governo federal e governos estaduais, entre governo federal e governos municipais. As transferências negociadas entre os estados e os municípios têm um peso muito importante.

Estou me referindo, por exemplo, ao salário-educação, que é uma transferência negociada. Também programas de habitação estão sendo exclusivamente trabalhados no plano estadual e municipal, pois o governo federal desapareceu desse cenário já há bastante tempo. Então, um conjunto importante de arranjos financeiros se dá via transferências. E o desafio, do meu ponto de vista, é fazer com que essas transferências negociadas entrem numa linha de coerência com os princípios de eficiência alocativa, de equidade e, para isso, a experiência de outros países também mostrou que não dá para fugir da fórmula. Quero fórmulas para as transferências negociadas e quero fórmulas acordadas entre os estados e os municípios, com base em critérios que possam ser avaliados, cobrados, para diminuir a margem de erro.

O clientelismo não é evitável, não é extingüível. Isto não existe, é uma ilusão. É como se o clientelismo fosse o mal, fosse o responsável, em primeiro lugar, por todos os males. Em segundo, ele não é descartável, absolutamente. A sabedoria está em saber lidar com uma dose controlável de clientelismo. Então, as transferências negociadas têm que entrar dentro de alguma ordem e definir quem vai ganhar e quem distribuirá realmente. Isto é possível, e eu acho que se pode ousar cada vez mais.

A Colômbia, por exemplo, está num processo de grande tumulto institucional. A transformação no Estado colombiano é bastante grande. Todas as transferências são negociadas num grande bolão, aplicando regra estrita, ligeiramente autoritária - e a essa altura não sou contra a autoridade, porque acho que há que se resgatar a autoridade do governo central.

No caso de governos estaduais tem que haver autoridade, porque eles também são agentes redistributivos, eles têm, pelo menos, a capacidade redistributiva. O exercício da autoridade aí, no caso, é: cumpriu, levou; não cumpriu, não levou. No momento que se consegue um arranjo financeiro, um pouco mais ordenado nas transferências negociadas, pode-se avançar.

Volto à parceria com o setor privado. É um desafio de estados e municípios sim. Evidente que ninguém acredita nessa história de privatização dos setores na área social, ainda no sentido muito estrito de venda de patrimônio. Pelo amor de Deus, eu não acredito que alguém ainda consiga falar nisso, mas em estabelecer determinadas parcerias com o setor privado, lucrativo ou não, tentando definir, de alguma forma melhor, o que é produção do serviço e o que é provisão do serviço. A produção do serviço não necessariamente deve estar a cargo do Estado, do setor público. A produção do serviço pode estar num setor privado lucrativo ou não-lucrativo, mas a provisão vai ser sempre do Estado.

De determinados setores o Estado não pode abrir mão neste País ou em qualquer outro, é uma convicção. Então, é um desafio de como fazer esses arranjos financeiros de forma que o setor lucrativo queira entrar nessa brincadeira, porque eles não são idiotas, mas que comecem de alguma maneira a produzir, sim, esses serviços públicos, mas garantindo o controle do Estado sobre a produção do serviço dito privatizado. E aí vem a questão do exercício do controle social famoso e fundamental, com respeito aos arranjos institucionais.

Quais os cuidados que se deve ter e que são verdadeiros desafios? Em primeiro lugar a gerência desse processo.

Eu estava comentando antes de começar esta sessão, a desordem institucionalizada no processo gerado pela descentralização fiscal. É absolutamente inaceitável. Acho que a descentralização fiscal foi feita, tinha de ser feita e é cada vez melhor desenhada, se é possível isso. Agora, o resultado ficou ao sabor do espontaneísmo do processo, onde os estados avançaram mais sem assumir responsabilidades.

Sou absolutamente contra a idéia de que descentralizou os recursos mas não descentralizou encargos. Os encargos vão aonde vão os recursos. Só que eles estão indo cada vez mais lá para baixo, de uma forma totalmente descoordenada, desordenada, sem nenhum tipo de orientação que garanta aqueles princípios, que pelo menos eu gostaria de ver garantidos. Há que ter uma cabeça do processo de descentralização, uma cabeça institucional, algum órgão. Estamos falando de uma agência que tem a capacidade de acompanhar, de monitorar, de estabelecer limites e mudanças na direção do processo, de não deixar ao sabor do espontaneísmo, das estruturas burocráticas, para evitar o mau resultado do que se está vendo em alguns casos na saúde, onde se está pedindo, em alguns estados, a recentralização.

O apoio ao desenvolvimento institucional é necessário e, cada vez mais, imprescindível. Não consigo ver qualquer processo dessa natureza avançar sem uma revisão dessas estruturas públicas. Não dá mais para continuar com o discurso das reformas administrativas dos anos 60. Ninguém agüenta mais, é preciso romper definitivamente. Em algum momento aquilo teve um papel, desempenhou-se o seu papel e pronto. Extinção de cargo, extinção de empresas e de entidades e demissão de pessoal, simplesmente não é revisão da estrutura pública.

Muito recentemente, entendeu-se uma reforma do governo federal como extinção de entidades, de órgãos e demissão de pessoal. Eu acho paupérrimo, não tem nada a ver com qualquer processo de descentralização, de redefinição de núcleos de poder. Para dar poder, redistribuir poder, há que capacitar institucionalmente os agentes que deverão ser os receptores desse poder, senão a descentralização não vai contribuir em nada àqueles objetivos a que se propôs. Este parece-me um ponto, particularmente, importante, porque estou falando em uma Escola de Governo.

Um dos focos da questão institucional, que eu chamo de desenvolvimento institucional, é o profissionalismo da burocracia, dos corpos técnicos e administrativos do Estado. A profissionalização do chamado servidor público é definitiva e eu acho que o País está tentando avançar por aí.

Quero deixar bastante claro que não entendo profissionalização, exclusivamente, como capacitação ou melhor preparo técnico. A definição de instrumentos legais é um dos entraves.

Experiências internacionais têm mostrado que nenhum país, inclusive este, passou impunemente pela questão dos instrumentos legais. Não se faz descentralização, não se mexe nessas estruturas públicas sem mexer com o pessoal e com o patrimônio do Estado. Os instrumentos legais disponíveis são de má qualidade, quando existem.

Para mexer em pessoal e patrimônio há que remexer em todo um aparato jurídico que está absolutamente despreparado. A descentralização da saúde tem enfrentado problemas sérios porque a questão de pessoal e patrimônio não ficou resolvida.

Na hora de começar a simplificar, as resistências corporativas vão aparecer rapidamente também, como já apareceram em várias situações. Vai ser engraçado num programa de renda mínima ver aparecerem as resistências corporativas, lidar com elas e ver os núcleos de poder consolidado se sentirem ameaçados.

Desregulamentação não significa zorra total. Autonomia absoluta não significa lei e ordem? Sim, mas para quem? Os espaços extremamente delimitados significam regras do jogo, regras limpas que todos possam entender e não apenas aquelas regras para poucos se aproveitarem dos resultados desse jogo.

Um outro desafio refere-se ao desenho e implementação de sistemas de informação. Quando se está falando de centralização, democratização, a relação entre essas coisas, eu fico me perguntando: "Como é que vai se falar nisso se a produção de conhecimento sobre determinadas questões está extremamente complicada?", haja vista a decadência absoluta das estruturas públicas que coletam informações neste País - leia-se IBGE - que hoje em dia é simulacro de uma entidade que gerava informação. Não consigo ver políticas de Estado sem informação, não consigo ver democratização desse mesmo Estado sem que o acesso à informação esteja aberto de alguma forma.

Acho que esse é um desafio de ontem, já que se preocuparam em dismantelar o pouco que havia, pois alguma coisa havia de estruturas de informação. Do meu ponto de vista, estas são fundamentais, porque a partir daí é que podem formular, de alguma forma, insumos para o acompanhamento e monitoramento, que é outro eixo dessa questão de descentralização. Continuar a gastar, e eu volto ao ponto lá da frente, sem avaliar o que se está gastando, como está se gastando e quem está recebendo os benefícios desses gastos é perdurar, aceitar que não vamos sair desse lamaçal em que nos metemos.

Agora, como é que dá para avaliar, acompanhar, monitorar esse gasto se não se tem informação. O governo do Estado de Minas Gerais tem idéia do quanto custa a prestação dos seus serviços? Eu estou querendo sair por aí, pelo Brasil afora, gerando informação de custos. Quanto é que custa um menino na escola? Tem uns números voando por aí, dos quais tenho uma desconfiança brutal.

Para eu dizer se esse custo pode ser melhor apropriado pelo Estado ou pelo Município, ou se ele pode ser repartido com o setor privado, eu preciso saber primeiro quanto ele é. Eu dei um exemplo, quase uma caricatura. Desculpem-me, mas acho que isto aí é uma informação elementar. Quanto está custando? Gasta-se mal? Para dizer que é mal, precisa dizer quanto e para onde está indo. Acho difícil saber quanto e para onde, embora se tenha uma vaga idéia de quem está se apropriando do gasto público.

Um outro desafio, em termos de arranjo institucional é a retomada de algumas questões esquecidas que o Fernando levantou. Uma delas é a questão metropolitana. Se vamos falar de descentralização como uma racionalização de gastos efetiva nesse País, se se quer redirecionar

o gasto para quem de direito, mais ou menos se sabe que essa questão metropolitana é definitiva: a grande pobreza está concentrada por aí.

A questão metropolitana é um desafio que foi jogado para escanteio porque foi um fracasso; a crônica de um fracasso anunciado. Todo mundo sabia que ia ser um fracasso, aconteceu não é? E ficou-se com medo de retomar a discussão. E quando se está falando de descentralização e racionalização do gasto, se não se retomam essas questões esquecidas, e uma delas me preocupa particularmente - a questão metropolitana - vai ficar complicado.

MARIA COELI - Agradecendo a participação da doutora Thereza Lobo, nós vamos dar prosseguimento às exposições. Eu havia até proposto ao doutor Marcus um intervalo, mas ele preferiu aproveitar a dinâmica da exposição e fazer uma exposição mais rápida e retoma-se os debates depois do intervalo. Passamos a palavra ao doutor Marcus André Campello de Melo, PhD em políticas públicas, professor visitante do Massachusetts Institute of Technology, e autor de vários trabalhos sobre políticas públicas, políticas sociais e políticas urbanas.

MARCUS ANDRÉ - Obrigado. A princípio, gostaria de agradecer a Escola de Governo e à Fundação João Pinheiro por essa oportunidade de vir debater esses temas.

É uma iniciativa extremamente importante e o que a Thereza acabou de falar - essa proliferação de escolas de governo - por si só já é um indicador de algo que se precisa refletir um pouco, e não é difícil de entendê-lo: o esfacelamento do Estado nacional e do setor público. E várias questões emergem na discussão da reconstrução desse setor público e a relação disso com a governabilidade.

Eu vou tentar resumir um pouco, devido ao adiantado da hora, e iniciar polemizando em torno da questão descentralização, tentando explorar analiticamente o conceito.

Pode-se, claramente, distinguir duas dimensões da questão de descentralização. Por um lado, entende-se descentralização como um princípio, como um mecanismo de engenharia político-institucional que visa, em última instância, a eficientizar, produzir resultados melhores.

Vocês podem entender descentralização e participação como método, é o que eu chamo admissão processual, quer dizer, a descentralização como um procedimento democrático contraposto a um princípio administrativo em última instância, cujas virtudes são apontadas, sobretudo, em termos do que se pode produzir de justiça e sua capacidade de resolver a questão da representação, que é central na sociedade complexa, como aproximar governantes e governados.

Por permitir essa aproximação entre usuários e provedores, entre decisores e aqueles afetados por decisões e políticas públicas, a descentralização se justifica enquanto princípio democrático numa dimensão relevante. E a outra é a descentralização enquanto princípio de engenharia político-institucional.

Diante disso, precisa-se esquecer qualquer tipo de identificação entre descentralização com uma perspectiva conservadora, ou a descentralização com uma perspectiva reformista progressista etc.

Na realidade, ambas as visões estão presentes desde os clássicos da Ciência Política e da Economia e de ambos os matizes e extrações ideológicas. No Brasil, devido ao longo período autoritário, sobretudo numa bandeira paulistana, a questão da descentralização tem uma genealogia profundamente conservadora, no cerne do pensamento liberal conservador de 1840, 1832, com a democracia na América etc.

O consumidor, na ponta do mercado, é quem toma sua decisão de comprar um bem ou um produto e que permite um mecanismo de locação de recursos profundamente descentralizado. É leitura dos teóricos do liberalismo, recuperados agora com o neoliberalismo. Todas as virtudes da centralização são entendidas, sobretudo num debate como aquele que se estende da década de 20 até a década de 50, entre aqueles que advogam economia centralmente planejada e os defensores da solução de mercado, em que o mercado seria forma de centralizar por excelência.

Então, quer no plano da Ciência Política, quer no plano da Economia Política, a descentralização tem uma longa genealogia conservadora. E ela, no contexto do neoliberalismo, insere-se muito claramente numa perspectiva de desmontar os estados nacionais, para, efetivamente, expandir a esfera pública no novo formato que seria descentralizado.

Esse é o formato que na leitura neoliberal, a estratégia de descentralização aponta. Também, não é menos verdade dizer que há uma longa trajetória no chamado pensamento progressista, no movimento socialista, para ser mais concreto, em torno da questão da descentralização, desde Rosa Luxemburgo a toda tradição anti-trotskista e dos vários ideólogos de autogestão etc., e de crítica da burocracia em que a questão da descentralização ocupa um espaço central.

No Brasil, pode-se dizer que essa segunda vertente tem muito dessas iniciativas reformistas descentralizadoras na Nova República, em várias áreas setoriais, área da saúde, por exemplo - matriz pragmática do SUS - foi inspirada na reforma sanitária italiana de 78, gestada a partir de uma discussão muito nessa linha, de uma crítica ao socialismo real e aos vários socialismos e comunismos da década de 70.

Tentando provocar um pouco o debate, vou antecipar aqui algumas conclusões, e enunciá-las de uma forma um pouco maximalista. Ao contrário do que essa segunda tradição a que me referi, sustentou durante muito tempo, e hoje se reitera bastante, o Brasil, mesmo durante o regime autoritário, com exceções feitas onde há clivagens religiosas ou étnicas consideráveis, poderia ser considerado o país mais descentralizado do mundo.

Entretanto, afirmar isto é um pouco estapafúrdio, porque não há estudos comparativos para suportar uma coisa desse tipo, mas eu adiantaria como uma hipótese. A Thereza se referiu ao que está em jogo na Colômbia, de se disciplinar as transferências, as chamadas negociadas. Em termos de transferências não-negociadas são as constitucionais.

O Brasil talvez seja o país, de Terceiro Mundo, em que essas regras estejam mais claras, mesmo no regime autoritário. As fórmulas utilizadas para o FPM não são encontráveis, certamente, em nenhum outro país da América Latina. Corrija-me quem tiver alguma informação contrária. A grande maioria das transferências subnacionais e relações intergovernamentais, nesses países todos, são francamente negociadas, o México é um caso, a Argentina é outro.

Numa dimensão central, vou articular o meu discurso, no sentido de criticar um pouco a apologia da descentralização, enquanto solução. Dentro dessa linha acho que dois conceitos ilustram a crítica que se possa fazer a uma certa crença nas virtudes, quase que ilimitadas, para alguns da descentralização. A descentralização pode gerar, e vou ilustrar com alguns exemplos, o que chamei em um trabalho de hobbesianismo municipal.

O que entendo como hobbesianismo municipal? Um dado essencial para isso é a idéia de que existem soluções locais para quase todos os problemas. Não é verdade, e isso no limite gera efeitos perversos muito claros, sobretudo para as camadas mais pobres. Vou dar dois exemplos: o governador *Ciro Gomes*, em agosto do ano passado, entrou com uma representação no *Ministério Público contra Joaquim Roriz*, porque assistentes sociais da Prefeitura do Distrito Federal bloquearam um ônibus de cearenses pobres, migrantes, inclusive com uma mulher grávida.

Eles foram coagidos a voltar e o ônibus foi comboiado até certos limites de estradas federais. Esse é um exemplo dos efeitos perversos das idéias de que, sobretudo nos municípios ricos, as questões estão resolvidas no plano municipal. É o caso da Europa, hoje.

O professor Carlos Wainer, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, fez uma pesquisa de campo no interior de São Paulo e do Paraná e verificou uma coisa curiosa: os departamentos de assistência social das prefeituras não fazem outra coisa senão esperar os pobres que chegam às rodoviárias para encaminhá-los imediatamente ao município vizinho, pagando-lhes a passagem. Então essa é a política social do hobbessianismo municipal.

Um outro exemplo é um projeto do Banco Mundial para o lixo no Recife, esse menos perverso, mas que mostra a situação a que chegam estratégias não-cooperativas no plano metropolitano. Esse projeto foi formulado em 82. Em 85, quando ocorreram as eleições municipais na região metropolitana do Recife, o prefeito de Olinda disse que a cidade não era o lixeiro da região metropolitana e vetou que a estação de tratamento de lixo fosse estacionada no município. Isso levou a uma série de conflitos, e o projeto, no final das contas, foi descontinuado em vários dos seus componentes.

Esses exemplos apontam para questões como a fragmentação de identidades, da solidariedade, inclusive territorial. Isto é essencial para a construção histórica dos chamados estados de bem-estar social, que se fundam na idéia que há uma solidariedade entre os membros do Estado-nação e é o que legitima, em última instância, as transferências intergrupos, é um grande *pool* de transferência intergeracional, os ativos pagam os aposentados e intergrupos onde os pobres têm rendas transferidas dos ricos, o que pressupõe a solidariedade.

Então, o hobbessianismo municipal e estadual, que é outra dimensão do hiperfederalismo, a expressão que o Fernando utilizou dos governadores como barões da federação e do hiperpresidencialismo é brilhante. E não existe no mundo um governador que tenha um poder, e um governador brasileiro, muito menos, que tem um caixa debaixo do braço, que são os bancos estaduais. Logo, a situação brasileira é insólita nesse sentido. Acho essencial essa questão e a questão da fragmentação de identidades.

Em qualquer dimensão federativa uma coisa bastante sabida é que há uma disjunção. Nos estudos eleitorais, entre o candidato majoritário e os candidatos proporcionais, vota-se, na maioria das vezes, para o progressista, para o executivo, e no fisiológico, em nível municipal local, porque ele é quem vai trazer o recurso.

Então, não adianta alguém convencer a população da Bahia que fulano é quem traz recursos para lá. Daí, do ponto de vista agregado, no Brasil como um todo, o resultado que se tem é essa crise, a crise brasileira. Ser político, por um lado, e sobretudo a questão das identidades, das culturas políticas, tudo está muito fragmentado.

Num futuro próximo isto tende a se acentuar. Para aqueles familiarizados com uma certa vertente da teoria política, eu diria que estamos enfurnados numa espécie de lema do prisioneiro em escala nacional e que os esforços cooperativos não podem ser construídos entre estados, regiões etc.

O Estado de São Paulo agora está em guerra fiscal com Goiás e com o Paraná. No Nordeste, vários estados também. Aquela tradicional solidariedade regionalista, no Nordeste brasileiro, hoje está completamente erodida. O que existe são estadualismos nordestinos: o Ceará fala pelo Ceará, a Bahia pela Bahia, e assim por diante, numa fragmentação de identidades territoriais que vem acompanhando essa crise do pacto federativo brasileiro desde 85.

Em termos de política, em forma um pouco mais empírica e trazendo também um exemplo de hobbessianismo municipal, a descentralização, enquanto estratégia, assume significados distintos conforme as especificidades setoriais de cada política pública. Assim, na área de saúde

ela tem um formato, na da previdência, na da habitação e ela não tem significado algum em certas políticas setoriais. Então, é perigoso, ou pelo menos é questionável a idéia de que se pode falar da descentralização da política social, por exemplo, como um todo, em abstrato.

Na área da previdência social, não existe descentralização possível. Não existem secretarias estaduais de previdência social, porque a previdência é definida fundamentalmente pela definição de direitos, que são associados a determinados benefícios que são centralmente determinados por legislação nacional, inclusive, em áreas em que a provisão de serviços é o componente essencial da política.

No caso da saúde, a descentralização se torna quase que o carro-chefe da discussão em torno da política, pelo menos no Brasil. O hobbessianismo municipal na área de saúde se manifesta. Por exemplo: há três semanas o "Jornal do Brasil" anunciou que o município do Rio de Janeiro não vai mais receber nos seus hospitais. Uma portaria, ou norma administrativa, não sei bem, proíbe de serem atendidos os moradores de outros municípios que não do Rio de Janeiro.

A mesma coisa ocorreu no Recife, porque o SUS, para aqueles que não são familiarizados com as técnicas da saúde, é um mecanismo descentralizado e semi-automático de recursos e que, ao contrário do que se propugnou, essa transferência tem sido feita exclusivamente pela população e não pelo perfil epidemiológico.

Como não há correspondência entre a rede hospitalar e a infra-estrutura de saúde, a rede privada contra a pública, ou privada que presta serviços no quadro do SUS, e a população, eles ficam concentrados nos maiores municípios. Os municípios da área metropolitana, por exemplo, recebem muito mais recurso, em termos proporcionais, do que os municípios-sede, o que leva a essas situações paradoxais de um município querer recusar o morador de outro.

Enfim, isso pode ser explorado numa discussão eventual ou fundamentalmente implica efeitos perversos e especificidades setoriais que não autorizam uma discussão genérica sobre descentralização. É preciso saber o que está em pauta, porque essas especificidades são tão relevantes que anulam qualquer conclusão apressada.

A reconstrução do Estado, hoje, requer profissionalização do serviço público. A crise do Estado, do paradigma do setor público, será analisada do ponto de vista comparativo. AS burocracias especializadas nos países capitalistas avançados surgiram entre 1880 e 1920.

Literalmente, todos os países avançados fizeram reformas que visavam, em última instância, insular a burocracia emergente, nos Estados Unidos, e outros casos preexistentes de extração mercantilista, patrimonialista etc.

Nos países que têm um passado monárquico, insular, essa burocracia do asfalto da esfera política como se deu? Basicamente, com instituição de requisitos de pró eficiência e escolaridade para acesso ao cargo público. O servidor público moderno surge entre 1880 e 1920. Antes, o que existiam eram oficiais privados do rei. Não eram funcionários públicos. Essa criação da esfera pública era um produto do século XIX e a burocracia pública surge nesse período contra todo um estado de coisas profundamente patrimonialista.

O Brasil não é o campeão mundial do patrimonialismo. Se lermos, por exemplo, a literatura sobre o clientelismo americano, dos fins do século passado ao início deste século, os casos são mais escabrosos que os casos brasileiros, de compra de cargo de senador. A literatura é abundante sobre como é que esse clientelismo foi extirpado. O processo de reforma no caso dos Estados Unidos, no fim do século passado, da Inglaterra um pouco antes e dos outros vieram depois ou paralelos a isso.

Um detalhe esquecido por muitos é quando surge a figura do servidor público pago. No período em que o cargo público era prerrogativa de aristocracias o exercício não era remunerado, ao contrário do que possa parecer hoje no Brasil, as críticas aos marajás etc.

A introdução do pagamento ao servidor público foi uma medida democratizante, porque ela permitiu o acesso às camadas médias, operárias etc. Isso aconteceu no mundo todo, e no Brasil de forma precária, onde se tentou, com a criação do DASP e a reforma administrativa de Vargas, que gerou produtos muito tangíveis e positivos, mas só em nível federal. A questão que o Fernando colocou é muito importante nesse sentido. Os estados ficaram como territórios livres e suscetíveis de todo o tipo de situação que prevalecia antes, enquanto o governo federal, com a criação dos famosos concursos públicos, foi tentado e gorou, com uma série de descontinuidades, com o governo Dutra etc., história que muitos conhecem.

Essa constituição de uma burocracia institucionalizada se deu num período em que a própria economia mista estava em formação, o setor público se expandia, criavam-se as burocracias centralizadas, um processo de centralização da provisão de assistência social de forma municipal que existia nos moldes da Inglaterra, e a provisão de bens e serviços por paróquias etc.

Quem leu o Plano Brevet, com certeza viu o mais completo do século XX. Lá estão as listas de todos os processos que eram municipais, que iam ser nacionalizados. Nacionalização e centralização são componentes centrais do que o Fernando chamou de equalização socio-econômica.

O estado central tem exatamente esse objetivo: é o único que pode promover transferências entre as rendas, mesmo porque os impostos federais têm maior capacidade, descontando um pouco a distorção brasileira, por causa dos impostos indiretos. O imposto de renda, que eu saiba, só existe no plano estadual nos Estados Unidos. Os mecanismos fiscais em nível local e estadual não permitem essa redistribuição.

Os impostos sobre a propriedade, sobre a renda, que são nacionais na maioria dos países, permitem essa identidade entre os mecanismos centralizados nacionais e promoção da redistribuição. As burocracias centrais, federais, no caso dos Estados Unidos, é muito visível.

A criação do governo federal americano, dotado de alguma autoridade, surge com Roosevelt. Antes não existia presidente nos Estados Unidos, presidente era ficção. Com Roosevelt se estabelecem todas aquelas burocracias, e se cria um setor público. Na década de 70 esse mundo foi erodido, e entra em crise o próprio paradigma do setor público expandido.

Encontramo-nos, hoje, num paradoxo de reconstruir o setor público num período em que a própria idéia do setor público, durante décadas, perde, em grande parte, muito do significado que tinha. Um dos teóricos da administração pública fala da crise do paradigma da administração pública da década de 70, quando de repente, toda uma disciplina deixou de ter sentido, porque ela se pautava na idéia de que o setor público expandido, eficiente, etc. produzia necessariamente bens públicos. De toda crítica que se fez, o neoliberalismo é uma ponta do espectro.

Uma esquerda em posições ideológicas, não tão exacerbadas, reconhece não só falhas de mercado, mas falhas de governo também. Hoje nos deparamos com esse paradoxo de reconstruir um setor público do quadro que esse paradigma deslocou. Construir a idéia de uma burocracia profissionalizada nesse quadro constitui zona de consenso mínimo entre os liberais e neoliberais, e toda gama de outras tendências não cabem em um rótulo só.

Isso se dá no fortalecimento de burocracias que produzem o que na teoria microeconômica se chama bens públicos. É a justiça, a saúde, a segurança etc.

Essa agenda mínima é a agenda que existe hoje. É preciso fortalecer essa capacidade de o Estado produzir bens públicos, porque o Estado brasileiro não produz bens públicos de qualidade. Isso é consenso, e não estou me inserindo dentro daquela corrente que critica o Estado brasileiro como grande. O Estado brasileiro é pequeno. O gasto público representa 20%

do PIB, menor que a média de qualquer país capitalista avançado e de muitos países em desenvolvimento.

Também o número de funcionários não é grande. Pelo menos está na média de muitos países no mesmo desenvolvimento, e, se comparado com alguns países avançados, o número de funcionários é até pequeno, mas não produz bens públicos, produz outras coisas que permitem todo tipo de comportamento oportunista, que leva ao descalabro que temos hoje. Obrigado.

MARIA COELI - Nós agradecemos a participação do Dr. Marcus André e vamos fazer a suspensão dos trabalhos num intervalo de 10 minutos. Recomeçaremos logo em seguida.

APRESENTADOR - Vamos recomeçar agora os debates, com alguns pequenos problemas. Primeiro, o senhor Marcus André teve de ir para o aeroporto imediatamente, em função de problemas com as passagens de avião, e nós vamos perder, daqui a vinte minutos, a professora Thereza Lobo; então eu pediria que as primeiras perguntas fossem dirigidas a ela porque depois vamos continuar o debate com a secretária Maria Coeli e com o Fernando. Pediria também, por favor, que as perguntas fossem feitas no tempo máximo de um minuto, usando o microfone aqui na frente. Muito obrigado.

PERGUNTA - Meu nome é EDUARDO, eu sou da Universidade Federal de Minas Gerais e a minha pergunta é para a doutora Thereza Lobo. O Olavo, hoje de manhã, falou que temia um pouco essa discussão sobre descentralização, a que, na realidade, era claramente favorável. Ele se declarou unionista, e você também, no começo da sua fala, tinha certo receio desse discurso de descentralização, das conseqüências dele.

Eu queria perguntar o seguinte, partindo aí um pouco da idéia de que se é unionista ou favorável á centralização, são temas em que você pode ter posições que são graduadas dentro de um contínuo que depende um pouco do que se acredita que deva ser atividade descentralizada e o que deva ficar sob uma esfera mais centralizada. Eu queria a sua posição. O que você acredita que deva ser matéria, o que deve ser colocado em nível mais municipal, em um nível mais local e o que deve ser colocado em nível tanto estadual como federal.

THEREZA LOBO - Obrigado por você me dar a oportunidade de esclarecer um pouco mais esta coisa que fica sempre nebulosa. Em primeiro lugar, eu sou completamente desfavorável, contra. Não acredito em lista, tais e tais setores devem ser centralizados e tais devem estar nas mãos do governo federal, porque isso para mim inviabiliza atingir-se o objetivo que é a provisão do serviço pelo Estado. Com isso eu compartilho a preocupação do Olavo em querer um governo federal forte. Eu também quero, porque esse que está aí perdeu toda a capacidade de garantir minimamente o atendimento dessa grande maioria da população brasileira que está mal e porcamente sobrevivendo.

Compartilho também a idéia do Marcus de que não se pode eximir a responsabilidade do governo central de ser o grande gestor da redistribuição, assim como os governos municipais também têm um papel a cumprir na rede de distribuição. O governo central sozinho não, mas ele tem que ser o gestor. Não há como eximir a responsabilidade do governo federal nisso. Ele precisa de recuperar a credibilidade que perdeu nesse processo.

Quando me posicionei favorável à descentralização, havia dúvidas, também, no sentido de que a história deste País tenha mostrado que essa centralização resultou muito mal para nós. Agora, não há ainda garantias de que uma descentralização vá resultar melhor. Quando se diz *graduação*, eu acho perfeito.

O que eu gostaria de garantir minimamente é que dentre 800 municípios em Minas Gerais, evidentemente, muitos poucos têm capacidade de assumir tudo; quem puder assumir assume, quem não puder o Estado assume por ele. Se o Estado não puder, quem vai assumir é o governo federal, e aí eu não posso fazer lista - eu não sei se você percebe - eu não posso dizer que a saúde, a hierarquia de primeiro grau vai ser toda municipal. Não posso dizer isso, pois fere essa possibilidade que eu tenho de garantir que amanhã o governo do Estado entre e diga: "Esse município não está prestando no serviço de saúde, nos padrões mínimos do atendimento que o Estado definiu de quem deve ser atendido"; nós não estamos mais falando da camada de renda média e alta, porque estas estão se virando bem ou mal.

Aqui não tem para onde se virar, se não está atendendo, o governo intervém e retira daquele município aquela possibilidade, se o governo do Estado não está tendo capacidade de fazer isto, o governo federal tem que vir, entrar ali dentro e fazer com que o serviço seja prestado de alguma forma. É isso que eu chamo de desafio dos arranjos institucionais e financeiros flexíveis, o bastante para garantir isso, e não é tarefa impossível.

Há apenas que aceitar que o desafio da gestão democrática é o desafio do diferente, porque a facilidade da gestão autoritária é um consenso. Se gerenciar ditadura, gerenciou um consenso pela força, na democracia gerencia-se o diferente, e que a descentralização seja uma delas, tudo bem, mas não é a única. Não sei, desculpe, se eu apenas acrescentei uma dúvida.

MARIA COELI - Mais uma vez nós queremos agradecer a doutora Thereza Lobo e lamentar a impossibilidade de sua permanência aqui conosco, porque a presença dela é extremamente instigante; ela se sente muito incomodada e acho que incomoda a todos e isso é muito salutar em um processo desse. Nós lamentamos e queremos realmente cumprimentá-la pela densidade de sua fala, pela grande contribuição que nos trouxe aqui.

Cumprindo orientação da própria programação, devemos fazer alguma costura das falas, o que seria praticamente até dispensável, haja vista a consistência de cada uma delas. É uma tarefa difícil, mas ao final gastar-se-á um tempinho para fazer essas amarrações. O debate ainda deve continuar por algum tempo, até porque nós devemos aproveitar bastante do Luiz, não é?

PERGUNTA - VICENTE MOURA, aluno do CSAP e técnico da Secretaria de Estado do Trabalho. Pergunta para o Fernando Abrucio. Os dois temas são interessantes: as desigualdades regionais e pacto federativo. Preocupa-me, sobretudo, num momento em que as próprias Nações Unidas vieram dar um "puxão de orelha" no governo brasileiro, alertando que as desigualdades regiões no Brasil são mais gritantes, piores do que em Chiapas, no México.

Entre 17, três países são citados especificamente por terem desigualdades piores do que a do México: o Brasil, o Egito e, se não me falta a memória, a Nigéria ou Argélia, um dos dois. E você fez colocações aí sobre indicadores socioeconômicos. Agora, concretamente, o que os políticos e a classe dirigente da nação sabem, enfim, o que estão fazendo, o que estão pensando, o que estão planejando?

Podem até não estar fazendo nada, mas têm que estar preocupados com a coisa. E dizer assim: "Deveríamos estar fazendo isso, mas não estamos fazendo, assumir o mea-culpa". E nesse caso a pergunta também vai para a digníssima secretária de Assuntos Municipais, e gostaria que os dois representantes aí na mesa fizessem uma pequena exposição sobre essa questão das desigualdades regionais - em nível de Brasil, com o Fernando, em nível de Minas Gerais com a Maria Coeli. Obrigado.

FERNANDO ABRUCIO - Para lhe responder, Vicente, em primeiro lugar, não sei se deixei claro na exposição, que acredito que a correção dos desequilíbrios regionais cabe, basicamente, à União, ao governo central.

O Orçamento da União, hoje, é totalmente amarrado, de tal forma que dificulta fazer investimentos realmente grandes com relação aos desequilíbrios regionais. Quase 60% do Orçamento estão comprometidos com a dívida interna e externa. O restante com premissas constitucionais, gasto com servidor, e tem percentuais que não podem mudar. Basicamente, o que se mexe no Orçamento gira em torno de 10%, quando muito.

Deveria haver um plano plurianual e uma Lei de Diretrizes Orçamentárias, até para se fazer um investimento mais planejado, ao contrário do que prega a Constituição, que diz claramente que são normas constitucionais o Orçamento e o planejamento regionalizado.

Quem assistiu a todo esse episódio da CPI do Orçamento, viu o que são esses 10%. Aliás, eles até vão para as regiões carentes, pobres, às vezes, mais para as regiões pobres do que para São Paulo, Minas, algumas regiões sem nenhum planejamento, numa atitude meramente clientelista - e quando chega, se não está no nível apenas da corrupção. Não sobra nenhuma parcela realmente para se fazer um gasto público, para minimizar as conseqüências dos desequilíbrios regionais, e, para isso, a União está totalmente atada. A única parte do Orçamento que sobra serve apenas para gastos clientelísticos.

É preciso repensar, em primeiro lugar, a maneira como se faz o Orçamento. Acredito que o Congresso tem de ter um grande poder de referendar, de discutir, mas tem de ter uma parcela maior de investimento dentro do Orçamento. Mais que isso, uma parcela menor de emendas individuais.

O Brasil é um dos poucos países do mundo que tem esse enxame de emendas. De 89 para cá chegaram 70 mil emendas. Imagine você ter 70 mil emendas! Não há racionalidade alguma. Então, fica muito difícil você corrigir desequilíbrios regionais se a União não tem política. Por isso eu também sou muito cético com relação ao *slogan* da descentralização. Neste País há dois hiatos fortíssimos.

Estudo da ONU mostra que se o Nordeste não tivesse entrado no caso brasileiro, a qualidade de vida brasileira subiria no *ranking*, e se só tivesse o Nordeste desceria cada vez mais. Basicamente, é o Nordeste o grande problema com relação aos desequilíbrios regionais. Quase todos os dados mostram isso. Este é um dos grandes problemas.

O outro é a questão da integração regional. Se o Brasil não fizer investimento sério nos próximos cinco anos em infra-estrutura, energia elétrica, comunicações - não tem que ser iniciativa privada, setor público - não vamos nos apegar a dogmas, estou dizendo pragmaticamente, se não fizer isso não haverá desenvolvimento.

Não interessa estabilizar a economia. Pode-se até estabilizá-la. Se não houver investimento, não vai conseguir fazer, não. Isso vai ser um grande problema do País. Porque pode se conseguir fazer o grande ajuste fiscal, que é importante, e chegar a uma situação em que a economia quer mas não tem como expandir.

Exportar grãos de Rondônia pelo Porto de Santos é inviável. Isso é que seria o papel fundamental. Eu acho que enquanto não mudar o Orçamento, e a União não tiver poder para fazer essa política de longo e médio prazos para essas duas áreas, não tem jeito para o País.

MARIA COELI - Eu faria apenas um complemento: as desigualdades regionais, no plano estadual, são reprisadas. É preciso apenas lançar os olhos para os dados estatísticos, que mostram as grandes diferenças entre as regiões do Estado, seja do ponto de vista de extensão territorial, de característica de conformação, seja com relação à concentração do eleitorado, e

isso parece que é um dado irrelevante, mas sabe-se que isso acaba definindo também o próprio processo de intervenção na base regional.

Sabemos que há diferenças gritantes do ponto de vista da renda *per capita*, variando de espaço regional para espaço regional. Em relação ao próprio desenvolvimento econômico de cada um, os dados demonstram que há regiões que concentram o desenvolvimento e outras vivem em processo de periferia do desenvolvimento mesmo, até pela colocação dessas regiões em relação aos eixos de influência. Minas é muito extensa, então... Há a região em torno de Brasília que sofre esse tipo de influência, há o Sul, com toda a influência do Estado de São Paulo, e ali naquele eixo entre São Paulo e Rio há a grande influência do Triângulo, com relação ao próprio Estado de São Paulo, que acaba sendo incorporado em termos de cultura e tudo pelo Triângulo, e isso acaba dando toda uma caracterização e toda uma especificidade para cada uma dessas regiões.

Agora, o que o Estado faz para reverter esse quadro de desigualdades? Eu não sei se faz tanto para reverter esse quadro. Se ele fizer alguma coisa no sentido de perceber, pelo menos, essas desigualdades, acho que já estaremos num bom caminho. E, nesse sentido, parece-me que há uma iniciativa bastante louvável, que é o novo traçado regional. Mas ele embute toda uma visão do Estado sobre as diversas regiões. E nós temos aqui a tese da Maria Aparecida Arruda, que trabalhou diretamente nesse processo, tentando jogar numa legislação, num traçado, a percepção do Estado em relação a essas regiões.

Na SEAM participamos de algumas iniciativas interessantes. Não sei se vocês tiveram a oportunidade de acompanhar um processo que me parece pioneiro, de Minas, o das audiências públicas regionais. A idéia foi consagrada na Constituição de 88. Naturalmente que, nas primeiras experiências, as audiências tiveram um certo fracasso, mas eu participei de seis delas em regiões do Estado, e percebi que há, de certa forma, um compromisso do Estado, um compromisso da própria Assembléia, em buscar construir a própria eficácia desse mecanismo de participação, que nada mais é do que uma oportunidade para que a própria região faça uma reflexão a respeito dela própria, e que o próprio Estado confronte essa sua visão, para que se busque uma alternativa de consenso, pelo menos da percepção daquilo que deve ser o objeto de preocupação maior em relação a cada região.

Então, o que percebemos é essa grande desigualdade, e a desigualdade não está registrada só em nível da poesia e em nível da literatura. Guimarães Rosa repete isso muito e nós repetimos Guimarães Rosa, mas é preciso andar um pouco pelo interior para sentir isso de uma forma muito palpável.

Certamente o colega da SETAS tem essa vivência, porque a SETAS trabalha muito de forma descentralizada, e cada viagem que se faz é um contato com uma realidade completamente diferente. Desde as vias de acesso, às acomodações dos hotéis, às comidas que são servidas, ao tipo físico, ao tipo afetivo até das pessoas.

Eu, sempre que vou para o interior, acabo observando muito. Desde a estrada, começo a observar a reação que temos no contato com essas realidades regionais diferentes. No Sul, percebemos as pessoas mais auto-suficientes, as pessoas dentro daquela filosofia mesmo de que "aquí as coisas dão certo", e correndo aquele risco de, de repente, as coisas estarem fadadas a dar certo. Ficam levando muito dentro dessa perspectiva de que, de qualquer modo, as coisas darão certo.

Você chega, por exemplo, na região do cerrado e encontra as pessoas de peito aberto, buscando o caráter prático das coisas, pessoas corajosas, e muito abertas ao sol, e isso acaba sendo uma característica que você, no decorrer da sua convivência, do seu trabalho de campo, vai percebendo que Minas realmente é bastante variada em sua constituição territorial, na sua composição populacional e no seu drama terrível da própria distribuição de riqueza.

Existem dados extremamente preocupantes, e, nesse caso, nós não temos a localização, do ponto de vista territorial, da regionalização desses dados. Mas há um indicador tão grande do desenvolvimento em determinado número de municípios, - não chegam a 60 dos municípios mineiros - que concentram basicamente 80% do produto de arrecadação do ICMS.

Isso significa que quase 700 municípios dividem aí o resto dessa riqueza, praticamente 25%. Então, é um quadro extremamente preocupante, mas o Estado me parece que tem uma visão bastante clara, e a alternativa não sei se estaria tanto em nível do próprio Estado, mas acredito mais que a solução há de vir do próprio contexto de cada uma dessas regiões, que devem desenvolver todo um trabalho de suas potencialidades, de suas características, de suas alternativas, para que a solução seja, no caso, buscada no consenso da própria região e do próprio governo. Enquanto a solução estiver sendo esperada do ponto de vista do Estado, acredito que elas vão ficar cada vez mais diferentes.

FERNANDO ABRUCIO - No caso de São Paulo, tenho duas observações. Essa região do Vale da Ribeira não é tão pobre como o Vale do Jequitinhonha, mas é uma região muito pobre. Tem alto índice de mortalidade infantil. Muito mais do que se imagina que tem em São Paulo, às vezes, alguns comparados ao Nordeste. E não há nenhuma política explícita com relação ao Vale da Ribeira.

Em segundo lugar, acredito que quase todos os governos estaduais não fazem o orçamento regionalizado, mas o orçamento setorizado. Sabe para que é que serve? Para não mostrar que regiões estão beneficiando. Basicamente as regiões são aqueles redutos eleitorais do governador e do partido, o qual sustenta a sua elite. É basicamente isso. E o orçamento regionalizado é uma norma constitucional federativa, ela não vale apenas para o nível da União, vale em nível estadual.

Em 1990, antes de o Fleury entrar, a Fundep, em São Paulo, fez uma proposta de orçamento regionalizado, uma boa proposta. Eles jogaram no lixo. Logo, o meio político, entre os corredores do Palácio dos Bandeirantes e na Assembléia, falou: "Se a gente fizer assim, como que a gente vai manipular esses recursos politicamente?" Porque o orçamento setorizado não se vê, realmente, para onde vai. Se divulga: "o governo do Estado de São Paulo dirigiu 30%, ou 40% dos recursos em saúde". Ai, puxa, que governo interessante!... Aí você vai ver onde ele investe.

Lá em São Paulo, 1% do ICMS vai para a habitação. De todo o ICMS, é norma, é um grande dinheiro. Essa é uma norma que sobressai melhor, da habitação. Agora, você vai onde está a habitação. São regiões típicas de onde o Fleury e o Quércia têm voto.

A região metropolitana, por exemplo, na qual nunca teve voto, quase nada recebe. E o argumento: "Ah! Vocês se virem, não tem dinheiro". E o Vale da Ribeira, não tem? Não, não tem. A prefeitura não tem dinheiro. Então eu acho que a questão da regionalização do orçamento estadual é fundamental também. Porque o orçamento setorizado é a melhor forma de se evitar saber quem é que está ganhando politicamente.

VICENTE MOURA - Eu apenas vou fazer um complemento. Com relação à questão do orçamento regionalizado, parece-me que em Minas a própria Constituição estadual já prevê a apresentação de demonstrativos regionalizados da aplicação de recursos. E eu já percebi que se insiste muito na questão, nessas instâncias intermediárias que possam contrastar o próprio governo estadual, ou, vamos dizer, o nível estadual de governo. E a Constituição mineira também define uma alternativa das chamadas Autarquias Territoriais de Desenvolvimento, e prevê, inclusive ela já traz nas Disposições Transitórias, a criação de uma delas, que deve ter essa preocupação, essa autonomia que você comenta, exatamente para consolidar a gestão

num nível intermediário, e talvez agregar novos componentes nessa nova perspectiva, por exemplo, da nova vocalização dos interesses.

Eu gostaria que você nos colocasse alguma experiência de instâncias administrativas nesse nível. Parece-me que a própria Itália trabalha com a questão das autarquias territoriais, mas se você tiver alguma contribuição, é fundamental, porque é uma questão que nos preocupa, e não é uma questão tão simples, pois está prevista na Constituição, há cinco anos, da sua promulgação, e não se tomou ainda essa iniciativa. É sinal de que se percebe bem o processo de resistência à instituição do próprio nível de ação, que possa realmente contrastar o governo estadual. Então, eu gostaria que você nos falasse sobre isso...

FERNANDO ABRUCIO - O caso italiano é muito interessante, pois não é um país federativo, é um país com formação unitária. Mas agora existe um curso federalista muito grande na Itália. Aliás, o Berlusconi ganhou, devido à aliança com federalistas. Só que eles não querem que isso acabe em instâncias regionais, eles têm um certo medo de que com isso se distancie cada vez mais de novos grandes chefes estaduais.

Lá são divididos em quatro instâncias. Instância do poder central, a região, a província e as comunas. Na verdade, no federalismo não caberiam as províncias, tal como as províncias do Império estão mais para um Estado. Então eles têm certo medo com relação às regiões. Há um debate muito grande por causa dessa questão das províncias se transformarem em estados muito fortes.

Agora, no Brasil, eu conheço pouquíssimas experiências. Uma é a da baixada santista, com relação ao saneamento básico, mas é *ad hoc*, quer dizer, não tem uma legislação, é um grande consórcio que se fez, é uma figura de direito privado, com uma cultura muito fraca de direito. E há cidades governadas por partidos diferentes.

O governador é ligado ao PMDB, existe cidade do PT, PPR... e até agora está dando razoavelmente certo isso. Mas a grande reclamação deles é a de que querem fazer mais projetos com recursos internacionais, por exemplo. Não pode, porque é uma figura de direito privado. Como é que eles vão conseguir esse dinheiro? Eu ouvi falar, não conheço. Vocês devem saber mais do que eu, parece que existe uma assembléia metropolitana de transportes em Minas Gerais.

Eu gostaria de saber também se essa experiência deu certo, porque em São Paulo foi criada uma secretaria, que era do vice-governador, Aluizio, a Secretaria do Transporte Metropolitano. Sabendo que em Belo Horizonte, São Paulo, Rio, Recife, as grandes capitais, esse é um grande problema do transporte metropolitano. Só que se tornou uma coisa autocrática, não se viu nada. Agora, não sei em Minas. Estou ansioso por saber se alguma coisa avançou nessa assembléia metropolitana.

APRESENTADOR - Apesar de já estar na hora do nosso encerramento, queria pedir para a Maria Coeli falar um pouco do desafio do seu trabalho, que é também procurar estabelecer critérios, racionalidades, para tratar diferentemente realidades desiguais. Nós temos o governo federal com as pressões políticas naturais das prefeituras e essa heterogeneidade regional.

Vocês têm desenvolvido um trabalho lá na SEAM, de amarração de autonomia técnica em relação a determinadas questões, mas por outro lado lidando também com a questão política. Acho que a SEAM é uma experiência nova de governo, e acho, também, que você podendo fazer um microbalanço para nós seria muito rico.

MARIA COELI - Como Coordenadora deste painel, estou incumbida de sistematizar as exposições e os pontos de debate. Retomarei, assim, as principais posições assinaladas pelos participantes, tentando associá-las, tanto quanto possível, à vivência em nosso Estado.

Em primeiro lugar, comentarei a fala de Fernando Abrucio, lembrando o realce dado por ele ao Estado-membro no pacto federativo e a sua percepção de fragilidade desse pacto em função da precariedade da posição do Estado nessa relação.

Quanto à descentralização, registra o painalista as duas tendências a partir de 1988: a de defesa da técnica e a de sustentação da inviabilidade de sua efetivação. Ao mesmo tempo, mostra, com muita nitidez, a importância da junção complementar dessas duas linhas.

De sua exposição, colhe-se, especialmente, a advertência no sentido de que não se deve trabalhar a apologia da descentralização, e que, também, não se pode abandonar a sua estratégia. Ele fala, enfaticamente, que o pacto federativo ainda não ocorreu, tendo em vista a ausência dos três elementos básicos do federalismo: a autonomia, a hierarquia federativa e a equalização socioeconômica dos entes políticos. Aduz outras razões que não vou aqui reprimir.

O painalista trouxe, ainda, à tona as grandes dificuldades que afetam o equilíbrio das relações estado-município e União-Estado-Município. Ele destaca, com veemência, o poder do Governador. Achei extremamente instigante a sua posição, que tem o tom de verdadeira advertência, principalmente para os que integram a estrutura do Governo Estadual, no sentido de que façam uma reflexão crítica sobre as relações de poder.

Preocupou-me, no entanto, o ceticismo do pesquisador quanto aos órgãos de controle em face do poder de neutralização por parte do Governo. Com efeito, ele acaba desanimando os que lidam na seara das políticas públicas, assinalando-lhes a ausência de perspectivas de real fortalecimento e independência dos órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Afirma que seus poderes foram muito ampliados na Constituição da República e na Constituição do Estado, mas é preciso uma cultura nova que permita uma diferente prática e postura desses órgãos.

Passarei agora a retomar alguns pontos da palestra da Dra. Thereza Lobo. Antes, registro, com pesar, sua ausência nesta fase, pois sua participação continuaria provocativa e cheia de energia.

Revela-se a palestrante incomodada até com suas posições, confessando-se feliz ao ouvir considerações que a fazem redirecionar suas reflexões, num sinal claro de que vive o estado de efervescência de idéias. Da riqueza de suas construções, certamente, surgirão alternativas interessantes, e que estarão depois apropriados pelo jogo político e técnico.

Afirmo que eu não tinha tantas dúvidas sobre a descentralização. Acreditava mesmo na eficácia de seu processo e, por isso, vinha trabalhando na construção de soluções segundo essa lógica descentralizante. Hoje, diante de tantas indagações não respondidas e da postura crítica principalmente da D. Thereza Lobo, com sua autoridade, e de norteammentos tão abalizados de cientistas do porte dos que aqui estiveram, estou, também, perplexa.

E, se já percebia muitas dificuldades no caminhar, algumas inteiramente explicadas por colocações que aqui se fizeram, saio daqui em situação mais aflitiva, após a discussão de pontos polêmicos do tema.

A Dra. Thereza Lobo desfaz os falsos binômios: descentralização-democracia, descentralização-federalismo. Acolho a posição da palestrante, observando, no entanto, que o processo de descentralização pode trilhar um caminho democrático, embora a ele não esteja naturalmente tangido. Estou atenta, também, à sua observação quanto ao erro de perspectiva que se comete quando se está trabalhando a descentralização, de acreditar que a proximidade da máquina com a população acaba gerando resultados mais positivos. Sua advertência descarta essa relação absoluta, e isso é de extrema valia para quem está no trabalho em campo.

Alerta a palestrante para o desafio da participação popular. De fato, uma das grandes dificuldades que sempre encontro reside nesse campo. Ora, tenho uma formação bastante aberta, acredito na força plural da sociedade, respeito o contraste das idéias, dos conflitos, sendo estes o substrato do consenso e do dissenso. Contudo, percebo fragilidades muito sérias nos modelos de participação, seja porque desvestidos de eficácia em alguns casos, seja porque, pressupondo resultados efetivos, sugerem impossibilidades com as concepções vigentes. Sabe-se que a bandeira da participação começa a ser desfraldada como uma panacéia para todos os males. Nesse contexto, o poder público, que, também, tem a seu cargo essa mobilização da comunidade, acaba manipulando a participação. Não se trata aqui de rejeitar a participação estimulada e só admitir como válida a participação espontânea. Não sou contra essa perspectiva de se ter que induzir, num primeiro momento, a participação, quando se está em processo de organização, de construção de mecanismos, de formação de nova cultura e de abertura de espaços próprios. Pela natureza processual, pelos aspectos metodológicos que pressupõe, pelos reflexos polarizados pela sociedade e pelo aparelhamento estatal, torna-se inconcebível, na seara das políticas públicas, a participação da sociedade sem indução pelo próprio Estado, ou, pelo menos, sem o comprometimento do Governo, sob pena de negativa de sua eficácia. Mas o que se vê, na prática, com exceções, é a manipulação e nada que se possa traduzir como indução bem-intencionada. Os movimentos participativos acabam legitimando o que o governo quer fazer. E, nesse sentido, a participação pode ser um instrumento de autoritarismo dos mais arbitrários, já que se trabalha com o outro lado da moeda, a legitimação falsa das decisões.

Em reuniões com comunidade, quando tenho oportunidade de ouvir os relatos dos participantes acerca dos problemas que os afligem, sempre sou levada a uma reflexão sobre ser ou não o procedimento correto. Indago-me: está adequada essa forma de organização de participação? (Um acena para a necessidade de parceria entre o poder público e grande empresa local para melhoria das condições de vida da população pauperizada pela sua exploração; outro fala de ineficiência de um órgão regional; há o que fala sobre a horta comunitária; não falta gente para reclamar dos animais que estão soltos pela rua. Na sua espontaneidade, nem enquadra o problema como infração às posturas municipais).

Mesmo no quadro de incertezas quanto aos modelos participativos, fica muito claro que se deve afastar a mobilização como simples mecanismo de legitimação, e, por isso, a falsa participação para buscar uma forma mais qualificada, sustentada na representatividade dos participantes e no domínio da informação.

A fala de todos os expositores adverte para a necessidade de canais legítimos de participação, de interlocutores capazes de adequada vocalização dos problemas e percepções. E, como participação, é, antes de tudo, a apropriação de resultados, deu-se realce à necessidade de racionalidade de gastos, num processo de transparência, porém, sem o viés de se pretender que estejam todos discutindo as mesmas questões e consensando as mesmas soluções. Não se pretendeu sustentar que o poder público devesse trabalhar dissociado da sociedade; enfatizou-se, sim, que a participação pudesse até ser um fim, em si mesma, mas sem descurar a racionalidade do resultado.

Dessa forma, o grande empenho do poder público deve ser no sentido de estruturar, nessa transição, mecanismos institucionais de participação e desenvolver, da parte daquele que é o gestor da coisa pública ou que é o titular do poder decisório, o respeito pela participação, pelo cidadão.

Com efeito, a idéia do respeito é nuclear. Nesse sentido, o "feed-back" é fundamental, sinalizando para a avaliação das providências eventualmente adotadas e dos resultados obtidos. Hoje, entretanto, percebe-se que a metodologia de participação não envolve técnicas avaliativas e "feed-back" para permanente realimentação do processo. A dinâmica inclui,

normalmente, uma grande reunião, na qual todos expõem os pontos de vista e apontam as soluções que pretendem e na qual há a presença de um técnico responsável pela sistematização e elaboração de proposições. Contudo, não há o retorno necessário, a discussão dos resultados. Não se volta àquela comunidade para uma verdadeira prestação de contas e discussão dos desdobramentos das postulações, dos entraves ao atendimento ou dos fatores facilitadores acaso encontrados, dificultando-se, assim, a consolidação da participação, que não se pretende mera legitimação de decisões.

A Dra. Thereza Lobo enfatiza que a descentralização de políticas públicas há de ser uma verdadeira política de Estado e não só um programa de Governo. Não é sem razão a sua afirmativa. É que a descentralização, enquanto programa de governo, estará sempre associada ao comando político de um determinado presidente, de um certo governador. Já, como política de Estado, política pública, ela ganha um poder de sinergia muito maior, envolvendo outros níveis que não só aqueles dos decisores diretos.

De outra parte, fez-se consenso quanto à idéia de que a descentralização deve servir para distribuir efetivamente o poder. Não se trata, na verdade, de mero arranjo, de uma nova conformação aparente. Trata-se de mecanismo que demanda a base substantiva de distribuição do poder decisório, pressupondo deslocamento real de recursos, competências, encargos e responsabilidades. Se a descentralização serve a esse objetivo redistributivo do poder, é de se acatar o seu processo.

Na vertente da racionalização dos gastos, para onde convergiu, também, a preocupação dos painelistas, devo ressaltar que a crise atual acaba por colocar em evidência o tema. Contudo, a prática tem demonstrado que o aparelhamento estatal permanece alheio às contingências que apontam para a racionalidade. Continuam alarmantes as disfunções da máquina, persistindo esta em processo autofágico, consumindo mais de 60% somente com o custeio de seu pessoal, em desmandos sucessivos com rupturas de seus projetos e descarrilhamento de "trens eleitorais."

Atendo-me, ainda, a esse aspecto da racionalização de gastos, permito-me ilustrar a fala, trazendo um registro de uma rotina na relação Estado-Município: "Tem dinheiro para nós?". Esta é, para mim, sem dúvida, uma pergunta incômoda. É que sempre percebo - e há exceções louváveis - maior carência de espírito público, de atitude responsável na gestão da coisa pública, eis que os recursos financeiros não são tão escassos. Basta que se confirmem, por exemplo, os valores de transferência do Fundo de Participação dos Municípios.

E alguns limitam-se a buscar recursos, sem adoção de procedimentos racionais de alavancagem de alternativas de desenvolvimento interno. Refiro-me ao buscar com sua carga semântica: buscar literalmente, pegar a pasta, entrar no carro e dirigir-se ao órgão próprio com o propósito de mendicância. Essa não é, com certeza, uma atitude madura do administrador, nesse tempo que se quer de modernidade. Não desejo menosprezar a importância dos recursos, mesmo porque são eles insumos indispensáveis de políticas públicas. Acredito, porém, que a devida importância há de ser dada à aplicação dos mesmos, para uma relação custo-benefício que assegure a eficiência de gastos.

Não se pode olvidar, nesse passo, a ótica de apropriação de resultados de uma forma equalizada. A expositora, a propósito, fez perguntas extremamente simples, mas que, dificilmente, são respondidas: Quanto custa o serviço público? Quais e quantos são seus beneficiários?. Em outra dicção: Quanto custa por mês o funcionamento deste órgão? Que retorno ele dá? Em que benefício se traduzem as ações aqui desenvolvidas e para quem?

Em princípio, não interessa saber se essa instituição ou essa Secretaria gasta muito ou pouco. O importante é a relação custo-benefício, o ganho que ela traz como resultado geral. Nesse sentido, a palestrante não está tão preocupada com o quanto se gasta, não está tão preocupada

com o tamanho o Estado. Sua inquirição recai, sobretudo, sobre o espaço em que o Estado atua, sobre o modo como ele atua e sobre a eficácia de sua atuação.

Quanto à pergunta feita pela palestrante sobre o custo da atuação estatal, gostaria de lembrar aos participantes que ela pode ser feita em qualquer nível. É uma questão que deve ser respondida no nível de atuação de cada um de nós. Façamos um exercício: a Secretaria de Saúde do Município tal está trabalhando com uma burocracia organizada da seguinte forma: incorpora determinado número de servidores, dos quais tantos recebem salário X, gasta para manutenção uma verba num montante tal, recebe de transferências X. Tais gastos são realizados tendo em vista uma projeção de atendimentos, e, efetivamente, um número de pessoas apropriado o resultado. É preciso que haja clareza quanto a esses números.

A pergunta permite um desdobramento dirigido especificamente àqueles que são pagos pelos cofres públicos: O dinheiro que recebo representa um resultado correto de uma operação moralmente estabelecida no quadro de distribuição dos benefícios da ação do Estado?

A Dra. Thereza Lobo categoriza que a descentralização que não tenha como resultado a racionalização de gastos nem existe. Há, pois, que se dar ênfase à racionalização.

Outro aspecto relevante é o atinente à relação do poder público com o setor privado, o segmento lucrativo. Suas considerações, também nesse particular, são inteiramente válidas. Há pessoas que rejeitam a idéia de o poder público negociar com o setor privado. Na realidade, setor público e setor privado não são impossíveis. Não há nada de incompatível, de imoral, em se conciliarem os interesses público e privado. O que é imoral é a prevalência do interesse privado sobre o interesse público, a inversão da lógica. Há, portanto, espaço ético para as parcerias, para as cooperações e para as interfaces daqueles setores.

Enfatizou-se, também, a necessidade de aplicação dos princípios da equidade, da eficiência alocativa de recursos e da responsabilização dos agentes políticos.

Outro desafio de que se cogitou nesta tarde foi o do gerenciamento no plano democrático. Na ditadura, trabalha-se com regras absolutas. Não há desigualdades, a não ser no plano real; pelo menos no plano legal, tudo é igual, tudo está legitimado "a priori", tudo está pronto para ser meramente executado. Na democracia, não. Tem-se de gerenciar o diferente, devem-se conciliar as diversidades, buscando-se um denominador comum.

Outro ponto de atenção dos palestrantes foi o da vocalização dos interesses. Falou-se de canais entupidos, enquanto os olhares se lançavam para o Congresso Nacional. E não há como negar: A sociedade, hoje, não tem canais desobstruídos para essa comunicação, essa vocalização de interesses, salvo exceções que se vêm consolidando, especialmente, a partir da Assembléia de Minas. E eles acabam sendo postergados, sacrificados em função de outros interesses, que tem canais privilegiadamente abertos, com acesso garantido até por portas de fundo. Assim, é preciso que se esteja atento aos mecanismos de democracia nas Casas Legislativas, no âmbito de cada instituição pública e, ainda, em outros espaços públicos não estatais. Ter-se-á, então, um amplo campo para a prática da democracia, regulado pelo respeito, pela prevalência do coletivo e propício à contribuição. E não se deve abstrair do respectivo campo de trabalho, o mais limitado que seja, pois pode ser ele espaço de aplicação de novas posições, novos valores e, sobretudo, aberto à sensibilidade no trato de questões inseridas em seu âmbito.

Deu-se, aqui, realce ao papel do Estado. Segundo uma abordagem finalística, os meios não são tão importantes. Isso não significa que, na busca de resultados, se possa abrir mão de princípios, já que devem ser tomadas como parâmetros da ação estatal as diretrizes da equalização, da equanimidade e da moralidade.

Outro ponto de consenso dos palestrantes diz respeito à relevância que se deve dar ao resultado. O principal é que o objetivo do Estado seja atendido. É que haja eficiência e eficácia.

E, nesse sentido, ser o arranjo mais ou menos centralizado é uma questão de composição de forças no contexto em que as medidas estiverem inseridas.

Outra sinalização indicou a conveniência de que a descentralização leve em conta o cenário das políticas macroeconômicas. A observação é válida principalmente em face do comportamento dos municípios. É que, geralmente, alheios ao mundo, eles entendem que não têm nada a ver nem com o que acontece em Brasília e são, com frequência, surpreendidos por medidas adotadas pelo Congresso.

A outra questão levantada foi a das transferências. Confesso que fiquei extremamente incomodada, quando o Dr. Marcus André Campello de Melo afirmou que o Estado Brasileiro, no período autoritário, teve larga prática de descentralização. Porém, logo se ateve aos critérios das transferências, com o que respaldou a posição. Pus-me a pensar sobre ser ou não verdadeira a perspectiva de descentralização num tempo de Estados e Municípios nominais e subjugados.

Com efeito, no Município, o Prefeito era um administrador de praças, um pedinte de recursos da União, sem autonomia efetiva no plano administrativo, já que as políticas eram traçadas, cumpridas, implementadas pelos Governos Federal e Estadual, e isso num processo de simetria quase absoluta. Mas ele justifica que, no tocante ao sistema de transferências, a prática era diferente, sustentada por critérios bastante conhecidos.

Em estilo bem provocativo, a Dra. Thereza Lobo registrou a sua posição em relação ao clientelismo: "Eu acho que clientelismo é inevitável, e não tem que acabar, não." Isso nos choca num primeiro momento, pois, hoje, quem não tem uma certa aversão por essa prática? Na sua visão, não se pode ter a ilusão de se acabar com o clientelismo. Contudo, sustenta que ele deve ser dosado em proporções controláveis.

Diante da posição da palestrante, experimento uma sensação de um certo conforto. No trabalho junto a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, a equipe de formação mais técnica tem grande dificuldade de lidar com a dinâmica do Governo, com a lógica da política na sua acepção mais popular. E, efetivamente, o espaço para as ações de caráter mais institucional, voltadas, por exemplo, para o desenvolvimento da capacidade de gestão dos municípios, é, de algum modo, uma concessão do poder político.

O que se percebe é que, para que se viabilize a alternativa do investimento institucional, tem-se que abrir espaço, também, para a convivência com uma linha de caráter mais clientelista. E quando digo que fico mais confortada ouvindo opiniões abalizadas dos colegas palestrantes, estou a anotar que não tenho percepção diferente, após anos de atuação junto a estruturas políticas. De fato, o processo é muito mais complexo, e nele não se tem de trabalhar a forma ideal, mas a forma possível. E a forma possível é essa: desenvolver a alternativa institucional na perspectiva de resultados ainda que mínimos, acreditando sempre na construção de mudança em caráter processual.

É preciso que não se perca essa referência: ainda que se tenha de conviver com esses resquícios, é possível conciliar linhas institucionais da maior relevância, e às quais se dediquem grande empenho, força de trabalho e capacidade intelectual das equipes, com atendimentos de caráter mais clientelista, que, segundo a Dra. Thereza Lobo, não são tão abomináveis assim. É que, na realidade, não se descarta a qualquer hora o clientelismo. Não é conseqüente afirmação do tipo: "Aqui não se pratica mais clientelismo!" Lida-se, naturalmente, como uma cultura, e sua mudança deve ser operada, também, em linha processual.

Sobre outro ângulo, sustentou-se a posição do Estado como um agente redistributivo, ao mesmo tempo em que se colocou em evidência o tema da autoridade do Governo.

Afirmou-se, aqui, o desejo de uma União forte, em prejuízo, até, da condição atual dos Estados-membros. Ora, ao lado de uma União forte, é possível construir-se um Estado-membro eficiente e detentor de poderes substantivos. E não se pode olvidar a perspectiva de que o Estado deve ter garantida a sua imagem para sua adequada relação com os outros agentes, privados ou governamentais, quer de nível municipal, ou federal, até mesmo para a eficácia e legitimação de seu papel redistributivo.

É necessário que haja um processo de resgate, sob esse ângulo. Quero crer que, no Estado de Minas Gerais, esse fortalecimento da autoridade é um propósito de que não se descuida o Governo. Aqui, a moralidade na gestão pública, a autoridade, a imagem institucional vêm se consolidando, enquanto se percebe mais fragilizado o Governo Federal.

Analisou-se, também, a descentralização fiscal, que é uma realidade e constitui um avanço. Contrastou-se, no entanto, a idéia recorrente de que há transferência dos encargos governamentais, como era de se esperar.

Há, sim, descoordenação completa nessa transferência. Desse modo, municípios, com todos os recursos que a eles são transferidos, com toda a capacidade tributária que têm, continuam em situação de penúria. Não sabem exercitar seu poder de tributar ou têm dificuldades de fazê-lo, por injunções políticas e insistem em que estão sucumbindo diante de tanto peso.

A descoordenação é visível e grave. Uma solução seria a coordenação das políticas públicas "na ponta", isto é, feita pelo Governo Municipal. Tal alternativa não pode ser tomada pelos Governos Federal ou Estadual como invasão de competência, mas como medida de racionalização de recursos e de emprego da força de trabalho existente.

Nesse sentido, acredito que o Governo Municipal, pela sua proximidade, pode estar mais sintonizado com os problemas locais e, assim, assumir de forma mais eficiente esse papel e, ao mesmo tempo, constitui o plano em que a gestão democrática, sujeita a amplo controle social, pode se efetivar.

Chamou-se, igualmente, a atenção para a necessidade de investimento na capacidade de gestão dos governos, investimento maciço, pelo menos naquelas equipes que diretamente devem assumir a transição, passando à formação de quadros, com o aproveitamento de forças disponíveis. Esse investimento pressupõe a organização de base de dados e informações como insumo fundamental para o monitoramento das políticas.

Com relação aos instrumentos legais, a palestrante mostrou a dificuldade, fazendo relato a partir de sua experiência junto ao Banco Mundial, organismo internacional extremamente rigoroso quanto às exigências de um aparato jurídico dos interessados em suas linhas de financiamento. Ocorre, porém, que vários municípios organizam uma legislação artificial, resultado de "pacotes", que acabam não significando soluções.

Chamou-se a atenção para o problema metropolitano. Fez-se uma advertência bastante pertinente quanto ao risco de se manter a questão metropolitana no limbo. Não se sabe porque o constituinte se afastou tanto de enfrentar esta matéria, que é fundamental.

Quem vive nos grandes centros sofre a conseqüência da violência; da conturbação, que a cada dia aumenta mudando a feição das cidades; da dificuldade dos transportes coletivos, e, no entanto, olvidou-se a importância desta temática. Percebe-se que ela está sendo negligenciada, e, com certeza, os resultados serão dramáticos em futuro próximo.

A estratégia até então adotada encontrou muitas dificuldades. Então, a solução metropolitana passou a ser buscada, menos como uma ação do governo federal e do governo estadual, numa perspectiva de compreensão mais profunda do problema; mais segundo as opções dos municípios diretamente envolvidos e, catalisada, especialmente, pela cidade polarizadora.

E, da fala do Dr. Marcos Campello, devo ressaltar, principalmente, as polêmicas. Ele começa fazendo uma abordagem conceitual da descentralização e, desde logo, distingue sua noção como método e como mecanismo. Ele mostra, por exemplo, que não se pode fazer apologia da descentralização. Afirma ter o processo conseqüências nefastas para municípios e para Estados, alertando para o fenômeno do hobbessianismo municipal, e aponta vicissitudes, também, em nível estadual.

Ele critica a postura de auto-suficiência, e mostra que ela pode gerar desencontros. Deve-se pensar, com desprendimento e sem passionalismo, sobre a posição e o papel de cada ente, pois, é possível perceber-se que o radicalismo das correntes municipalistas ou das tendências regionalistas acaba por prejudicar a neutralidade intelectual e científica. Afastada, porém, a paixão, pode-se observar que o município não é solução tão absoluta quanto se pretende. Esse desprendimento precisa estar interiorizado e, às vezes, até está.

Talvez, deva essa compreensão ser exteriorizada por pessoas que detenham real autoridade na seara pública. *Algumas verdades devem ser ditas, entre as quais, a de que o município não é capaz de resolver tudo e que nem tudo deve ser descentralizado.*

O Dr. Marcos Campello chama a atenção para o problema da fragmentação da identidade política, o que se verifica em função do modo como se dá o exercício do voto. Relata ele que a escolha percorre praticamente esse caminho: no nível federal, escolhe-se alguém que tenha o pensamento ideológico mais coincidente com o do eleitor: em nível estadual, escolhe-se alguém que tenha mais visibilidade na máquina, alguém que possa fazer acontecer alguma coisa; em nível local, escolhe-se o candidato em razão do seu perfil administrativo, já que o fundamental, nesse plano, não é o pensamento ideológico nem sua bagagem, mas sua capacidade de fazer. Quem já não fez esse exercício?

Ele mostra que há uma diluição da posição política, que é a fragmentação da própria identidade pessoal no exercício do voto. Na análise das políticas públicas, não devemos desprezar essa circunstância.

Em outra vertente, o palestrante assinala a tendência do Brasil atual, segundo a qual não se trabalha mais com a idéia do regionalismo. O nordeste, hoje, já não traz, em si, uma conotação tão pesada. A tendência é a prevalência do estadualismo: busca-se a afirmação do espaço estadual em detrimento do regional. Sem sustentar a validade dessa tendência, reconhece que a estratégia ganha corpo.

De sua fala, colhe-se, também, a afirmação de que a descentralização, enquanto metodologia, adquire significado em cada setor, na sua projeção processual.

Quanto à diretriz de descentralização da previdência, verifica-se que ela existe no plano constitucional. Na prática, porém, o desarranjo é completo. Os municípios tentam implantar seus sistemas próprios de previdência, mas a legislação federal não dá o suporte para as necessárias compensações, e, assim, não passa a descentralização do plano das cogitações.

Quanto à oferta de serviços, sustentou-se que deve ser do Estado a responsabilidade da provisão, mas a produção pode ser atribuída a terceiros, por intermédio de consórcios ou de outros mecanismos. Não há nesse campo grandes inovações, já que o direito administrativo tradicional, de há muito, sinaliza para execução indireta de serviços públicos. Entretanto, achei sutil a distinção que ele faz entre provisão de serviço e sua produção. Com efeito, o Estado precisa empenhar-se na provisão, preocupando-se com o resultado. Essa prioridade na posição de provedor não afasta, no entanto, a responsabilidade do poder público pela permanente fiscalização no sentido de garantir a eficiência e a razoabilidade na produção.

Fez-se, ainda, ligeira análise das características do patrimonialismo brasileiro. Foi possível melhor visibilidade dos traços do arranjo institucional e político que se embute na máquina pública, os quais não fazem caso isolado segundo uma visão comparativa.

A burocracia estatal incorpora determinadas condições que acabam favorecendo ou dificultando a atuação, conduzindo, claramente, a bons ou a maus resultados. O patrimonialismo leva a burocracias centralizadas e sempre sensíveis aos comandos de grupos internos.

Tratou-se a remuneração do servidor como um componente do processo de democratização na burocracia estatal. Com as cautelas devidas, entendo válida a posição, acenando, porém, para o risco de se ter, respaldado por uma equalização interna, a formação de quistos de privilégios e, portanto, não assentada em equalização a partir de referência externa em geral, cotejadas as especificidades. Com efeito, as formas democráticas de composição da máquina, aliadas a uma adequada política remuneratória, trazem vantagens incontáveis. Ora, se, ainda hoje, estivéssemos condicionados ao critério político de composição da corte, certamente, muitos aqui não estariam dando a contribuição.

Por fim, lançou-se aqui um desafio, o de reconstrução no setor público, nesse momento de crises extremamente graves, no qual os parâmetros, os paradigmas são questionados. Vamos construir um novo paradigma institucional e novas matrizes relacionais e, sobretudo, buscar a conformação da máquina aos paradigmas do Estado Democrático de Direito.

Finalizando, peço desculpas por falhas de interpretação da posição dos três participantes desta tarde, todos trazendo aporte teórico e prático da maior pertinência e densidade.

Da minha parte, não podendo trazer construções mais amadurecidas sobre o tema, compareço com meu entusiasmo, meu compromisso e minha inquietação. Particularmente, gosto muito dessa temática - Políticas Públicas - principalmente, em razão do apelo de vivência, já que lido com sua aplicação. Assim, a minha modesta contribuição é, menos bagagem teórica; mais fruto da percepção, a partir da experiência diuturna nos espaços públicos de caráter governamental, e do interesse pelo público não governamental, conquanto não despreze o necessário substrato científico oferecido pelos estudiosos da matéria.

Parabenizo a Fundação João Pinheiro pela excelência do trabalho e a Escola de Governo por essa iniciativa louvável. E, respondendo a uma provocação do Dr. Marcos Campello, quando critica a proliferação de Escolas de Governo, desejo fazer a defesa de Minas. Acho que o Dr. Francisco Gaetani deve ter pensado: "Esta é uma escola única, não é, tão só, mais uma!" Afirmando que iniciativas desse tipo proliferam, mas devemos trabalhar com a certeza de que aqui se busca uma solução, não por moda, não porque as coisas acontecem, mas porque não se pode perder o bonde da história que reserva um espaço profícuo para mudanças. A Escola é uma resposta a esse desafio de estruturar um novo perfil governamental em Minas em processo permanente e construtivo.

BLOCO 2

**Gestão Pública e Participação: do Planejamento Compreensivo
às propostas neo-corporativistas**

O PLANEJAMENTO NO LIMIAR DO SÉCULO XXI



APRESENTADOR - Nosso próximo subtema será o Planejamento no Limiar do Século XXI. Para compor a mesa, gostaríamos de convidar o coordenador desta sessão, doutor Júlio Barbosa, chefe de gabinete da Presidência da Fundação João Pinheiro.

E os expositores são o ex-ministro do Planejamento, doutor Paulo Roberto Haddad. Do Departamento de Ciências Políticas da UFMG, doutor Fábio Wanderley Reis. O Secretário Municipal de Planejamento, doutor Maurício Borges. Doutor Júlio Barbosa, chefe de gabinete da Presidência da Fundação João Pinheiro, idealizador e primeiro diretor do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais, secretário-executivo do Conselho de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - Codemig, e precursor da Secretaria de Planejamento, na gestão Magalhães Pinto. Com a palavra, o doutor Júlio Barbosa.

JÚLIO BARBOSA - Vamos dar início a nossa reunião de hoje, cujo tema básico é exatamente Planejamento no Limiar do Século XXI. Cada um dos expositores terá de 20 a 30 minutos para fazer a sua exposição e, em seguida, vamos ter um pequeno intervalo, e retornaremos a esta sala, para as discussões e os debates, etc. Para dar início ao Seminário, eu passo a palavra ao professor Paulo Haddad.

PAULO HADDAD - É com muita satisfação que eu retorno à Fundação João Pinheiro, instituição na qual trabalhei como diretor durante quatro anos, de 1975 a 1979, na época em que o Luiz Aureliano e eu éramos diretores, tivemos oportunidade de fazer vários programas de desenvolvimento de médio e longo prazos para o Estado.

Preparamos o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste do Estado, preparamos o Programa de Agricultura de Baixa Renda, preparamos o Programa de Cidades Intermediárias, que naquela época tinha o nome de cidades-dique, preparamos as bases do Programa de Mobilização Comunitária, o Prodecon, entre outros. E quando assumi a Secretaria de Planejamento, tive a oportunidade de executar aqueles programas. A Fundação João Pinheiro, que participou da concepção dos programas, pôde participar também da avaliação e da coordenação desses programas.

Acredito que de 75 a 83 foi um período áureo para a Fundação João Pinheiro, porque ela se tornou a instituição mais importante no processo de planejamento do Estado. Para as pessoas que não percebem, às vezes, o ângulo e a importância institucional da Fundação no processo de planejamento, eu gosto de indicar uma figura, um número, um número pragmático que é o seguinte: de 79 a 83, no nosso período de governo, pedi para levantar no Orçamento do Estado quanto a Fundação custou para o governo. Ela custou, em quatro anos, um milhão de dólares. Depois, pedimos para levantar quantos recursos entraram do Banco Mundial, do BID, dos ministérios de Brasília, das Nações Unidas, do KFW, por projetos que foram concebidos a partir da equipe técnica da Fundação João Pinheiro. Entraram 560 milhões de dólares. Então, mesmo para as pessoas que não percebem a importância da instituição, tem-se aí um jogo utilitário importante para o governo do Estado: é uma instituição que se paga na proporção de 560 por um.

Bom, falar sobre planejamento neste momento é importante por vários motivos. Em primeiro lugar, observamos que, desde 1979, quando terminou o segundo PND, que foi o PND do governo Geisel, houve uma certa indiferença das autoridades federais com o processo de

planejamento de médio e longo prazos. O planejamento foi substituído pela política econômica de curto prazo. Os temas de estrutura, que são típicos de planejamento, foram substituídos pelos temas de conjuntura. E nós passamos a observar que, durante o período que vai de 79 até hoje, o Brasil viveu um conjunto de 12 a 13 experiências de programas de estabilização. Evidentemente que, durante esse período, foram produzidos documentos de planejamento.

No governo Figueiredo, por exemplo, elaborou-se o terceiro PND. No começo do governo Sarney, o ministro João Sayad montou um grupo de consultores, do qual participei, e nós fizemos o primeiro PND da Nova República. Quando foi lançado o empréstimo compulsório, em pleno Plano Cruzado, ele foi suportado por um documento chamado "Retomada do Crescimento e Combate à Pobreza: Problemas de Longo Prazo da Economia Brasileira". E foram vários documentos sendo preparados.

Agora, o que se observa é que esses documentos não entraram na máquina. Quer dizer, enquanto o segundo PND em nível federal, a máquina trabalhava ao nível dos ministérios, do processo de decisão, das rotinas, etc., impregnada pela concepção, os objetivos, as diretrizes, as prioridades do processo de planejamento, esses documentos ficaram à margem do processo decisório. Quer dizer, eles estavam ali ou para fundamentar uma decisão de onde vai colocar o empréstimo compulsório, ou para fazer parte de um ritual de planejamento.

Na verdade, o País começou a viver um conjunto de experiências de curto prazo. Agora, essas experiências foram as mais diferentes possíveis. Houve um momento em que tínhamos um programa com o monitoramento do FMI, às vezes não tinha o monitoramento do FMI, a variação, às vezes, era no sentido da ortodoxia, ou da heterodoxia, e, às vezes era até mesmo com gradualismo ou choque. O que é importante observar é que essa seqüência de políticas de curto prazo não deixou de ter repercussão nos problemas de médio e longo prazos.

Quer dizer, quando você faz um conjunto de políticas de curto prazo, existem efeitos não esperados sobre os problemas estruturais, o que chamamos de problemas de planejamento. A pobreza, a descentralização, o desequilíbrio regional, a questão ambiental, etc. Por quê? Em primeiro lugar, esses programas têm um viés anticrescimento. Em geral, a proposta dos programas de estabilização é a seguinte: você arruma a casa, faz o ajuste, impõe um sacrifício para a população, dá uma freada na absorção interna da economia, na demanda interna de consumo e investimento, para depois sair na frente, num patamar mais satisfatório para a retomada do crescimento. De experiência em experiência, algumas são dramáticas. Por exemplo, o período de 82 a 84, que houve um ajuste de estabilização, que levou o país a uma recessão tão profunda ou mais profunda do que a de 29.

Tem momentos em que esse viés é mais transparente, mas, em geral, quando você abandona regras estáveis e perspectivas e definições de médio e longo prazos, você vai afastando do cenário aqueles atores que estão mais comprometidos com as decisões de investimento, as decisões de acumulação, que são decisões de médio e longo prazos.

Em segundo lugar, dentro dos efeitos inesperados duma seqüência de políticas de curto prazo, você tem os efeitos distributivos. Em geral, esses programas, com exceção, por exemplo, do Cruzado, soltam a taxa de juros, quer dizer, deixam a taxa de juros bater no nível necessário para evitar especulação de estoques, demanda de bens duráveis, demanda de investimentos, para restringir a demanda interna, e fazem uma política muito dura em cima dos salários, ou através de alguma fórmula que o salário é ajustado pela taxa esperada de inflação que é projetada oficialmente, etc.

O resultado é que você vai distorcendo a distribuição funcional de renda. Ao longo desse período, dessa seqüência de políticas de curto prazo, que já inteira 14 anos, observa-se a perda de posição relativa dos salários e o crescimento da posição relativa dos juros. Quer dizer, os rentistas, que participavam com 5%, 6% da renda nacional, vamos supor, há vinte anos atrás,

estão próximos de 20%, e os salários, que chegaram a participar com 52% da renda nacional, estão oscilando entre 31% e 33% da renda.

Eu poderia avançar outros exemplos de como você, sem perceber, ou inconscientemente, vai gerando uma articulação entre o curto, o médio e o longo prazos, que é inesperada, que muitas vezes é perversa, e que é desfavorável aos próprios objetivos que o governo tem. Eu diria o seguinte, que as políticas de curto prazo têm efeitos implícitos sobre os problemas de médio e longo prazos.

Essa é uma questão muito séria. Em outubro de 92, fui chamado pelo presidente da República com a missão de remontar o sistema de planejamento. Como eu tinha um bom conhecimento com as pessoas e com as instituições que fazem planejamento no País, em 40 dias, no começo de novembro, já tinha no BNDES, que é o banco de fomento e desenvolvimento dentro do planejamento, o orçamento, o controle das estatais, e uma equipe montada de pessoas que eram ligadas ao processo de planejamento do passado.

Fizemos uma proposta de política de médio e longo prazos. Essa proposta teve sua primeira versão feita pela equipe do Fórum de Desenvolvimento do ex-ministro Reis Veloso. O ministro Reis Veloso estava promovendo, durante os últimos anos, uma série de painéis, seminários e encontros, sobre as questões estruturais do País; a política social, a questão dos desequilíbrios regionais, do meio ambiente. Ali havia um acervo de conhecimento que era uma espécie de acumulação da disponibilidade e da inteligência naquele momento.

A primeira versão desse documento foi preparada pelo Roberto Cavalcanti, que sintetizou as expectativas das pessoas que trabalhavam com esses temas. Levamos ao presidente, remontamos o planejamento e de novo se percebe que a máquina, todo o movimento da economia, é voltado para o curto prazo. O argumento central das pessoas, que, às vezes, têm compromisso com problemas estruturais, é o seguinte: sem estabilizar não é possível planejar. Sem acalmar a conjuntura não há como trabalhar com a estrutura. Esse argumento, que está nos acompanhando desde a época do Delfim, passa por vários governos. Passou pela equipe do Funaro, que é uma equipe eminentemente de estruturalistas, particularmente o pessoal de Campinas, e está agora dominando o pensamento a equipe da PUC, que está conduzindo o Plano Real.

Pergunta-se o seguinte: por que há essa idéia, quer dizer, sem estabilizar você não tem como planejar? Ora, em primeiro lugar, eu acho que isso é uma falsa colocação. Mostrei para o presidente da República, na época em que eu entrei no governo, o seguinte: mesmo sem o crescimento da economia, mesmo numa conjuntura inflacionária crônica, tem-se um gesto absolutamente grandioso. Por exemplo, no Orçamento de 93, o governo distribuiu seis bilhões de dólares de incentivos fiscais. É... Finor, Finam, Fundo Constitucional, IPI, apoio científico e tecnológico, apoio à pequena e média empresa, programa de exportação, etc. E normalmente, o que acontece com a alocação desses seis bilhões de dólares? Não existe praticamente nenhuma articulação entre o gasto que você realiza e os objetivos de desenvolvimento do país. Gasta-se um bilhão de dólares no Nordeste com incentivos fiscais, gasta-se 500 milhões de dólares na Amazônia, etc., sem que as pessoas perguntem para onde vai esse dinheiro, qual o critério que está sendo feito de avaliação, que articulação tem entre esse gasto e o desenvolvimento da região.

Essa visão de que você tem de estabilizar para planejar é equivocada. Além do mais, o governo federal naquele ano estava gastando com política social, educação, saúde, segurança, assistência social, 56 bilhões de dólares. Mesmo que você diga que o papel do planejamento é o papel de orientar o gasto público, de ordenar, articular o gasto público, com objetivos de médio e longo prazos, isso é uma tarefa gigantesca. É uma tarefa impressionantemente complexa para ser executada. E, na verdade, as pessoas acham que o importante é você cuidar do incêndio conjuntural.

Como isso levou 14 anos, quer dizer, de 79 (na verdade, em agosto de 79, quando entra o ministro Delfim Netto) até os dias de hoje, você pergunta quanto desperdício houve na máquina, quantos projetos foram aprovados com gasto público, com incentivo fiscal, que é uma despesa tributária, que geraram impacto ecológico desfavorável, que ajudaram a concentrar riqueza no país, que ajudaram a ampliar o grau de corrupção administrativa, etc., etc. Então, se o Estado montasse um sistema de planejamento de médio e longo prazos, com o objetivo central de cuidar do seu gasto, alocar os seus recursos de maneira articulada, isso por si só já seria um processo de planejamento abrangente, complexo, extremamente difícil de ser implementado.

A outra observação que nós temos a fazer é a seguinte: o pessoal que lida com programa de curto prazo, com política de estabilização tem um viés agregativo, tem uma distorção agregativa. Por exemplo, quem está montando o orçamento fiscal de 94, de 95, procura fazer alguns arranjos de receita e despesa, para eliminar o déficit potencial. Isso é muito importante.

Se você tem um déficit potencial, os agentes econômicos sabem que, em algum momento, esse déficit vai ser monetizado, e há uma expectativa inflacionária em torno desse déficit potencial. Tudo bem. Quando se faz o Fundo Social de Emergência, aumenta as alíquotas de impostos e equilibra as contas do ponto de vista orçamentário, você pergunta o seguinte: "Mas o que é que acontece com a coluna do gasto? Onde o dinheiro está indo? Como ele está sendo processado?" A tendência da macroeconomia de curto prazo é de olhar os números do ponto de vista agregado, e dizer, "olha, desde que não estoure as previsões, desde que os limites sejam obedecidos, não me importa se esse dinheiro vai gerar um processo de corrupção, uma ineficiência, uma ineficácia, um grande desperdício. A minha missão maior é estabilizar".

Esse modo de raciocinar é que gerou uma certa convivência da tecnocracia mais racional com essa podridão que há no país em termos de uso dos recursos públicos. Você vai lá para cima, vai trabalhar na área federal, prioriza a estabilização, trabalha com valores agregados, e por baixo vai comendo um processo tradicional, clientelístico, corrompido, etc. Esse tipo de lógica não pode prevalecer. Primeiro porque é a lógica do desperdício, segundo, é uma lógica que favorece a política tradicional, quer dizer, eu cuido dos agregados macroeconômicos e os políticos, e os governadores e o corporativismo cuidam de gastar. Esse é um argumento poderoso, mesmo que o Estado saia do setor produtivo, que haja privatização, que se diminua o tamanho do gasto público, há um espaço enorme para o planejamento, quando você gastar em educação, gastar em saúde, gastar em assistência social, gastar na infra-estrutura.

Um outro ponto que me preocupa é um ponto relacionado com o Estado em si, o Estado para fazer planejamento. Estou entrando agora na literatura sobre a reinvenção do Estado, o que é público, o que é privado. É principalmente uma discussão do que fazer com o Estado que existe. O que fazer com esse Estado que está aí.

Você tem o Estado, 350 mil funcionários em Minas Gerais, 1 milhão e 200 mil funcionários no governo federal, 520 mil funcionários na administração direta e indireta de São Paulo, quer dizer, existe um Estado. O que fazer com esse Estado? Ora, vamos supor que a gente aceitasse que o papel do Estado é produção de serviços tradicionais, os serviços da Riqueza das Nações, quer dizer, segurança, saúde, justiça, educação. Vamos supor que se admitisse isso. Mas como fazer a prestação desses serviços? O que se observa na formação da estrutura desse Estado é que, quando se desenhou a sua organização, particularmente nas reformas administrativas do século XX, a partir de 1920 a 1930, adotou-se, de certa forma, a concepção da empresa fordista.

O governo americano, os Estados do governo americano, vendo que a administração pública era corrompida, ineficiente, não conseguia prestar direito nenhum tipo de serviço, buscaram na formação da organização privada, o modelo para a sua própria organização. Observando uma organização burocrática tradicional e uma empresa fordista, o sistema de hierarquia, de

centralização, o organograma, a forma de procedimentos normais, a relação interna dentro da empresa não há muita diferença.

Essa diferença também não atinge a alienação do trabalhador, quer dizer, o trabalhador que está numa linha de produção apertando uma porca é tão alienado quanto o funcionário público que está pegando um papel, olhando, dando um parecer, passando para a frente. Esse processo de alienação chega também à máquina burocrática. Formou-se um paradigma burocrático da administração pública, e esse paradigma, além de gerar uma ineficiência, gera um processo de alienação do servidor público no trabalho.

Ora, o que é que está acontecendo? A empresa privada abandonou esse sistema de organização pesado, centralizado, hierarquizado e a partir da adoção da produção flexível, foi criando uma geração nova de metodologias administrativas, gerenciais. Novas técnicas de gestão. Então veio a administração participativa, o problema da qualidade, a noção de cliente, a noção de *just in time*, e vieram várias metodologias. Algumas, estávamos comentando agora, são capas novas, embalagens novas para conceitos antigos. Mas, na verdade, você tem hoje na empresa moderna um sistema gerencial extremamente flexível, adaptativo, etc.

O que já observamos é que algumas experiências estão nascendo, de incorporar essas técnicas de gestão na administração pública. Já se tem, assim, registros de alguns Estados americanos, de algumas prefeituras, de alguns órgãos de governo que passaram por programas de qualidade, de administração participativa, de reciclagem da mão-de-obra, com a noção interna de clientela, etc.

Acho que para que se possa reformular o Estado, o governo, é preciso que haja uma possibilidade de, democraticamente, se fazer essas experiências. E, nesse sentido, uma instituição como a Fundação João Pinheiro passa a ter um papel extremamente importante, se a nova administração pública do Estado quiser dar uma sacudida nessa administração tão ineficiente, tão centralizada e tão alienante dos servidores que nós temos.

Dos dois pontos que eu coloquei aqui, a gente pode colocar outros pontos no debate, o número um é esse falso dilema entre estabilização e planejamento; o número dois, a necessidade de você reinventar o governo para abandonar o modelo fordista da organização pública, ou paradigma burocrático, e partir para um paradigma pós-burocrático, para o qual já existe um inventário de experiências registradas aqui e no exterior. Muito obrigado.

JÚLIO BARBOSA - Com a palavra, o professor Fábio Wanderley.

FÁBIO WANDERLEY - Bem, diferentemente do Paulo, não tenho com a Fundação João Pinheiro, institucionalmente, nenhuma ligação, a não ser essa que consiste em aparecer por aqui de vez em quando nesses encontros, para participar de discussões como essa. Razão a mais para que eu veja com muito prazer a chance que isso representa de contatos com uma casa onde tenho tantos amigos, especialmente em tão boa companhia, como é o caso hoje.

É uma coisa onerosa, falar depois de uma exposição tão interessante, tão recheada de experiências, como a que o Paulo acaba de fazer para nós. O que pretendo fazer aqui é agarrar um pouco a tensão sugerida pelo tema proposto para a nossa discussão, gestão pública e participação. As conexões, as relações e a tensão envolvida nesse título.

O ponto de partida, parece-me que poderia ser o seguinte: se tomarmos a idéia de gestão pública, estaremos destacando aqui, naturalmente, o Estado e a sua ação. Coloca-se aqui um problema de eficiência. O Estado aparece como um instrumento da realização de determinados objetivos, eventualmente como o próprio sujeito da definição desses objetivos e da sua

realização. O contraste com isso, quando se pensa no problema da participação, o que surge como questão central é a questão da adequada presença da sociedade junto ao Estado.

O que aparece aí é o problema da democracia, problema do Estado como arena, como arena da representação de interesses diferenciados, eventualmente do processamento desses interesses, da acomodação entre eles, etc. Acho que a ênfase nessa dicotomia, na articulação entre os dois termos, parece-me extremamente bem-vinda. Seguramente, temos aqui um problema de grande importância, e que tende a ser negligenciado, e muito da discussão de alguma forma relacionada com os problemas gerais que estão envolvidos aí.

Temos, por exemplo, uma perspectiva que tende a surgir reiteradamente nessas discussões. Participando de encontros sobre reforma do Estado na Enap, em Brasília, esse foco aparece com frequência, o foco, digamos, do técnico em administração. Administração pública como especialidade, como disciplina e o foco que tende a ser característico disso aí.

O que temos aqui é algo que, com muita frequência, faz-me lembrar de velhas regras de administração pública, que eu era forçado a ler num curso de Administração Pública que fiz junto com o curso de Sociologia e Política, na Faculdade de Ciências Econômicas, anos atrás, onde se tinha com muita frequência aquilo que costumamos designar como as penosas elaborações do óbvio. Certo receituário tipo "é preciso conhecer para prever, para prover". Como contestar uma coisa dessas? Essa é uma regra absolutamente irretorquível. Só que não sabemos nada, à medida que aderimos a uma regra como essa. Isso significa simplesmente o seguinte: é preciso agir com eficiência.

Para agir com eficiência é necessário conhecer o ponto, estamos do mesmo tamanho. E eu tenho impressão que boa parte do que se apresenta, enfim, a qualidade total, a reengenharia, etc., algumas das modas que o Paulo mencionava há pouco, é o velho O&M disfarçado. Encontra-se as penosas elaborações do óbvio com bastante frequência e conexão com isso. Apesar do que há de resgatável, para usar essa palavra antipática, e que o Paulo apontava há pouco.

Por outro lado, tem-se a oportunidade de apontar uma outra maneira de retomar o tema, que também é bastante corrente, que está certamente na ordem do dia, em conexão com a idéia, problema de governabilidade. Onde ocorre uma coisa curiosa, uma impropriedade curiosa, mesmo se a coisa é vista sob a ótica de uma semântica banal, afinal de contas o sentido que as palavras apropriadamente deveriam ter. Acho que ocorre aqui com governabilidade algo muito parecido com o que ocorreu com credibilidade.

À medida que se tornou a palavra da moda, passou a ser usada como sinônimo de confiança, que evidentemente não é. Temos confiança naquilo que tem credibilidade, naquilo que é crível, naquilo que merece confiança. Com a governabilidade está acontecendo algo semelhante.

Governabilidade, em princípio, naturalmente é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade. No entanto, vemos usado crescentemente como se fosse uma característica do governo. Como se fosse sinônimo de capacidade para governar, de capacidade governamental. E certamente isso é uma impropriedade que deixa de fora alguns problemas importantes, em particular, à medida que nós temos em vista exatamente a articulação das duas dimensões, nós temos a possibilidade precisamente de situar os problemas políticos envolvidos. Problema envolvido no sentido em que, digamos, as razões e condições pelas quais a sociedade se apresenta mais ou menos governável, que pode fazer com que o Estado seja mais ou menos capaz de governar a sociedade. De governá-la de uma maneira que se presumiria que fosse adequada, etc.

Em Fórum Nacional, eu participava de uma mesa-redonda em que havia uma apresentação do Wanderlei Guilherme dos Santos, em que a questão da governabilidade era associada, era

formulada a partir de uma distinção, de uma separação entre os problemas que ele chamou das instituições estatais, por um lado, e as instituições políticas, por outro lado.

O problema das instituições estatais seria, basicamente, enfim, a burocracia, em seus diversos aspectos, inclusive a polícia, a burocracia armada, o Exército, o que quer que seja, por um lado, e as instituições políticas teriam a ver com coisas como o sistema eleitoral, forma de governo, etc., etc. A tese do Wanderlei consistia em vincular fortemente o problema da instabilidade e da governabilidade, ao aspecto correspondente às instituições estatais, de maneira precisamente a tornar secundária, em correspondência com uma posição que ele vem sustentando publicamente, de uma maneira polêmica e, na minha avaliação, torta, segundo a qual a discussão dos problemas relacionados com sistema político, os problemas das instituições políticas, seria secundário, etc., não deveria haver experimentalismo que certas pessoas têm proposto, e tudo mais.

De toda maneira, estou apenas ilustrando o fato de que se tende a tornar o problema da governabilidade em ênfase no aspecto correspondente mais estritamente àquilo que estaria aqui no termo da gestão pública, por contraste com o da participação. Aquilo que tem a ver com a máquina do Estado, com o conjunto dos aparelhos, dos mecanismos, etc., que o Estado utiliza para colocar em prática quaisquer políticas.

Um desdobramento importante disso, e que aparecia também na palestra do Wanderlei, é o seguinte: é que a questão da governabilidade, a possibilidade de êxito do governo no desempenho das suas funções precípua, tende a ser posta em correspondência com uma certa idéia de uma sociedade que formula demandas e reivindicações em excesso. O governo teria uma sobrecarga, a máquina do governo, do Estado, não tem condições de responder. E claramente o que está posto aí é um problema de mera eficácia. À medida que as demandas se acumulam, tornam-se excessivas, não haveria como responder, não haveria como ser eficiente. No entanto, parece-me que é possível tomar isso de uma maneira bastante diferente, que é mais fiel à sugestão da conexão entre os dois aspectos da gestão pública e da participação. Poderíamos, por exemplo, invocar uma distinção já velha, clássica, entre função governativa e função representativa, que é perfeitamente análoga ao binômio gestão pública e participação. Nessa ótica se teria o problema da governabilidade, posto na conexão, na conciliação, digamos, entre os requisitos, governabilidade entendida no sentido mais adequado, mais amplo.

Lembro-me, por exemplo, de uma formulação do Huntington, cientista político norte-americano, que é, a propósito, invocado pelo Wanderlei Guilherme nessa tentativa de ligar governabilidade com excesso de demandas. Huntington é um dos autores que andou tematizando o problema da governabilidade, de uma formulação do problema da institucionalização política no campo e uma sociedade qualquer, onde se tem o destaque da necessidade, por um lado, de que a máquina do Estado, a esfera propriamente da política no sentido mais restrito, seja autônoma em relação às demandas que vêm da sociedade, como condição de, precisamente, eficiência. Que não seja paralisada pelas demandas eventualmente excessivas, ou de naturezas diferentes e contrastantes que vêm da sociedade.

Por outro lado, haveria, concomitantemente, a necessidade de que essa máquina do Estado se tornasse também flexível, se tornasse adaptável. O que significa basicamente sensível, de alguma forma, à multiplicidade das demandas. O ponto crucial é que essas duas características, esses dois traços, acabam envolvendo uma demanda, um desiderato que é contraditório. Uma aparelhagem institucional que seja excessivamente sensível, excessivamente adaptável, não vai ter as condições, o grau mínimo de autonomia para poder agir com eficiência, etc. E temos formulado, com certa clareza, o que seria provavelmente a tensão básica.

O problema estaria posto na necessidade de uma acomodação institucional, eu diria, de certa maneira, peculiar de se colocarem as demandas. A questão não é tanto o excesso de demandas, mas ela pode ser deslocada para o fato de que as demandas assumem feições diferentes, e se

tem, isso seria característico das situações em que se tem a fragilidade e a debilidade institucional que as análises tradicionais do Huntington destacam, como o fato de que as demandas, de alguma forma, se paralisem mutuamente, se neutralizem. Tem-se a condição, na qual, precisamente, a fragilidade das instituições, o fato de que as instituições não têm vigência real como tal, não se constituem em parâmetros efetivos para o processo sócio-político-econômico cotidiano, resulta num jogo em que cada ator usa na arena política o que quer que seja que tenha como recurso, com a conseqüência de que, eventualmente, os militares que controlam um recurso de tipo muito especial, os instrumentos de coerção física, têm prevalência. Predominam, condicionam o que há de fundamental no jogo.

Daí o recurso a uma expressão que alude às forças militares, como o pretorianismo, para caracterizar essa condição de fragilidade institucional. O ponto básico estaria em que, ao invés de excesso de demandas, poderíamos ter demandas não-compatibilizadas. Demandas que seriam divergentes, demandas que eventualmente são, no limite, abertamente conflitantes. Empurram em direções diversas. Em boa medida isso está por detrás da dificuldade de acomodar essa demanda contraditória de que as instituições sejam, por um lado, sensíveis, adaptáveis, por outro lado, autônomas: de acomodar a gestão pública e participação.

Eu diria que isto equivale a dizer que as relações entre gestão pública e participação redundam num problema que pode ser posto nos seguintes termos: quem fixa os fins da ação do Estado? Quais são os fins que o Estado vai perseguir? E muito claramente, à medida que a coisa é posta nestes termos, tem-se a percepção da dificuldade, do fato de que aquela tensão que eu esboçava há pouco, na verdade, é uma tensão entre desiderato de eficiência e desiderato de democracia. A eficiência supõe, antes de mais nada, fins estabelecidos de maneira inequívoca, clara, precisa, de forma que se possa tratar de manipular os meios de qualquer natureza que sejam necessários para a realização dos fins.

Acontece que a democracia, de certa maneira, por definição, consiste precisamente em problematizar a fixação dos fins, à medida que reconhece que há uma pluralidade de fins em competição, eventualmente em conflito e, portanto, coloca-se um problema de agregar os fins, as demandas, os interesses, compatibilizá-los, estabelecer de maneira legítima certa prioridade entre diferentes interesses, reformular de maneira negociada os interesses desse ou daquele grupo, setor, agente, etc.

Seja lá como for, o ponto crucial em relação à democracia consiste, precisamente, no reconhecimento dessa multiplicidade de fins, de interesses, e que é preciso criar mecanismos que vão ser necessariamente complexos, morosos, em alguma medida, para a fixação dos fins da ação do Estado em áreas diferentes. Claro que, se pensamos em termos de maneira mais rígida, mais tosca, num modelo de eficiência que envolve a fixação supostamente pronta de fins, a possibilidade de mobilização ágil, rápida, de recursos ou meios necessários para a realização desses fins, nós acabamos fazendo o elogio do autoritarismo, ou do tecnocratismo, ou do que essas duas coisas têm em comum.

A idéia, enfim, trata-se de energia nuclear, portanto, ninguém dá palpite, quem sabe é o técnico, é o competente. O que, evidentemente, é uma "pataquada", porque, obviamente, mesmo ao leigo, que não entende nada de energia nuclear, é possível perguntar para que é que queremos a usina Angra III.

Podemos estabelecer, tratar de obter, nem que seja do técnico, do sujeito supostamente competente, a informação necessária sobre as conexões entre meios e fins, a partir de uma condição em que nós, como cidadãos, decidimos sobre os fins. Se se fala que é para promover o desenvolvimento, pode-se perguntar, no limite, até para que queremos promover o desenvolvimento. De repente, dá para, nesse período, nesse tempo de preocupações ecológicas, pensar em menos desenvolvimento e mais natureza, enfim, existe uma opção de desenvolvimento zero, há quem tenha falado disso. Pode-se pensar em termos de um ideal de

vida mais rústico, mais tosco, mais pobre, que não seja indigente, e que não requeira Angra III, etc.

Enfim, seja lá como for, o ponto aqui, inerente à democracia, é a questão da fixação dos fins, e pretender simplificar demais a questão da fixação dos fins nos empurra na direção do autoritarismo, do tecnocratismo, e assemelhado.

Pensando nesses termos, eu diria que existe uma possibilidade, entre inúmeras outras, de destacar dois aspectos interrelacionados com respeito aos quais os fins da ação do Estado, e, conseqüentemente, a mobilização dos meios necessários para o Estado agir com eficiência, são questionados num momento. Questionamento esse que se faz de maneira não de todo consistente. Estou pensando no nacionalismo, por um lado, e na questão da expansão funcional maior ou menor do Estado, nos limites do Estado que o Paulo falava há pouco. Nacionalismo, naturalmente, há um certo sentido, uma certa forma, um certo contexto de discussões, etc., em que isso aparece como coisa já meio arcaica, superada, década de 50, etc. No entanto, é preciso reconhecer que está vivo.

Enfim, continua-se colocando a questão certamente de como nos situamos a respeito dele. O ponto aqui é que o nacionalismo pretende fornecer um certo tipo de resposta a respeito da questão de quais são os fins da ação do Estado. Teremos, supostamente, fins que são consensuais no plano nacional, que envolvem a idéia de um Estado ativo, funcionalmente expandido, etc., para tratar de realizar esses fins.

Acho que é possível, de certa maneira, concretizar a meta, o desiderato que está envolvido na postura nacionalista, num certo modelo de potência autônoma. A idéia de reproduzir um pouco o modelo daquilo que os Estados Unidos representaram no século XX. Uma potência, enfim, condições de prosperidade material, condições de, em boa medida, realizar no plano internacional os desígnios que possa ter de qualquer natureza. Existe um certo desiderato de autonomia, definido em termos coletivos, em termos nacionais, que se associa com um certo desiderato de prosperidade.

Na verdade, eu diria que se tem aqui um acoplamento entre certas tarefas materiais, envolvidas no crescimento econômico, no desenvolvimento econômico, e certo aspecto de identidade. Assimilamos a afirmação de identidade coletiva, e por transferência, da nossa identidade pessoal, à medida que nos identificamos com a coletividade, realização de identidade coletiva com um processo de desenvolvimento nacional.

Muitas das discussões a respeito do nacionalismo, feitas por Jaguaribe, por exemplo, na década de 50, iam precisamente nessa direção. Direção de mostrar como o nacionalismo substituiria o patriotismo ingênuo, o "nosso céu é mais azul, nossos bosques são mais verdes", pela idéia da afirmação da identidade nacional feita através do processo de desenvolvimento econômico, e do atendimento dos interesses materiais da população em geral, etc.

Claro que há uma velha crítica de esquerda ao nacionalismo, que contesta a suposição de consenso nacional, que fala de conflito clássico, interesses diferentes, etc., com fins, portanto, diferentes. Parece-me mais relevante, mais momentoso o que surge em conexão com as tendências econômicas da atualidade. A globalização, como é chamada, o triunfo neoliberal, o desiderato do Estado mínimo, associado com isso. Mas há aqui uma esquizofrenia.

Mesmo setores que propõem mais afirmativamente esses desideratos, essas metas, o Estado mínimo, a inserção neoliberal numa dinâmica globalizante, que caracteriza atualidade, etc., mostra-se, na verdade, vacilante. Há certos aspectos, digamos mais espúrios, que se poderia, até eventualmente, deixar de lado numa discussão como essa.

O empresariado brasileiro, por exemplo, mesmo que vocalize certas teses neoliberais, está longe de pretender rapidamente fechar um BNDES, que faz empréstimos a juros negativos, que

redundam em doações para certos grupos capitalistas poderosos. Está longe de prescindir de empreitadas do Estado, dos incentivos, etc., etc.

Mas mesmo se deixarmos de lado, acho que é curioso observar a freqüência e a insistência com que se fala, por exemplo, da necessidade de um projeto nacional. A necessidade de se constituir uma vontade política, capaz de traçar um projeto nacional e de executá-lo, o que naturalmente supõe tudo, menos um Estado mínimo. Supõe que, obviamente, um Estado que vai ser o mentor, de alguma forma, dessa definição do projeto nacional, e um instrumento importante da sua realização, etc.

Seria possível pensar que, se de alguma forma os fatores associados, as condições associadas com a globalização, com o processo de globalização econômica, ainda que eles possam ser tratados em termos de imperialismo em certa perspectiva, são uma fatalidade, então vamos, no limite, tratar de organizar o império, e tirar proveito das melhores condições materiais que o dinamismo econômico asseguraria.

Os problemas de identidade nós vamos resolver na área própria. Vamos jogar futebol, falar português do Brasil, dançar samba de breque, se for o caso, mas não temos porque misturar o problema de identidade com o problema do desenvolvimento econômico.

Podíamos pensar em fazer uma espécie de Canadá, um Canadá quente, em diversos sentidos, mas essa referência serve para aludir ao fato de que o Canadá é, claramente, do ponto de vista econômico, mais um Estado dos Estados Unidos e, no entanto, vive prosperamente. Há um fator importante, os trabalhadores canadenses são, pessoalmente, muito mais autônomos do que o trabalhador ou o indigente brasileiro. O ponto aqui é que a autonomia pessoal é a consideração decisiva no limite. E a referência à identidade coletiva, à suposta autonomia coletiva, pode ser um embaraço à realização da identidade, da autonomia pessoal.

O ponto crucial, o dilema consiste em que, claramente, crescimento por si só não resolve. Está aqui o Paulo Haddad, que não me deixa mentir. Participei recentemente de dois ou três eventos junto com o Paulo Haddad, e ele fez, entre outras coisas, uma colocação enfática do dinamismo demonstrado pela economia brasileira no último século. O Brasil é, provavelmente, o país que mais cresceu no último século. E o resultado é essa coisa lamentável que se tem pela frente. O capitalismo brasileiro, com todo seu dinamismo, produziu miséria em proporção descomunal, indigência, destituição gigantescas, a ponto de termos, inequivocamente, uma sociedade virtual. O que, aliás, não é de hoje.

Boa parte da história tem a ver com algo que o ministro Ricupero destacava na entrevista nas páginas amarelas da "Veja", há algum tempo, no meio de várias coisas que me pareceram meio equivocadas e muito importantes. Ele destacou, com ênfase, o fato de que o Brasil gastou quatro séculos fazendo uma sociedade escravista, e de lá para cá, desde que se encerrou a escravidão, não conseguiu desmanchar essa sociedade escravista.

Ao contrário, em medida importante, a sociedade em que vivemos é um produto, uma expressão bastante direta da sociedade escravista que construímos ao longo desses quatro séculos. É preciso ponderar nessa ótica o que tem de recente a experiência escravocrata.

Temos pouca perspectiva histórica neste país, tende-se a pensar, num século, o tempo transcorrido desde que acabou a escravidão, como sendo uma coisa remota: nada disso. Acho que o que tem de recente, como o frescor, digamos, da experiência, foi dramatizada recentemente com uma figura que apareceu no noticiário.

Assisti pela televisão a comemoração de 124 anos de um velho cidadão, de cor negra, nascido em Minas, que durante 18 anos foi escravo, quer dizer, viveu parte substancial da vida dele como escravo, e que, depois disso, presenciou toda a história até aqui, e ainda é testemunha de toda a história republicana, de toda história do Brasil não-escravocrata.

Dá para viver isso numa vida, ainda que seja uma vida especialmente longa. Um velhinho viu tudo isso, certo? Quer dizer, isso é de ontem. Estamos ainda claramente imersos numa sociedade por diversos aspectos, propriamente escravista. Esta é uma sociedade de castas. E o dinamismo econômico brasileiro não foi suficiente para acabar com a sociedade, ao contrário, multiplicou o número dos indigentes. E, atualmente, temos dezenas de milhões de pobres, de escravos, de uma forma ou de outra.

Além dessa característica expressiva da experiência brasileira, que condiciona, baliza a ênfase no crescimento, temos uma observação muito especial, que é o seguinte: em condições democráticas, o Estado que iria administrar o capitalismo para ele crescer, é um Estado que vai ser fatalmente conformado pelo processo eleitoral, sensível às massas populares. E por contraste com essa característica emperrada do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, o fato de que pouca gente é incorporada como resultado dele, o processo, a dinâmica da democracia política na atualidade é fatalmente expansiva.

De duas, uma: ou fazemos autoritarismo aberto, ostensivo, com os militares controlando o processo político, ou se é para fazer o jogo democrático, acabamos no que já temos: o Brasil tem 100 milhões de eleitores.

Em contraste com algumas centenas de milhares de votos que caracterizavam, que eram tudo o que estava envolvido nas eleições presidenciais do início do século, nós, atualmente, já temos 100 milhões de eleitores. Em contraste também com os sete, sete e meio milhões de contribuintes, das pessoas que têm condições de pagar imposto de renda, que seria a parcela incorporada à sociedade economicamente afluyente.

Temos aqui algo que é patentemente um foco de problemas, e de problemas sérios. Eu diria que é possível caracterizar o problema constitucional brasileiro não resolvido, em termos de coexistência entre essas duas dinâmicas. Uma dinâmica que é economicamente excludente, viscosa, resiliente, deficiente no que se refere à sua capacidade de incorporação, e uma dinâmica que é, do ponto de vista político, expansiva, incorporadora, a rigor, explosiva.

Com o resultado de que, nessa sociedade, enquanto todas as decisões importantes do ponto de vista econômico são tomadas na pequena parcela incorporada ao processo eleitoral, ao processo econômico, no momento da eleição, o país muda de mãos. As decisões são tomadas pela nossa vasta Índia, para usar, para recorrer à Belíndia do Edmar Bacha.

Isso não pode dar margem a problemas. O processo eleitoral, quando a Índia se manifesta, tende a ser percebido como algo espúrio, ilegítimo, do ponto de vista da lógica ainda sábia do sistema econômico. É claro que isso significa, de alguma forma, dificuldade no que se refere à definição consensual. Estou aqui cumprindo a definição consensual de objetivos, no estabelecimento de fins. Só vamos ter a possibilidade de criar um Estado capaz de eficiente gestão pública, à medida que tivermos condições de acomodar, no plano político, o problema social do país.

Por outras palavras: um bom Estado-instrumento, de que falei inicialmente, supõe, necessariamente, um bom Estado-arena. Supõe que se tenha transformado o Estado numa arena que represente, de fato, adequadamente, a multiplicidade dos interesses. Mas há um problema adicional, em conexão com isso, que é o fato de que é muito complicado fazer esse Estado-arena aberto, adequadamente representativo, etc.

Existem conflitos latentes envolvidos nessa coisa, ou eventualmente abertos. Há interesses e projetos alternativos diferentes, contrastantes, eventualmente conflitantes, de organização do Estado, do estabelecimento de políticas nessa ou naquela área da ação estatal, de tal maneira que existe, claramente, um veto latente ao acesso de certas forças, de certos projetos, ao controle do aparelho do Estado. Tem a possibilidade de fazer, por sua conta, a gestão pública, e isso significa, na minha avaliação, o impasse por excelência que a gente está vivendo.

Esse veto se manifestou, recentemente, no âmbito do Fórum Nacional. Citou-se aqui, mais de uma vez, e estava lá o ministro César Flores a dizer a proposta da campanha, a campanha eleitoral que estamos vivendo nesse momento, que é preciso lembrar que o regime civil existente no Brasil é um armistício, e não significa a rendição incondicional das Forças Armadas.

Isto foi dito com todas as letras há três semanas e envolve claramente uma alusão a quê? Aos perigos representados pela eventual vitória do PT. Então isso me permite tocar, parece-me, nos dois pontos finais dessa rápida provocação, para fechar, o seguinte: "O que está envolvido, quais seriam os desafios, que mecanismos, digamos, poderiam eventualmente representar uma forma de transição que envolvesse a possibilidade de criar um Estado-arena adequado? E eventualmente estável?"

Vejo duas esferas de problemas, dois tópicos podem ser destacados. Um, que tem a ver com o problema dos partidos políticos. Não há necessidade de se criar, de alguma forma, uma estrutura partidária, onde um, ou alguns partidos de penetração popular tenham condições de incorporar estavelmente a participação político-eleitoral das massas brasileiras, de maneira que a gente se defenda do populismo e do fator de instabilidade, de ameaça, etc., que o populismo tende a representar.

Naturalmente, isso vai envolver necessariamente um certo aprendizado, porque a presença de um partido que tem esse tipo de viabilidade tende a ser percebido do ponto de vista do *establishment*, digamos, como ameaça. Tal como está acontecendo, no momento, em torno do extremismo que o PT representaria na percepção de determinadas lideranças, de determinadas figuras, que condicionam de maneira importante as decisões que se tomam.

Quer dizer, aqui não há como escapar de um certo aprendizado de parte a parte, do lado da esquerda e do lado da direita, e esse aprendizado, na minha avaliação, é algo que vai consumir tempo. Não há como ser muito impaciente em conexão com ele. Nós ainda vamos ter idas e vindas, oscilações, trambolhões, entre populismo fisiológico e militarismo aberto, autoritarismo militar, etc.

O segundo aspecto, que me parece ser o caso de mencionar, para fechar, é o que tem a ver com o tema do corporativismo, que corresponde a uma certa obsessão minha. Tenho, reiteradamente, falado dessa coisa, e que tem apelo, já que sou provocado pelo próprio título, subtítulo da nossa sessão, "Do Planejamento Compreensivo ao Neo-corporativismo".

Eu diria que uma das formas de se contornar algumas das dificuldades que o problema apresenta na sua dinâmica eleitoral, partidária, é exatamente se tratar de criar arenas, em princípio situadas na âmbito da esfera do Executivo, na máquina estatal, onde interesses trabalhistas, populares e interesses empresariais se consultem, e eventualmente se conciliem.

Até a nossa modesta experiência nesse campo já tem alguns sinais positivos. A experiência das câmaras setoriais, que com todos os percalços, bem ou mal, deu resultados positivos recentemente. E seja lá qual for, é muito importante reconhecer que isso é um ponto crucial do processo de estabilização democrática nos países de maior tradição liberal. A maneira de acomodar a presença, a afirmação de partidos populares, de partidos que eram, em alguns casos inclusive inicialmente revolucionários e que aprenderam, desradicalizaram-se, aprenderam moderação.

Um instrumento crucial nesse processo foi exatamente a criação de arenas um tanto informais, mas quais a voz dos interesses do *establishment*, digamos, se faz presente de maneira pesada, de maneira importante.

De forma que eu creio que algum tipo de arranjo que envolvesse a compatibilização dessas duas, dos requisitos associados com esses dois lados, eventualmente teremos condições de criar

justificadas esperanças de que, num futuro não muito remoto, possamos fazer gestão pública eficiente com participação adequada, sendo que a segunda, parece-me condição importante de realização da outra coisa, a primeira. Muito obrigado.

JÚLIO BARBOSA - Com a palavra, o professor Maurício Borges.

MAURÍCIO BORGES - Agradeço a direção da Fundação João Pinheiro por mais um convite. É uma instituição importante para o Estado de Minas Gerais e eu espero que ela volte a ser firme, forte, com já foi em outros tempos. Mais do que nunca uma instituição com essa tem papel decisivo na reativação do processo de planejamento em Minas Gerais. Estou dizendo isso não apenas por uma questão retórica, mas por uma questão que se pratica, à medida que a própria Prefeitura de Belo Horizonte tem trabalhado muito com esta instituição nos últimos tempos, e tende a incrementar um pouco esse tipo de colaboração. A Fundação João Pinheiro é uma referência de planejamento, que tem que voltar a ser fortalecida.

Os dados que Paulo Haddad apresentou, a eficiência que foi a João Pinheiro na época da sua gestão, mostra um pouco como é importante ter projetos.

Quando se está no setor público, isso tudo tem a ver com instituições de pesquisa como essa.

Problema de planejamento é, indubitavelmente, necessário, quando se pensa no amanhã como no Dia D, o qual foi planejado em 1940, de certo modo, e de uma forma, em nível operacional, desde 43. É impossível uma operação dessa, sem um planejamento detalhado. Mesmo assim, o Dia D, quer dizer, a invasão, apresentou problemas operacionais, alguns sérios, outros não tão sérios. E foi, no agregado, bem-sucedido.

O planejamento se faz presente em várias ações do setor público, e a sua retomada acho vital para o Brasil, para os seus estados e municípios.

Quando se fala dos problemas que o planejamento mais tem sofrido, a questão do tempo, do curto prazo predominar sobre o longo prazo é uma questão muito discutida. Foi mencionada pelo Paulo, e é verdadeira. Quer dizer, às vezes tomamos decisões de curto prazo e elas afetam o longo prazo, em geral negativamente. É uma questão que tem que ser enfrentada.

Outra questão muito levantada é que, quando se planeja, não se pensa nos participantes do planejamento, nos coadjuvantes, etc. Os atores podem não concordar com o planejamento e podem inviabilizá-lo. Está também na moda toda uma discussão que evolui para o planejamento estratégico, como contar, dentro do planejamento, com determinadas atitudes dos atores, do jogo econômico, político, etc.

Essas questões, eu diria, são verdadeiras. O planejamento estratégico é uma grande colaboração que veio, principalmente, pela escola chilena, e seu principal teórico seria Carlos Matos. Acho que algumas coisas já podem ser pensadas para uma visão mais operacional.

Existem na questão do planejamento dois pontos, dois grupos importantes, que têm que ser considerados. Há um grupo de questões técnicas, de problemas técnicos e políticos. Vou desenvolver mais a questão técnica, a qual, há muito tempo já era muito criticada, a crítica dos tecnocratas - "o problema do planejamento não é técnico, é político". Esse tipo de visão, e que tem um lado de verdade, às vezes escamoteia as questões técnicas e, com o renascimento do planejamento, elas se tornam realmente muito importantes.

As teorias econômicas de curto prazo têm pouco a ver com as teorias econômicas de longo prazo. Isso é um desastre teórico, e com conseqüências graves sobre as decisões que são tomadas, principalmente quando determinada doutrina de curto prazo prevalece sobre doutrinas de longo prazo. O exemplo que eu gostaria de repetir, citado pelo Paulo, é o seguinte:

nós estamos, em termos de contas públicas, se pensarmos em receita-despesa, relativamente equilibrados, na soma dos três níveis. Um dos grandes problemas hoje é que o setor público, do ponto de vista global, não está investindo quase nada. Gasta toda a sua receita com salários e outros custeios, e gasta muito pouco com investimento.

Do ponto de vista de um programa de estabilização, essa teoria de estabilização de curto prazo está na cabeça de quem está implementando o Plano FHC, tem-se é que equilibrar as contas. Essa questão de diferenciar o custeio do investimento não é relevante, segundo essas concepções. Na verdade, essas concepções são muito relevantes.

Quando se está investindo bem, investindo bem vamos dizer, não superestimando valor de obras, não envolvendo corrupção, investindo em setores realmente importantes, estratégicos, você está abrindo possibilidades; pensando no setor público, há possibilidades locacionais, de expansão do setor privado. O investimento público não é apenas um indutor, às vezes, de questões e desdobramentos, de investimentos privados de médio e longo prazos.

Podemos tomar, como exemplo, Belo Horizonte. Belo Horizonte, há mais de oito anos, tem se debatido com o custeio versus investimento. A cidade investe muito pouco. E quando investe, ou investia, era muito mal, em termos de definição de prioridade, de custo do investimento. Obras caras, subfaturadas, etc. Conseqüência disso é a paralisação do desenvolvimento urbano da cidade.

As possibilidades locacionais para residência, comércio, serviços ou mesmo indústria, todo o desenvolvimento urbano é truncado e a arrecadação da cidade se torna truncada também.

A relação que o investimento e a sua qualidade têm com o desenvolvimento econômico é fundamental. Ela não está presente na maioria, ou, eu diria, todas as teorias de curto prazo que existem em economia. E isso eu acho um desastre. Isso é uma questão técnica, teórica, que tem de ser repensada.

Além das teorias, temos uma questão realmente importante no problema da máquina pública. Muita gente fala assim: "Ah, o PT não conhece a máquina pública", a pergunta que eu faria é a seguinte: mas qual máquina pública? A máquina pública está virtualmente destruída. Ela precisa ser reconstruída. Em que direção? Acho que está acontecendo, de uns 20 anos para cá, de uma forma mais intensa, um processo estrutural de mudança, de um problema que foi instalado pelo capitalismo no século XIX.

É uma mistura da questão fordista com a questão weberiana. A alienação que esses processos produtivos e de organização gerencial burocrática que o capitalismo engendrou, isso tudo gerou ineficiência. Alienação no sentido marxista. Essa alienação está sendo superada pelos programas de qualidade total, pelas novas revoluções da informação que existem no sistema capitalista, e mais presente e sensível nos últimos 20 anos. No sentido produtivo, esta alienação está sendo superada. O setor público pode e deve se beneficiar dessas questões mínimas. Aproximam-se gerências, aproximam-se processos, onde aquela burocracia, que já foi considerada eficiente no sentido weberiano, é considerada ineficiente, alienada, etc. Isso pode ser contornado, resolvido e superado.

Estamos fazendo algumas mudanças na Sudecap. Ela sempre foi famosa pelo fato de orçar uma obra, e depois custar três, quatro vezes mais. A trincheira da Raja Gabaglia foi orçada em 2 milhões e 200 mil dólares, custou, finalmente, quase 8 milhões de dólares. Por que esse erro? Esse erro tem razões estruturais, de gerenciamento da Sudecap. Não é com rótulos que vamos resolver a corrupção da máquina da Sudecap. Qual é o problema? A Sudecap tem uma Diretoria de Projetos, uma Diretoria de Planejamento, que há muito tempo não funcionavam, e tem o departamento de Diretoria de Obras.

Quando um projeto é feito, ele é feito exclusivamente na Diretoria de Projetos. Não havia uma referência da Diretoria de Projetos para a Diretoria de Obras. Então, quando o projeto executivo da obra ficava pronto, ele ia direto para o Jurídico e não era checado pela Diretoria de Obras. O resultado disso é um estoque de projetos alienados, em relação à realidade que ele quer mudar. Essa é a característica central da Sudecap. A obra, em geral, supera o orçamento inicial, gera prejuízos, etc. Esse tipo de alienação, aliás, é típico em termos, vamos dizer, da sociedade brasileira, da economia brasileira como um todo. Tem muito a ver com a ineficiência e a incompetência da máquina pública para fazer o planejamento de uma obra.

Temos outros exemplos. A praça Carlos Chagas, que estamos dando um duro para corrigir erros de projeto, é um erro básico. Um projeto daquele tinha de ter um abastecimento de água, e, portanto, uma articulação com a Copasa, que não foi previsto no projeto executivo. Não havia água para aguar as plantas. Uma coisa elementar, mas tem esse erro de projeto.

É preciso fazer, vamos dizer, uma reengenharia, e tem semelhança também com o programa de qualidade total, onde aproximam-se as gerências, checa-se o projeto antes de ele ir para a licitação, etc. Essas providências em nível do setor público, como um todo, podem ser tomadas, e os resultados tendem a ser palpáveis. O importante é que os governantes acreditem e entendam isso.

Existem incoerências que são lamentáveis. O ministro do Planejamento, Beni Veras, acredita que é possível terceirizar todo o setor público, até a informação. Isso é de uma besteira atroz, pois o setor público precisa ter parâmetros de gerenciamento. Para o setor público contratar obras, tem de ter condições técnicas, senão ele vai ser tapeado. Tem que ter parâmetros gerenciais, rotinas para contratar obras; o setor público precisa ter máquina pública para terceirizar.

A terceirização global é impossível, em termos de setor público. Então, na cabeça do presidente Itamar, passa alguém do nível do Paulo Haddad a alguém do nível do Beni Veras. Quer dizer, o país não pode resistir a esses altos e baixos.

No caso do Paulo, fiquei triste em relação a sua saída do Ministério do Planejamento para o da Fazenda. Se ele estivesse hoje, ainda no Planejamento, seria de grande utilidade para o Brasil, para esse governo e para o próprio Plano FHC. Podia ter uma dimensão decisiva para o sucesso de médio e longo prazos do plano. O plano funciona a curto prazo. E, a longo prazo, precisamos ter visões mais estratégicas, de planejamento, que parecem estar faltando para esse plano.

A reforma da máquina pública tem de ser encarada em vários níveis e a todo momento. Inclusive, até por uma coisa prosaica, que é fazer obras. Fazer obras é uma coisa difícil. É muito mais fácil dar um aumento de salário para as professoras do que fazer uma obra. É muito mais fácil uma porção de coisas.

O custeio ganha muito do investimento por essas razões, porque o investimento envolve o planejamento, e o planejamento está um pouco destruído neste país e exige gerenciamento, exige vários níveis de eficácia e eficiência do setor público, que não existem atualmente. Acho que devemos procurar solucionar essas coisas, reequipar os órgãos de planejamento, levar o planejamento às várias instâncias do setor público.

Além do rol de questões técnicas, sabemos que no setor público existe, formalmente, o sistema orçamentário, mas que a execução orçamentária não obedece, ou tem pouco a ver com este sistema. Isso tem a ver com o estilo brasileiro, tem a ver também com o problema da inflação.

Todos os processos burocráticos administrativos relacionados ao orçamento, à feitura do orçamento, dotação de créditos orçamentários, empenho, etc., toda essa rotina não é apenas burocracia, ela é muito importante para o planejamento. Seria você realmente pensar

abstratamente, de uma forma mais teórica, a despesa, e não pensá-la a partir do resultado concreto, que é o caixa.

Hoje, as administrações públicas, de um modo geral, funcionam, e estão funcionando apenas via regime de caixa. As formas, os relatórios gerenciais, todos em cima do relatório de caixa e, portanto, essencialmente burros, pouco elucidativos, pouco informadores de questões centrais de definições em termos do gasto público.

A recuperação da importância do orçamento, que é um instrumento fundamental ao planejamento, é outro ponto importante e tem uma dimensão técnica, não é só uma questão política. Se acabar a inflação, isso já é um ponto importante, porque é muito difícil operar ali com inflação. Dá-se um crédito tal, e o valor efetivo dele é outro. O que é o resultado de caixa? Todo o processo orçamentário? A execução orçamentária?... as conexões são complicadas. Reduzir a inflação, próximo de um dígito por mês, já ajudaria muito, e claro que outros fatores seriam necessários.

Então, eu diria o seguinte, devemos defender o planejamento como um instrumento importante, fundamental da gestão pública. E para isso, essa recuperação de questões técnicas, teóricas, deve ser feita, deve ser patrocinada. Permanentemente é um fórum, é um locus, uma trincheira que não se deve abandonar, e deve tentar avançar sobre o curto prazo, e sobre, eu diria, a ignorância.

Finalmente, esta questão tem a dimensão política, que é muito complicada. Fábio Wanderley mostrou todas as encruzilhadas que a questão política envolve, mas eu, pensando apenas como mero secretário de Planejamento, acho que, politicamente, a obrigação número 1 é ser contra totalmente o discurso do planejamento ressentido, um planejamento que se diz incompreendido, porque foi submetido a decisões de curto prazo, etc.

A forma de o planejamento não ser ressentido, derrotado, é intervir a curto prazo. Isso envolve aproximação com as secretarias da Fazenda, Ministério da Fazenda, quer dizer, com quem gere o dinheiro, quem paga, envolve vários fatores de curto prazo.

Jogar no ataque, no planejamento, é jogar no curto prazo, e provocar ressentimentos ao invés de ficar ressentido. Essa é uma regra decisiva para se tentar recuperar o planejamento e ele realmente começar a ser ouvido. É difícil praticar isso, mas absolutamente necessário.

As questões políticas são muito complicadas, mas o planejamento não pode ser alienado, tem de agir politicamente e, principalmente, agir a curto prazo. Disputar o curto prazo, mostrar que certas coisas vão repercutir negativamente a longo prazo, outras não, mostrar opções, etc. Nesse sentido, ele deve, no mínimo, assessorar muito bem o poder público, quem realmente decide. Acho que, com esse espírito, é possível realmente avançar nessa retomada do planejamento, que é uma questão fundamental para o Brasil. É só isso. Obrigado.

JÚLIO BARBOSA - Vamos interromper a nossa reunião e, logo após reabriremos o debate. Trabalharemos nesses debates até às 12:40h.

Está aberto o debate.

PERGUNTA - JOÃO BATISTA, Banco do Brasil. Os senhores vão me permitir ser extremamente egoísta nas perguntas, porque eu trabalho na área de planejamento, e é uma coisa muito difícil hoje exercitar o planejamento. Às vezes, em nível de Banco do Brasil, se caminha para um lado, o governo está indo para outro, e a gente quase nunca se encontra em nível de planejamento.

Eu gostaria de fazer uma pergunta a cada palestrante. Primeiro para o ex-ministro Paulo Haddad. Por que o Estado não opta por contratos de gestão? Tivemos a experiência francesa, que foi muito bem-sucedida. Tivemos ações que ocorreram representando uma valorização do contrato de gestão. Não vejo, em nível de Brasil, a busca nesse tipo de experiência.

Pegar um planejamento macro, assim como o Fábio apresentou agora, não pode ter vários planejamentos, em vez de se pegar um planejamento macro, e se fazer contratos de gestão a partir de uma diretriz maior. Eu não vejo no país ocorrendo isso.

Com relação ao professor Fábio Wanderley, dentro daquilo que foi apresentado na sua exposição, teríamos que abrir mão do individual em função do coletivo. Eu vejo muito desde a parte do namoro, que se abre mão da sua individualidade, numa relação, até questões em relação ao Estado. Esse abrir mão do individual, em prol do coletivo, tem muito a ver com o objetivo, se o objetivo se identifica com a gente. Aí se abre mão do individual. Será que a parte de planejamento, será que a estrutura de governo, será que o próprio governo não está precisando de um programa de *marketing*? Será que isso não está mal vendido? Será que as pessoas não estão comprando é porque não acreditam, ou está mal vendido? É isso que eu gostaria de saber.

Quanto ao Maurício, falou-se sobre o planejamento atuando também no curto prazo. Estamos com essa experiência lá, e temos tido muita dificuldade, porque, na verdade, o que está ocorrendo é uma degeneração da imagem do planejamento dentro do banco. A curto prazo, não teríamos condições de acompanhar cenários, então, o planejamento fica fora, sem condições de ter uma aderência a diretrizes maiores, porque o apagar incêndio lhe desloca, e existe uma dificuldade também de acompanhamento do planejamento de curto prazo e de reorientação.

É muito rápido para que a estrutura, a metodologia de planejamento possa atuar. Temos degenerado a imagem do planejamento em função disso. Gostaria de saber a sua opinião com relação a essa parte. Muito obrigado.

PAULO HADDAD - A experiência de contrato de gestão que você tem em alguns países, particularmente na França e na Coreia, é muito bem-sucedida. No Brasil, a única experiência concreta implantada até agora é com a Vale do Rio Doce, que é também bem-sucedida. O governo faz uma negociação com a instituição, estabelece um conjunto de objetivos, metas de produtividade, desempenho, performance, política salarial etc., dá autonomia decisória sob condições, que são estabelecidas no contrato de gestão, e a empresa, a organização vai em frente.

O segundo contrato de gestão que foi assinado, os dois seguintes, a Petrobrás e a Embratel. Acho que é um caminho bom, um caminho adequado, e tem até mesmo pessoas pensando que a universidade deveria tentar recuperar a sua autonomia, tentando fazer contratos de gestão. Vai no MEC e fala assim: "Olha, nesses itens aqui eu quero autonomia decisória".

Não é possível que, para contratar uma pessoa, se tenha um processo, desse Estado burocrático, enorme. Como transição para o Estado pós-burocrático é um caminho bom ter um contrato de gestão. Agora, no Brasil, está indo muito devagar.

O contrato da Vale tem três ou quatro anos, o da Petrobrás foi assinado agora e vetado pelo Tesouro Nacional. E a promessa que a Embratel faria isso o ano passado, não se realizou.

Eu diria o seguinte: estamos muito atrasados no processo de descentralização do poder, e a máquina está no pior dos mundos. Por exemplo, hoje, mais do que nunca, as empresas estatais funcionam como departamentos de administração direta. Quer dizer, qualquer movimento delas tem que ser autorizado e condicionado à decisão de Brasília.

FÁBIO WANDERLEY - Bem, quanto à pergunta que me foi dirigida, para começar ela envolve certamente uma confusão com relação a um aspecto. O uso que eu fiz do contraste entre o individual e coletivo, na minha apresentação, ia precisamente na direção oposta da leitura que foi feita sua pergunta.

Falei da necessidade de prescindir do coletivo, de certa maneira, em prol do individual, quer dizer, aquela idéia que temos um funcionário, um substrato, de uma proposta de tipo nacionalista, mais enfático, que envolve exatamente uma certa fusão entre a identidade pessoal e a identidade coletiva. O individual se perde no coletivo. E fiz a denúncia disso. Opus-me a isso.

Chamei a atenção para o fato de que a autonomia que importa não é a nacional, no limite, à medida que existe algo de mítico na própria idéia de nacionalidade, uma coletividade que é personificada, mas o que importa é a autonomia pessoal, individual.

Pode-se ter na mitificação criada em torno da identidade coletiva e de uma proposta do tipo nacionalista um embaraço para a promoção do livre doutrinamento pessoal, da identidade pessoal etc., à medida que é uma leitura equivocada quanto a isso.

Independentemente disso, a conseqüência que você extraiu, que eu não vejo muito claramente a ligação entre a idéia de que planejamento macro, se entendi bem, vem sendo mal vendido esse problema, deveria ter um marketing adequado a respeito disso, há um paradoxo.

Há um elemento inerentemente autoritário na proposta de planejamento macro. Se você tem que vender planejamento macro, você já caiu na necessidade de democracia, e portanto, o planejamento macro, a rigor, já está meio inviabilizado, meio comprometido. O que, evidentemente, não significa dizer que o governo federal, estadual ou municipal, não deva fazer uso do conhecimento disponível sob qualquer área do problema que ele deva enfrentar, para se habilitar a agir com eficácia. Mas isso é uma banalidade.

Outra vez estamos no conhecer para prever, para prover. É claro que quem quer que seja que se disponha a agir, terá que conhecer as condições de sua ação, terá que basear a sua ação num diagnóstico que lhe permita certo prognóstico, certas prospecções, de maneira a agir com eficiência.

MAURÍCIO BORGES - Responderei em tese, não particularmente para a questão do Banco do Brasil, que eu não conheço bem. Mas eu diria que a atuação do curto prazo tem dois requisitos básicos. Um é político, você tem de fazer um esforço de interferir na esfera política etc. O outro é um requisito técnico, e eu acho que está mais à mão. O pressuposto cada vez maior do novo planejamento é a informação. Com a informação, o planejamento pode se aproximar de áreas, dar, às vezes, noção de conjunto para áreas que eram estanques e burocratizadas. Esse tipo de coisa pode ser feito até em relação ao mercado.

Se o mercado for bem-informado, ele pode ser coordenado, é uma mudança do planejamento, que se impõe. Cada vez mais o planejamento coordena, articula, torna coerentes coisas que antes eram incoerentes pela ignorância. A informação é o pré-requisito do novo planejamento. Com ela pode-se, às vezes, assessorar uma decisão que poderia ir numa direção e não vai, porque, a par de várias informações, sabe-se que aquilo tem impacto, ou conseqüências em determinado tipo de política. É o caminho, é uma espécie de instrumento básico do planejamento em qualquer área, em qualquer nível etc., é fundamental a informação.

Essa questão da revolução da informação vai ter conseqüências muito positivas sobre o novo planejamento. Não é um planejamento compreensivo. É mais um planejamento que coordena, articula, compatibiliza e que mostra incoerências.

PERGUNTA - VICENTE, estudante de Administração Pública, na Fundação João Pinheiro, para o professor Fábio.

Eu acredito que o planejamento participativo é possível. Por exemplo: o prefeito pode ouvir todos os segmentos e setores de uma sociedade, levantando seus problemas em escalas de prioridade, retornar para o gabinete, ver o que tem de recursos, volta a esses segmentos e setores da sociedade, e pede para definir, em face dos recursos existentes, o que deve ser feito. Isso é uma forma simplista, mas estou colocando aquilo que acho que pode ser realizado. Estou levantando esta questão, em face, principalmente, de duas colocações do professor Fábio, as quais considero contraditórias.

Elas são assertivas, ou seja, cada uma expressa algo de valor. Mas, se há contradição, gostaria que ele procurasse fazer uma síntese, porque contraditório não dá para assimilar.

Ele disse que o desenvolvimento não traz, de imediato, condições materiais de vida dignas para a população. Tudo bem, o Brasil é um exemplo disso.

Em outro momento, ele disse que o imperialismo, quer dizer, o regime autoritário, pode ser um meio eficiente para se conseguir excelentes condições materiais.

Creio que essas expressões são contraditórias. Porque, se o imperialismo que ele está colocando, é aquele planejamento centralizado, isso pode ser um meio eficiente para se conseguir excelentes condições materiais. Tudo bem, isso é uma assertiva. A outra também é uma assertiva, que o desenvolvimento não traz, de imediato, condições materiais de vida digna.

O que ele está dizendo é que o imperialismo traz essas condições de vida digna. Mas sem a participação da população? Sem que ela decida? Não seria esse o próprio desenvolvimento brasileiro?

FÁBIO WANDERLEY - Eu peço perdão a vocês, se me faço entender tão mal assim, realmente devo me expressar muito confusamente. Contradição: crescimento não basta, eu disse sim, que o crescimento não basta. A prova de que o crescimento não basta é a experiência brasileira.

Pode-se ter crescimento especialmente acelerado e, no entanto, produzir, do ponto de vista da maioria da população, um resultado negativo. Deixa à margem dos benefícios do crescimento, eventualmente, a maioria da população. E, certamente, aplica-se à experiência do Brasil nos últimos decênios. Quanto à questão do imperialismo, que você entende como tendo sido elogiado por mim, o imperialismo excelente para produzir condições materiais. Para começar é uma confusão que eu não sei de onde pode ter brotado, na sinonímia que você estabelece, ou me atribui, entre imperialismo e planejamento centralizado. Eu não vejo por quê.

Isso, na minha leitura, isso é um despropósito. Eu não diria uma coisa dessas. Quanto ao imperialismo, estou me referindo à relação entre as nações. Estou falando de imperialismo no sentido bem clássico, da literatura, de certa literatura de esquerda de tempos atrás. Refiro-me ao fato de que, no novo quadro internacional, com a derrocada do socialismo, com a dinâmica da globalização, o papel das corporações transnacionais, tem-se, claramente, um país que é hegemônico, que são os Estados Unidos.

Se é possível estabelecer, vincular o triunfo neoliberal ao triunfo de algum país, sem dúvida são os Estados Unidos. A nossa relação, os países da América Latina com os Estados Unidos, tem-se uma dinâmica que se observa no plano nacional, é uma certa restrição de opções. Uma certa restrição de opções no sentido de que, pelo menos, não se tem mais uma União Soviética para recorrer, como em certos casos, em certas circunstâncias, era possível.

Jogar com a idéia de bipolaridade, e se beneficiar como teste numa relação bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, como aconteceu... a idéia de uma terceira via, ou a idéia de

uma posição neutra, com a Índia, que em certo momento andou protagonizando o que quer que seja, isso, obviamente, torna-se menos possível, especialmente no caso de países como o nosso, países latino-americanos. A presença norte-americana mais intensa se torna mais ou menos fatal nas circunstâncias em que estamos vivendo.

Não fiz um elogio, disse o seguinte: se isso é assim, se é um diagnóstico aproximadamente correto, se o imperialismo é uma fatalidade, relaxemos e tratemos de tirar o melhor proveito possível do imperialismo. Vamos organizar o império.

No limite, se for possível, fazer o seguinte: já que tomam decisões lá em Washington que me afetam, eu quero votar lá em Washington. Se der, vamos fazer isso. Provavelmente não vai dar. Então, vamos ver o que é que dá para fazer. Seja lá como for, não há porque combinar imperialismo com planejamento centralizado, de maneira nenhuma.

Não consigo entender como isso pode ser lido do que eu disse, e por outro lado não há elogio ao imperialismo, há uma certa recomendação realista que vai na direção de, reconhecendo certa fatalidade, procurar, já que conhecemos assim. Vamos ver o que dá para fazer em termos de previsão e provisão.

PERGUNTA - MARIA HELENA, Fundação João Pinheiro, Setor de Rendas Regionais.

Eu gostaria de saber, na área de planejamento, como é que vocês estão lidando sem informações que possam utilizar no planejamento a médio e longo prazos? A informática está muito desenvolvida, mas informação não existe.

Basta dizer que estamos com o Censo de 85 ainda sem informação, em níveis de detalhe. Temos a grosso modo as informações totalizadas, mas em níveis de detalhes, não. Em 1990 elas nem apareceram, nem planejado está ainda o Censo de 95. E o que se vê, são informações com metodologias, periodicidades, universos diferentes, onde não dá para uniformizar e fazer.

O nosso setor, por exemplo, a Heloísa, também, temos o mesmo problema, como fazer o PIB, a formação bruta de capital, enfim, na área de contas consolidadas, como que a gente trabalha com isso, como vocês, do planejamento, estão enfrentando, numa época em que a informática está aí e a informação não existe? É isso que eu queria saber.

MAURÍCIO BORGES - É curioso observarmos que, com essa mudança que aconteceu de 1980 para cá, em relação à substituição do planejamento pela política econômica, ou seja, o tratamento mais de curto prazo nas questões do país, como é que o sistema de informações se modificou, porque o que a gente constata, hoje no Brasil, é que as informações econômicas e financeiras necessárias para a formulação de uma política econômica de curto prazo, elas estão cada vez melhores.

Se você olha, por exemplo, as estatísticas monetárias, do sistema financeiro, balanço de pagamento, no começo de cada mês, se consegue indicar quanto que foi o saldo na balança comercial, qual foi o déficit primário, o superávit primário, o déficit operacional, etc. Houve esse avanço.

Por outro lado, as estatísticas, que são necessárias para o planejamento, as estatísticas demográficas, produção, produtividade, contas regionais desagregadas, matriz de insumo e produto estão com dez anos de atraso, cinco anos de atraso, etc. Nesse sentido, a qualidade do planejamento está altamente comprometida. Você vai fazer qualquer política social, você vai fazer uma política de desenvolvimento, você está trabalhando com a intuição ou com a experiência profissional. Está fazendo planejamento sem informações.

JÚLIO BARBOSA - Chegamos ao final da nossa reunião, proveitosa, rica, mas temos que prosseguir. A próxima reunião começa às 14:30 h. Obrigado.

EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO



APRESENTADOR - O tema desta tarde será "Experiências de Planejamento Participativo". Para coordenar este painel convidamos doutor Sérgio de Azevedo, do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais. E os expositores: doutor Ladislau Dowbor, da PUC de São Paulo; doutor Ademir Satto, do IPEA - Brasília; o deputado federal doutor Tarcísio Delgado; o doutor Gustavo da Gama Torres, diretor-presidente da Prodabel; e o professor Antônio Augusto de Pereira Prates, diretor do Centro de Estudos Políticos e Sociais da Fundação João Pinheiro.

Doutor Sérgio de Azevedo, bacharel em Administração pela EBAP-FGV, do Rio de Janeiro, pós-graduado em Administração Pública pela Flacso-Santiago do Chile, mestre em Ciência Política pela IUPERJ, doutor em Sociologia na Bélgica, pós-doutorado na Califórnia, e professor titular do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais, professor convidado do curso de graduação e dos cursos de pós-graduação da Fundação João Pinheiro. Com a palavra o doutor Sérgio de Azevedo.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Vamos dar continuidade ao seminário "Governabilidade e a questão institucional", e o tema desta tarde, a Experiência do Planejamento Participativo. Nos seminários, palestras e debates de ontem, e de hoje pela manhã, discutimos temas bastante relevantes.

Ontem foram muito questionadas algumas visões de senso comum, que tendem a vincular a descentralização como sinônimo de democracia, e a centralização como sinônimo de autoritarismo. Na exposição do debate de ontem também se discutiu muito a importância das políticas redistributivas, mostrando que em muitos casos o fortalecimento do Estado, e mesmo o papel da União é importante para a implementação desse tipo de política.

Hoje, pela manhã, tivemos um debate bastante rico, em que se discutiram as perspectivas do planejamento, com a discussão e com uma crítica do planejamento tradicional, compreensivo, e com o levantamento de perspectivas e da importância do planejamento estratégico, da redefinição de serviço público, do repensar do setor público, inclusive, de uma maneira diferente da maneira tradicional, da maneira burocrática, pensando muito mais em termos de serviços, de clientela. Discutiu-se a vinculação e a necessidade de repensar o papel do Estado, embora todos os expositores e debatedores tenham sido unânimes em mostrar a importância do Estado e do planejamento.

Nessa sessão de hoje, vamos ter a oportunidade de discutir algumas experiências e questões importantes, o chamado planejamento participativo. Vou colocar apenas algumas questões que me parecem importantes.

Eu diria que uma das vertentes, que foi levantada hoje de manhã, também da importância do planejamento, é resgatar a importância da participação como uma dimensão importante no planejamento atual. Sabemos que, sob o nome de planejamento participativo, na verdade cabem muitas coisas, e situações diferentes são denominadas, às vezes de maneira uniforme, levando a um determinado tipo de confusão.

Sobre a questão do planejamento participativo, a grosso modo, as experiências existentes podem ser catalogadas em dois tipos. Uma que eu chamaria de planejamento restrito, *instrumental*, que é aquele tipo de planejamento que tem muito a ver com ações localizadas de programas públicos de governo, seja em nível estadual, municipal, local, que se pretenda

utilizar esse tipo de envolvimento da comunidade, seja para definir melhor as prioridades, seja para que o esforço do governo, o gasto do dinheiro público seja aplicado da melhor forma.

Há um outro tipo de planejamento, e aproveitando a participação do Fábio aqui pela manhã, ele lembrou o chamado neo-corporativismo, que é a idéia de um planejamento ampliado, participativo ou neo-corporativista, que no caso brasileiro recente, nas últimas administrações municipais e aqui, no exemplo do deputado Tarcísio Delgado, na sua administração em Juiz de Fora, implementou um tipo de participação desse nível, tem a ver com a questão da criação dos conselhos, que nada mais é que uma tentativa de representação neo-corporativa, onde participam, em determinado tipo de política pública, representantes dos vários setores envolvidos.

Claro está que a questão da participação, mesmo nesse nível, é bastante complexa, tem questões de saber quem participa, como participa e também tem a ver com o grau de interesse entre os vários tipos de associações, e de entidades da sociedade civil, dispostas a se envolver nesses tipos de programa.

Lembrando a questão da participação, tive a oportunidade de tomar parte da banca de uma defesa de tese de mestrado sobre a atuação popular no governo do deputado Tarcísio Delgado. Uma das questões que a autora levantava é que o grau de participação inicial em um determinado conselho, se não me engano o Conselho de Educação, e que abriu vaga para participação dos trabalhadores, das centrais sindicais, e chegou-se à conclusão que a participação dos trabalhadores, em nível desse conselho de educação, tinha sido muito menor do que se esperava. Isso porque, na verdade, a questão da educação não era, não estava na agenda prioritária desses setores.

O que significa, o que eu quero dizer com isso? Significa que não basta definir quem participa, mas a intensidade, o envolvimento, define muito a correlação de forças nesse setor. Essa é uma questão importante, quer dizer, o grau de participação, a capacidade de envolvimento.

Outro elemento que me parece importante ser chamada a atenção, tem a ver com a diferença entre elaboração e implementação. Hoje, mesmo no atual governo, há uma tendência de formalização desse tipo de participação.

Ontem, o Heraldo levantou uma questão importante, que é a questão da homogeneização de algum tipo de participação em programas nacionais, e que se prevê conselhos estaduais e municipais em quase todos os níveis.

Embora isso seja importante, tem a discussão de saber até que ponto alguns desses municípios têm condições de implementar essa quantidade de conselhos. Há o problema, sempre que é possível, de prefeiturização. Na verdade, há um poder muito grande do prefeito sobre esses tipos de conselho, e há também uma diferença importante, a ser levada em conta, que é a da elaboração de uma política e sua implementação. Por vezes, as variáveis envolvidas na implementação de uma política são tantas que, na hora, esse espírito da política pode ser, na verdade, distorcido.

Esse é o motivo porque, às vezes, temos a mesma política, com determinadas regras institucionais, determinadas engenharias institucionais, e o resultado tende a ser, por vezes, tão diferente.

São algumas das questões, não todas, evidentemente, que eu coloco, tentando fazer um certo retrospecto do que já foi discutido, e as questões que se colocam como importantes em nível do chamado planejamento participativo. Eu passaria a palavra, inicialmente, ao professor Ladislau Dowbor, da PUC de São Paulo.

LADISLAU DOWBOR - Eu gostaria de dar um pano de fundo de como, nós lá na PUC, assessoramos vários municípios, como estamos trabalhando esse assunto. Antes de tudo, estamos tentando ultrapassar essa tradicional briga entre, eu sou de esquerda, quero mais Estado; eu sou de direita, quero mais privatizações. Porque acabou sendo assim. Tivemos até uma discussão com o Jarbas Passarinho, em Brasília, algumas semanas atrás. Ele atribui a todos os setores estatais a esquerda, como se fosse a esquerda. É até curioso o Jarbas Passarinho atribuir essa coisa a essa faixa.

Quer dizer, fica muito misturado, digamos, em termos ideológicos, e acho que o grande problema é que essa briga entre privatização e estatização, simplifica o debate e deixa de lado as coisas mais importantes.

O grande problema nosso, evidentemente, é de governabilidade. Não sei se vocês viram, há um estudo, que eu acho que é extremamente útil para vocês, do Banco Mundial, sobre os gastos sociais no Brasil.

Em 86, não mudou grande coisa nessa área, é extremamente interessante, eles concluíram que o país gasta na área social cerca de 25% do PIB, e mandaram uma equipe para cá. Fizeram um estudo sobre os gastos, são mais de 100 bilhões de dólares na área social, e porque temos indicadores sociais tão dramáticos. E foram vendo, educação, saúde, etc. Então saúde, coisa evidente, viram que 80% dos gastos é na área curativa, e não na área preventiva.

É óbvio que é improdutivo, que é muito gasto e pouca saúde, é muita doença, muita indústria da doença, mas pouca saúde. Foram pegando setor por setor. Eles foram identificando pontos de perda de governabilidade. Por que é que se decide tão mal?

Se pensarmos uma coisa tão óbvia como o transporte na cidade de São Paulo, que foi se fazendo - hoje o município de São Paulo tem 4 milhões de automóveis - temos uma velocidade média da ordem de 14, 15 km/hora. Quer dizer, investimos em 4 milhões de automóveis, são cerca de 20 bilhões de dólares em automóveis circulando ali, o que daria para fazer uma fenomenal infra-estrutura de metrô, respirando mal, enfim, paralisados, certo?

É curioso, a gente se paralisa por excesso de meios de transportes. Quer dizer, mostra uma incapacidade nossa de nos governarmos, digamos, efetivamente. Isso cruza tanto a área privada como a área do Estado.

Vocês têm o relatório do Banco Mundial do ano passado, 93, sobre saúde; levanta o problema das cesáreas, hospitais particulares no Brasil, fazem maternidade sem sala de pré-parto, que não é rentável, entende? É muito mais rentável. Chega a futura mãe, dá-se uma injeção para acelerar o parto, não tem as dilatações correspondentes, naturalmente vai para a cesárea, cesárea rende muito mais.

Aí está uma análise do Banco Mundial, um relatório do ano passado. Somos campeões mundiais, mais um campeão mundial, um campeonato mundial que a gente vence por volume de cesáreas por parto.

Se cruzarmos esses vários exemplos, cruza a maluquice de Angra dos Reis e do nuclear, a Transamazônica, os 18 bilhões de dólares em Itaipu, para ter a maior usina hidroelétrica do mundo, esse é o problema central.

Acho que isso que dá a força ao conceito de participação aqui, de novas estruturas políticas, é que não podemos continuar gastando assim. A área de intermediação financeira, hoje, nos custa cerca de 60 bilhões de dólares por ano. Se vocês pegam o anuário, está aí, são cerca de 14%, 15% do PIB.

Nos Estados Unidos serão 2%, 3%, 4% do PIB, enfim, nos países desenvolvidos. Isso é o que custa à máquina, não é o que elas transferem. O que eles captam e transferem para os juros, esses juros são transferidos para os produtos que compramos e pagamos.

A área de finanças é uma área de consumo intermediário, não é um produto. Nos custa. São 60 bilhões de dólares esterilizados. Poupança esterilizada, na área privada. Acho que temos que redimensionar um pouco o enfoque global dessas coisas.

O relatório sobre o desenvolvimento humano, que não sei se vocês conheceram, que é uma nova publicação das Nações Unidas, é paralelo. O do Banco Mundial é mais econômico, esse aí é mais para resultados, termos humanos, chega-se a uma conclusão, analisando esse tipo de problema em nível mundial, que as pessoas não estão querendo discutir se é mais privado ou se é mais Estado.

Estão querendo discutir que tem que haver muito mais controle das populações sobre os mercados e sobre o Estado, ou seja, o problema é uma terceira via muito mais ampla, temos que dar um passo atrás e repensar um pouco o dimensionamento. E nisso, os mecanismos participativos adquirem, naturalmente, uma função absolutamente fundamental.

Um enfoque, também, que ajuda muito, é cruzar com o que está acontecendo na empresa privada. Há um livro recente, vocês devem conhecer, que se chama "Reengenharia", do Michael Hammer e do James Champy, é um livro excelente, simples, que faz uma revolução em tudo que é pensamento de Adam Smith, relativamente à gestão das empresas.

É impressionante, como muitíssima coisa que se lê na área empresarial, adapta-se aos nossos pensamentos de governabilidade. O que é que acontece? Temos várias tecnologias avançando muito rapidamente. Sistemas muito mais complexos de gestão. Ritmos mais intensos, maior complexidade significam o quê? Não se pode gerir as coisas com uma ordem de cima e, digamos, organogramas organizacionais e regulamentos.

Temos que dar às pessoas que resolvem os problemas espaço, amplitude, para poderem resolver de maneira criativa, e ir criando novas formas. Porque o problema é o seguinte: não se está buscando mais a forma de gestão. Qual é o equilíbrio bom entre governo central, governo estadual e governo local? Está se buscando uma forma de gerir a mudança. E a gestão da mudança significa flexibilidade, significa participação, significa democratização.

É muito curioso ver, em grandes empresas, um avanço hoje extremamente rápido, no sentido de sistemas participativos, de redução do nível de hierarquias que tem nas empresas, e a busca de sistemas flexíveis, porque senão não funciona, simplesmente.

Hoje se tem, na Toyota, no Japão, um exemplo clássico, o torneiro, que tem ao seu lado um telefone. Se ele vai precisar de tal peça, tal outra, ele encomenda a peça por telefone. Ele não comunica ao seu chefe, que vai comunicar ao Departamento de Compras, que vai ver o orçamento, não sei o quê. Depois a papelada segue. Porque há confiança na pessoa, em qualquer nível que seja. Um bom faxineiro entende de faxina em qualquer nível. Entende e sabe organizar seu trabalho.

É preciso dar esse crédito de confiança para as coisas. Essa transformação está avançando de maneira extremamente rápida na área da empresa privada, e eu acho que conhecermos essas transformações é absolutamente fundamental. Porque o mesmo ritmo novo, ou seja, uma transformação, um ritmo de transformação extremamente rápida, e maior complexidade, também se dão na área pública.

Então, não podemos mais ter a mesma rigidez de sistema, senão vamos dizer o seguinte: "Não, eu sou a favor de descentralizar. Vou fazer um grande esquema que descentraliza, todas as leis, os regulamentos, e encaixo outra vez num sistema descentralizado". Não é disso que se trata.

Se trata disso também. Você tem que descentralizar para dar mais iniciativa na base. Mas se trata da gestão da mudança.

Para se ter uma idéia, as cifras que nos foram dadas pela Comissão de Tecnologia da União Européia, de Bruxelas, é que os novos conhecimentos tecnológicos, adquiridos entre 70 e 90, correspondem ao volume de conhecimentos científicos e técnicos adquiridos durante a história da humanidade.

Estamos em plena revolução de conhecimento, profunda. E temos que ter instrumentos muito mais ágeis para gerir, para se adaptar, e introduzir novas tecnologias.

Quantos de nós já não trabalharam numa prefeitura, ou nisso, naquilo, mesmo em nível local, descentralizado, mas vai introduzir uma nova tecnologia, vai fazer um contato internacional, para ver as licitações, o arcabouço jurídico que se vive, simplesmente nos paralisa. O problema não é só descentralizar, o problema, na realidade, é organizar o sistema participativo, mas tirar do sistema participativo o que ele pode trazer, uma flexibilidade de gestão. E, hoje, um sistema que não respeita a flexibilidade de gestão, simplesmente desaparece.

Acho que esse enfoque, que vem no relatório de 93 das Nações Unidas, que é mais participação, mais participação no Estado e mais participação no privado, é absolutamente essencial. Tem surgido, com muita curiosidade, vários estudos sobre sistema de crédito na Coreia e no Japão. O que é que tem crédito a ver com isso? Gente, Montreal tem crédito em instituições financeiras por bairro. Comitês, comissões de população que gerem suas finanças. A poupança no banco americano hoje, as instituições de crédito vão começar a ser autorizadas a expandir, a cobrir em nível nacional.

Conversei com um grupo que faz um trabalho de pesquisa sobre instrumentos de intermediação financeira em nível local. É muito curioso. Se o banqueiro coloca o dinheiro em Nova Iorque, e não em seu município, porque lá vende mais, no dia seguinte ele tem visita do cidadão chiando com ele: "Olha, esse dinheiro é nosso, você vai aplicar aqui nesse município, porque queremos emprego para os nossos filhos, queremos..." Ou seja, toda a máquina de intermediação financeira pode ser repensada, a aí não estamos falando, necessariamente, do privado e do público.

Os exemplos asiáticos são extremamente interessantes. São predominantemente públicos, muito fortemente orientados pelo governo, passando a aplicação final para sistemas comunitários, sistemas privados extremamente fortes. Inclusive, uma grande orientação, simples e curiosa, é a seguinte: o grosso do crédito, mais os setores de ponta para ocupar espaço internacional e outra grande parte de crédito vai para os setores mais atrasados, para ajudar a reconverter.

Isso significa também que acaba essa divisão, aqui está o público, aqui está o privado. Porque tem que organizar-se no sentido de um desenvolvimento articulado dos diversos segmentos. E nisso, já não é mais público e privado, é também o comunitário, uma visão, enfim, mais moderna, mais atual, de como está se fazendo em diversos países do mundo.

Acho que, para acompanharmos esse processo, temos que passar, partir, do problema da tecnologia e dos seus grandes eixos que estão mudando as condições de gestão, de administração, que nos obrigam a um ritmo extremamente rápido, de gestão flexível e adaptada às novidades, temos que levar em conta a globalização.

Acabou o tempo das Albânicas, que a gente podia o melhor, está protegido. Qualquer país está se abrindo, não dá mais para fechar. Hoje, as transferências internacionais de mercado de capitais estão na faixa de um trilhão de dólares. Um trilhão de dólares por dia. O Banco Central americano se queixa porque não tem os computadores para acompanhar. O que é que nós temos? Uma economia que se mundializou, enquanto que os instrumentos de gestão são nacionais. Então, isso não pega.

O Banco Central americano sente que não tem nem os computadores nem os instrumentos jurídicos para intervir nesse processo. Na realidade, quando falamos em descentralização, em participação, não estamos falando só no *small is beautiful*, porque é bonitinho lá embaixo, é participativo e tal. Estamos falando no redimensionamento dos espaços do desenvolvimento em nível global, em nível mundial.

Tem uma fórmula extremamente interessante, que saiu nos estudos americanos, que é a seguinte: o Estado nacional, o Estado, o governo é pequeno demais para uma série de coisas, e pensando bem, é grande demais para uma série de outras. Ou seja, é o conjunto da hierarquia, que são hoje o sistema financeiro global e o sistema de comunicação global. O que é o espaço nacional, o que é o espaço estadual, o que é o espaço local, comunitário, etc.? É o conjunto do sistema que está se deslocando, e acho que esse seria um pouco, também, um eixo de trabalho muito forte sobre esses deslocamentos dos espaços do desenvolvimento. Temos que parar de pensar o município como um espaço de cosmética urbana e um pouco de esparadrapo social. Ele tem que ser o articulador das forças econômicas locais.

Estamos hoje com uma experiência extremamente interessante, uma proposta de estratégia integrada das áreas sociais e econômicas, para a região de Santos, para a região metropolitana de Santos, é um pequeno estudo de 25 páginas que pode interessar a vocês. Vou deixar aqui à disposição do pessoal, mas, são as articulações que são ricas, certo? Estamos assumindo um papel de uma série de contatos internacionais para a cidade de Santos, e por que não?

Fui visitar Xangai, e descobri que lá tem 120 funcionários no Departamento de Relações Internacionais da cidade. Porque Xangai está pensando o seu longo prazo. O Rio de Janeiro tinha um tripé: era capital, centro industrial e porto. Capital deixou de ser; centro industrial, as indústrias não ficam mais nas grandes cidades, não são mais uma base de urbanização; com a redução desses dois, o porto perdeu sua importância. O tripé econômico, a ossatura econômica da cidade fica frouxa, e vocês têm um gigantesco cogumelo demográfico sem sustento. É óbvio que o Rio de Janeiro tinha todas as possibilidades há 10, 15 ou 20 anos de ocupar um espaço no longo prazo de ser uma grande capital de convenções, turismo, de negócios internacionais, absolutamente excepcional.

Agora, Xangai, no ano passado, estava fazendo aí as suas reuniões, reunindo cidades do mundo das mais diversas partes, reunindo especialistas para discutir o seu futuro. Com a grande área de discussão internacional, com grandes investimentos, 10 bilhões de dólares de investimento de infra-estrutura para ocupar seu espaço no futuro.

O termo participação não é mais só aquele termo, vamos fazer junto aqui uma coisinha de saúde, ali uma coisinha, etc. É um processo muito mais amplo que envolve a articulação de atores sociais. Nós não temos nenhuma tradição no Brasil. Ou pouquíssima tradição.

Temos recentes declarações do Maluf: "Mas para que articular atores sociais?" Quer dizer, aqui está a Câmara, que representa o povo. Estamos ainda nestas dificuldades, e dando os primeiros passos numa nova cultura de administração. Agora, a realidade, é o seguinte: essa globalização nos obriga a isso, e nos obriga a isso rapidamente. Porque a produtividade não é só uma coisa de empresa. Produtividade existe como conceito de produtividade social. Nós temos que recuperar essa produtividade.

Tivemos uma reunião tempos atrás, aliás, o Satto acompanhou isso com o diretor da École Nacional de Administración, uma das melhores escolas mundiais de administração, ele coloca preto no branco, e diz: "Olha, hoje o Estado gera 50% do produto social em qualquer país desenvolvido". Investir em novas formas de gestão no Estado é a melhor maneira de dinamizar globalmente a produtividade de uma nação.

Falei no eixo das tecnologias, implicações, no eixo da globalização e o eixo da polarização é outro que temos de redimensionar. Estamos cansados disso, sabemos da miséria entre nós.

Em São Paulo, essa semana, houve 24 assassinatos. São Paulo é mais discreto que o Rio, porque não tem Brizola e nem Roberto Marinho, mas a realidade é que esse processo está explosivo em qualquer parte. Não vou insistir sobre ele, ele é demasiado conhecido, vocês sabem que temos o primeiro lugar, mais um primeiro lugar, em termos de concentração de renda em nível mundial.

Para vocês terem uma idéia, o 1% de famílias mais ricas, um milhão e meio de pessoas, tem um nível de consumo global, o volume de renda mais elevado do que 75 milhões de pessoas mais pobres do país. O 1% mais rico tem 17% da renda, os 50% mais pobres têm 12%.

Não há a mínima racionalidade de gestão, não há mecanismos de participação. Quando se faz um gueto interno de separação de, no mínimo, dois terços da população, o fim, o limite, cada um coloca onde gostar em termos metodológicos.

Na realidade, temos os 60% da população que estão abaixo dos dois mínimos, e que não adianta falar em democracia, em participação e coisa do gênero para essa população. Ou seja, o rumo está dado pelo nexos social, que tem que ser o eixo de transformações, fundamental à reinserção dessa nação marginalizada que a gente conseguiu criar aqui dentro.

Um quarto eixo que eu queria levantar é o processo de urbanização. Ele é óbvio, mas é subestimado. No seguinte sentido: tivemos os anos 60. Em 40 anos, praticamente, o país rural se transformou em país urbano, certo? Os anos 50, somos 75% de rurais. Os anos 90, somos 75% de urbano. Isso é extremamente violento.

Somos um país de urbanização tardia, isso tem que ser dito. Nós ainda não temos raízes de consciência comunitária, daquela coisa da Europa, que as pessoas já convivem séculos umas junto com as outras, aquelas famílias protegem o seu meio ambiente, organizam o seu riozinho, os seus espaços, enfim, nós estamos criando.

Mas não é porque, como dizem às vezes, temos naturalmente, um individualismo, que nunca vamos poder cooperar, juntar, participar. É que o processo é recente.

Esse processo se deu através de um sistema que vocês conhecem, a expulsão do campo. A urbanização se deu mais por processo de expulsão do que por processo de atração, certo? A monocultura, a tecnificação, e o uso do solo como reserva de valor.

Eu queria só lembrar uma cifra, recente, relativa a isso. Temos no país 370 milhões de hectares de boa terra agrícola. O país todo são 840 milhões de hectares. Oito milhões de quilômetros quadrados. Peguem o Censo, os dados do IBGE. Estamos utilizando na lavoura atualmente cerca de 60 milhões de hectares. O resto o que é? Uso do solo como reserva de valor. Que aqui se apresenta como um cosmético muito agradável, que se chama pecuária extensiva.

Tenho dez mil hectares, solto ali meia dúzia de bois, não, isso é pasto, e produtivo. Então, teria sido positivo essa tecnificação agrícola ter dado lugar a uma geração de pequenos e médios agricultores, policultores que desenvolvem a base alimentar do país, que poderiam dar sustento a uma urbanização muito mais racional, com muito mais base do que foi. Mas essa população do campo foi expulsa. Ela não teve acesso à terra. Foi expulsa para cidade, formando-se as gigantescas periferias que temos hoje. E recentes.

O que acontece nos anos 90? Essas periferias expulsas do campo, hoje, estão sendo excluídas das atividades urbanas. Muito simples, peguem o Bradesco há quatro anos. 150 mil funcionários. Hoje, são 75 mil. Está baixando, a última cifra que eu vi, pelo menos.

Vocês vêem em São Paulo, a produção industrial está aumentando e o emprego está baixando, certo? É o novo fenômeno que hoje se chama de *jobless growth*, que é um conceito que eu digo em inglês, porque é muito útil, o crescimento sem emprego. O desemprego já não é mais um negócio de uma crise, que depois vai ficar bom porque vai crescer. É uma dinâmica estrutural.

Esse é o eixo que estamos enfrentando. Essa população que foi excluída do campo, essa gigantesca urbanização recente, com tudo que significa de problemas, de insuficiência de escolas, de saúde, de meio ambiente, de criminalidade etc., desenraizamento social, todas essas coisas, e hoje, esse pessoal está sendo excluído dos empregos urbanos.

É o eixo que temos de enfrentar, que existe em município por município. Como é que eu vou fornecer essas milhares de pequenas respostas a problemas muito particulares nos cinco mil municípios do país, a partir de uma grande estrutura central em nível de governo de Estado ou em nível de governo central? Isso é simplesmente inviável, não é questão de ideologia.

E aí não adiante dizer: "Não, é que se descentralizar muito vai ter desequilíbrios regionais, ou ali vai ter um cacique", eu sei perfeitamente que se eu descentralizar recursos para Petrolina, na mão de quem vai ficar? Temos consciência. Mas o problema não é este. O problema é que, tal como está, não pode ficar de maneira alguma.

Vamos ter que encontrar as formas de gerir de maneira participativa e democrática os espaços locais. Agora, que ele tem que ser descentralizado para funcionar, para mim, é um a priori evidente.

Isto me leva a uma concepção. É o seguinte: herdamos o Estado de uma época em que havia uma capital e o resto eram populações rurais dispersas. Onde se tomavam as decisões? Obviamente, na capital. Onde está o banco, onde está o príncipe. Qualquer pessoa do interior vai lá beijar a mão do príncipe e obter alguma coisa. Só que hoje somos um país urbanizado. E Botucatu, ou Penápolis, ou qualquer município tem tão bons técnicos quanto Brasília. Só que eles conhecem a região.

Hoje, manter esse sistema de tudo centralizado em Brasília, tudo centralizado na capital, quando vocês têm tantas cidades já prósperas, com suas faculdades, seus técnicos, e tudo isso, e quando não tem chama, porque todos se comunicam, é outro sistema.

De certa maneira, continuamos com o Estado do século XIX, para enfrentar esse fim de século XX. Quando os desafios são desta monta, de pequenos problemas locais, o município é a linha de frente dos grandes problemas sociais, dessa explosão que está se criando, e é o último elo de decisão administrativa. Esse sistema tem de ser transformado profundamente. Essa hierarquia de decisões tem de ser transformada, senão, simplesmente não há modo de fazer o sistema funcionar.

Basicamente, eram essas as idéias que eu queria trazer. Trouxe um pano de fundo, em vez de entrar em descrições de uma série de exemplos, mas acho que, eventualmente, numa discussão, possamos ver vários exemplos de administração local participativa. A minha convicção nisso é o seguinte: nosso problema é como fazê-lo. Não é se fazê-lo. Muito obrigado.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Eu passo a palavra agora ao professor Ademar Satto.

ADEMAR SATTO - Antes de começar, eu gostaria de agradecer à direção da Fundação João Pinheiro, queria agradecer também aos coordenadores desse evento, que me convidaram, e todo o pessoal de apoio, que tem me ajudado aqui em Belo Horizonte.

Bom, eu estou em Brasília hoje. Pode parecer estranho que eu venha defender o planejamento participativo. Até porque, acho que a discussão de ontem, em que eu não estava presente, o pessoal de Brasília, por exemplo, defende a descentralização, mas em termos. É como se a descentralização tivesse que ter normas estabelecidas centralmente para que se efetive.

Para que vocês entendam a posição que hoje eu assumo sobre planejamento participativo, eu gostaria que vocês imaginassem três cenas. Primeira cena: eu adolescente, recém-ingressando

na faculdade, absolutamente fascinado, no primeiro contato sistemático com os pobres, através do método Paulo Freire.

Fiquei absolutamente fascinado, e lembro-me disso muito bem, de como as pessoas ignorantes podem pensar e criar. Eu diria que essa experiência com o método Paulo Freire justifica muito a posição que eu vou expor para vocês no final. Essa é a primeira cena: eu fascinado, jovem, no contato sistemático com os pobres, vendo os analfabetos aprenderem rapidamente, criarem coisas fantásticas, através desse método, mais tarde denominado método construtivista.

A segunda cena que eu quero que vocês imaginem: começo da década de 70. Eu, jovem, tecnocrata, cepalino em Santiago do Chile. Tinha feito curso de adestramento, planejamento tradicional, planejamento cepalino, e também como idealista, trabalhando no governo democrático-popular do Allende, tentando aplicar o planejamento tradicional cepalino, que era, naquela época, a técnica mais avançada de planejamento.

Vendo que aquela tecnologia tão bonita, formalmente, tão lógica, racionalmente, não funcionava na prática, um susto muito grande. Eu, jovem tecnocrata da Cepal, achando que o planejamento era um instrumento poderosíssimo que nos aproximava de Deus. Ou seja, com o planejamento, instrumento analítico perfeito, podia-se ter o domínio do mundo das circunstâncias. E vendo que todo aquele planejamento, a curto, médio e longo prazos, toda essa linguagem, talvez alguns de vocês lembrem até hoje, se desmoronava como castelo de areia frente a um boicote, pequeno boicote dos caminhoneiros, que bloquearam as estradas. Ou seja, o planejamento cepalino concretamente não funciona.

Terceira cena que quero que vocês imaginem: Nova República. Eu também tentado, pela experiência na minha pátria, no meu país, de um governo civil, pela primeira vez passo a participar da administração pública. Sayad, que foi meu amigo, foi meu aluno na USP, convidou-me para tocar as negociações com os japoneses.

Lembro-me muito bem, que era uma negociação sobre ciência e tecnologia. Quem comparece para a negociação? Eu, sozinho, representando o Brasil soberano. Tinha recém-chegado, tinha chegado na semana anterior a Brasília. Coloco-me numa reunião representando o Brasil, e vejo, do outro lado da mesa, 15 japoneses.

Mas o fato é o seguinte: *pareceu-me um assunto muito banal. Muito banal, que eu estava tirando de letra. O que fazer era muito simples. Os japoneses ficaram duas semanas para tomar decisões. Eu passei a entender, aí passei a raciocinar. Por que é que não se toma decisão numa coisa tão simples? Será que os japoneses estão querendo passear no Brasil? Em Brasília, que não tem nada? À noite não acontece nada.*

Percebi o seguinte: primeiro, cada um dos 15 tinha uma função. Não veio só o Ministério das Relações Exteriores. Não veio só o Ministério da Fazenda, do Planejamento. Vieram também os ministérios fins. Ministério da Agricultura, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Ministério da Saúde etc., etc. De fato, porque o tema que estava sendo discutido dizia respeito a vários setores.

Era uma decisão única, mas que acabava afetando vários setores. Ou seja, participavam dessa delegação os ministérios-meio e os ministérios-fim. Aqueles que formulavam e aqueles que executavam. Mais ainda, os japoneses trabalhavam o dia todo, das oito às seis da tarde, voltavam para o hotel, e mandavam o relatório para o Japão, que chegava de manhã.

Oito horas da noite aqui, eram oito horas da manhã lá no Japão. E no Japão, toda a estrutura governamental trabalhava, o dia todo, para mandar as instruções para a delegação que estava aqui no Brasil. E eu, sozinho, achando que estava abafando...

Com o método Paulo Freire aprendi que todos têm um conhecimento que deve ser aproveitado. Até os analfabetos, com quem pela primeira vez eu tinha contato sistemático, sabiam das

coisas, sabiam muito mais do que eu, e o método construtivista permite que esse conhecimento prático possa ser sistematizado, aproveitado.

Se na cena chilena aprendi que o planejamento formal, tradicional, não funciona na prática, que ele não prevê mudanças, ou variáveis incontroláveis, com os japoneses eu aprendi o seguinte: que planejamento não é só definir o que fazer. Antes do que fazer, discutir porque se está fazendo. Interessante essa questão do por quê se faz.

Acho que, no caso do Japão, eles tinham um perfeito conhecimento, uma perfeita consciência, de que estavam defendendo uma nação. Talvez, historicamente, o Japão sempre foi um país frágil, ameaçado pelas grandes potências, uma ilha sem recursos, mas eles sabiam que cada ato da sua delegação, que estava negociando no Brasil, tinha que ser responsável em função da soberania, em função da prosperidade da nação japonesa.

Por que fazer é o importante. Você sabe o valor de cada ato que está se tomando. O por quê fazer. Estou dizendo isso pelo seguinte: nós, os planejadores, muitas vezes fazemos as coisas sem saber o porquê. Por quê? Por que estou fazendo isso? Acho que até individualmente, quando planejamos a nossa vida sabemos o porquê.

Quando passamos para um planejamento institucional, perdemos a importância do porquê estamos fazendo aquilo. Como se os planejadores dissessem: "Olha, quem trata do porquê é o político. Eu, como técnico, apenas faço o que os políticos mandam". Não, acho que nós, planejadores, ou cidadãos, temos o direito e a obrigação de pensar sempre por que estamos fazendo.

Mas vem o por quê fazer, depois vem o que fazer. O que fazer, nós somos craques. Primeiro, porque talvez sejamos muito criativos. Logo, pensamos no que fazer. E, também, talvez porque sejamos muito idealistas. Então, o que fazer é muito fácil para nós. Tanto é, que achei que estava abafando nessa reunião com os japoneses. O que fazer eu tiro de letra.

Os japoneses não decidiam sobre o que fazer. Eles decidiam sobre o como fazer. Por isso eles demoravam para tomar decisões. Ou seja, toda decisão era baseada, digamos, no cálculo custo-benefício de como fazer. Quando eles decidiram, a execução era rapidíssima, porque todo o caminho da execução já estava traçado. Só quando eles tinham a idéia clara da trajetória das ações é que se tomavam decisões. Nós não fazemos isso normalmente, não é? Como fazer, a gente pensa depois.

Normalmente, o que acontece é que depois da decisão do que fazer, a gente vai tentar ver o como fazer. Aí, o como fazer não compensa. Ou você tem que voltar atrás para infringir, para violentar um compromisso já assumido.

Fiz isso na negociação com os japoneses, ou você faz de qualquer jeito, porque assumiu o compromisso. Aí sai caríssimo. Não é novidade para ninguém, todos sabem, por exemplo, que temos muitos recursos dos bancos internacionais. Não sabemos usar esse dinheiro. Vocês sabem disso. Tem muito dinheiro, que acabamos devolvendo e pagando juros sobre ele.

O Ladislau, que trata de relações internacionais, fica aflito com essa situação. Ou seja, nunca pensamos o como fazer, como dar uso ao dinheiro. Importante é assinar o convênio, receber o dinheiro. Agora, como usar o dinheiro, nós não pensamos.

E, finalmente, os japoneses me ensinaram, mais tarde, indo ao Japão várias vezes por conta desse trabalho no ministério, que toda preocupação deles, hoje, é como fazer bem. Também descobri com os japoneses o que hoje se chama reengenharia.

Para como fazer bem, é preciso desmontar o que há de melhor e remontar para que se torne melhor ainda. Duvido que alguém aqui use algum relógio que não seja japonês. Pois é, os japoneses não tinham tradição em relógio. Eles não tinham tradição em máquina fotográfica.

Eles pegaram os melhores produtos mundiais. Desmontaram o Rolex, a Rolleyflex, e remontaram, e nessa remontagem é que acumularam, adicionaram mais qualidade. Essa é a preocupação constante de como fazer melhor.

Podemos dizer o seguinte: "Os japoneses são obrigados a fazer isso, porque faltam recursos. Eles não têm energia, têm poucos minérios hoje, as estações são bem demarcadas. Isso não é só no Japão, evidentemente, mas no Japão também é assim, se não se planta na época certa, não se consegue ter produção no ano, o inverno chega mesmo, e mata qualquer vegetação, então os japoneses não são mais felizes por isso.

Se eles fazem bem as coisas, é porque eles são obrigados. Nós, no Brasil, somos felizes, porque não temos que ter essa preocupação. Certamente, foi assim até algum tempo atrás. *Desperdiçávamos recursos. As nossas estações não são demarcadas, podemos plantar a qualquer momento, temos muita energia, temos uma série de abundâncias em termos de recursos naturais, agora, como o Ladislau coloca, hoje em dia, a economia está mundializada. O padrão tecnológico caminha rapidamente.*

Não temos mais condições de ficar confiando apenas nos nossos recursos naturais. E aí é que entra, a partir dessa trajetória, dessas cenas - quero que vocês entendam, por que é que hoje critico de forma bastante aguda, o planejamento tradicional, tenho a impressão que foi uma discussão de hoje de manhã, mas também quero criticar o planejamento estratégico tradicional - o planejamento estratégico participativo.

O planejamento tradicional só se sustenta no poder. Ou seja, não há planejamento tradicional que funcione sem poder. É por isso que esse planejamento tradicional dá certo em regimes autoritários.

A governabilidade no planejamento tradicional tem de ser absoluta, porque só há uma linha de condução. Existe um diagnóstico em que um grupo técnico diz que a realidade é daquela forma, e não pode ser de outra, ou seja, não há pontos de vista, a postura do planejamento tradicional é eu e o sistema.

Vejo o sistema de forma objetiva, desta forma. Não estou negando aqui a importância das informações e da estatística, muito pelo contrário. Mas a mesma informação, a mesma estatística podem ser vistas de formas diferentes, dependendo do ponto de vista. No planejamento tradicional, é como se houvesse uma única realidade, e se a pessoa que examina essa realidade fosse totalmente isenta de qualquer sistema de valores.

Outro ponto criticado do planejamento tradicional, é o que se pensa normalmente com o único recurso escasso, que é o dinheiro. Normalmente, no custo de planejamento, ou de projetos, o único cálculo que se faz é de rentabilidade do dinheiro aplicado, do investimento. Não se pensa em outras dimensões de recursos, como recurso político, recurso organizacional, recurso técnico, etc. Mesmo que você não tenha dinheiro, pode-se pensar em usar uma tecnologia alternativa, por exemplo. Ou a mesma tecnologia, mas com uma outra reorganização, uma outra organização administrativa, ou se trocar a falta de dinheiro por recurso político.

E, finalmente, no planejamento tradicional, existe uma distinção, uma separação bem nítida entre aquele que planeja e aquele que executa. É evidente que, se há uma distinção, uma separação entre aquele que planeja e aquele que executa, aquele que planeja nunca vai pensar em como fazer. O como fazer é com quem vai operacionalizar. Eu sou planejador. Planejador não pensa em como executar as coisas. Eu tenho que formular. Essa é a visão do planejamento tradicional. Que vem superada pelo chamado planejamento estratégico, o qual as empresas e as Forças Armadas adotavam.

As Forças Armadas e as empresas, que estão na batalha do dia-a-dia, perceberam que o tal planejamento tradicional não funcionava a não ser no monopólio, a não ser no oligopólio.

Agora, o risco que acho que o planejamento estratégico traz, na sua compreensão rasa, na sua compreensão superficial, é que cria a ilusão do poder. O planejamento tradicional depende do poder sim, de forma muito concreta, para ter governabilidade, ter controle sobre as variáveis.

No planejamento estratégico, uma série de técnicas analíticas da situação real e dos atores, cria-se a impressão de que se tem controle sobre os demais atores. Cria-se uma ilusão muito grande, muito enganadora, de que você pode manobrar, manipular os outros atores para seguir a sua vontade. Essa ilusão do poder, que o planejamento estratégico tradicional, ou situacional cria, acho tão pernicioso quanto a busca do poder concreto. E aí o que fazer? Aí, eu estou dizendo isso até como mea-culpa, que aliás, eu fui defensor das duas formas de planejamento, tanto o planejamento tradicional, cepalino, como também do planejamento estratégico.

Quando o planejamento estratégico apareceu na minha frente, em 88, trazido até por um amigo meu, Carlos Matos, fiquei muito empolgado. Ele dizia o seguinte: "Olha, não existe diagnóstico, existe avaliação situacional, que a realidade é a forma que cada ator vê, não existe uma única realidade, mas existem várias situações, dependendo do ator". Dizia também o seguinte: "Não se pode falar em curto, médio e longo prazos, ou seja, não existe linearidade no tempo. A governabilidade é apenas a relação entre variáveis sob controle e variáveis sem controle, e deve haver uma fusão entre quem planeja e quem executa".

Mas fui percebendo que isso acaba criando uma ilusão. Tanto é verdade, que as experiências de planejamento estratégico que eu assisti em Brasília, fracassaram. No planejamento estratégico, com a ilusão do poder, perde-se a humildade. Perde-se a noção do real.

É aí que eu defendo o planejamento estratégico participativo. O que seria, qual seria a diferença? O planejamento estratégico participativo se apóia na legitimidade de quem planeja. Não no poder, mas na legitimidade. Pode-se buscar, através do planejamento estratégico participativo, compromisso entre os vários atores. E, através desses compromissos, estabelecer parcerias.

Ladislau disse, há pouco tempo, parceria entre setor público e setor privado. Estamos falando de descentralização. Parceria entre as várias instâncias de governo. Governo federal, estadual, municipal.

Por que é que o núcleo central em Brasília tem que definir os critérios de descentralização? Por que não discutir isso junto com a instância estadual, instância municipal? É perfeitamente possível fazer isso. Ou seja, o planejamento estratégico participativo não se confunde, necessariamente, com o da orçamentação participativa.

Tenho uma série de críticas em relação à orçamentação participativa, porque, em vários casos, deram-me impressão de que eram faz-de-conta. Faz-de-conta que a população está participando. Na verdade, existem técnicas que eu chamo, talvez seja até por saudade daquela época, CPC: método construtivista progressivo e cumulativo.

Aparentemente, uma coisa mais demorada, porque eu trabalho com os próprios elementos que os participantes trazem. Por exemplo, reunir perfeitamente setor público e setor privado, empresários, sindicalistas e funcionários de governo para discutir um tema comum: desenvolvimento de um município.

Pode-se reunir, perfeitamente, técnicos das três instâncias, federal, estadual, municipal, para discutir a descentralização da educação, da saúde, da habitação, por exemplo. É evidente que existem algumas técnicas que a gente está tentando desenvolver, mas basicamente fundamentado no método Paulo Freire.

Enfim, eu queria deixar para depois, no debate, como é que esse método pode ser desenvolvido. Muito obrigado pela atenção.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Com a palavra o deputado Tarcísio Delgado.

TARCÍSIO DELGADO - *Companheiros de mesa, meus amigos, senhoras e senhores.* Concordo perfeitamente com o que disse o professor Ladislau, no que diz respeito à distribuição da renda no Brasil, que dificulta grandemente o processo participativo. Concordo por inteiro com a sua palavra nesse sentido. Concordo também no que ele diz referentemente à descentralização. Concordo com a sua afirmação no que diz respeito à terrível realidade fundiária no Brasil hoje, que cria uma grande dificuldade para uma experiência participativa, principalmente no planejamento.

Estamos aqui, convidados naturalmente, por uma experiência de administração participativa, que executamos à frente da Prefeitura de Juiz de Fora de 83 a 88. É sobre isso, diante dessa realidade tão adversa, a distribuição de renda que cria dificuldade, do problema fundiário, que é difícil, da falta de descentralização, chegando à Prefeitura de Juiz de Fora, em 88, pensamos em fazer uma administração, o mais que pudéssemos, naquela realidade do momento, ainda no período autoritário, em 83, de uma participação comunitária maior.

Começamos dizendo aos senhores o porquê resolvemos fazer a administração participativa, mesmo nessa realidade adversa. Simplesmente porque o prefeito chegou ali e queria manipular um pouco mais a sociedade, como é comum em muitas experiências participativas, e iludir as pessoas, passar a mão na cabeça das pessoas, para fingir, fazer de conta que tem uma administração participativa? Não, não foi por isso.

Por que chegamos à prefeitura em 83, um período autoritário, e resolvemos pensar em tentar uma participação a mais intensa possível dentro do âmbito da administração municipal? Falaremos apenas no que diz respeito à participação no setor público, e especificamente no setor de uma administração municipal. Não vamos sair disso, porque é a experiência que temos trazido.

Então por que quisemos fazer isso? No livro "Terra dos Homens", usa-se como prólogo uma interrogação que, ao mesmo tempo, é instigante e induz já a quem aprecia uma resposta, quando afirma, "quem sou eu, se não participo?". E nós respondemos que, se não participa, a pessoa não é cidadão.

Achamos que o problema da participação é uma questão de cidadania. Por isso chegamos à prefeitura e caminhamos para tentar fazer a administração mais participativa que fosse, chamando as pessoas para participarem, para que elas fossem mais cidadãs.

Estávamos preocupados, naquele momento, ainda em 83, em começar ali, em Juiz de Fora, onde pudéssemos, onde tivesse algum ninho de poder, um compromisso com a democracia, com a cidadania das pessoas. Queríamos governar Juiz de Fora com o maior número de cidadãos. E achávamos que era fundamental, para termos mais cidadãos, que chamássemos essas pessoas à participação.

Muito bem, mas... eu diria aos presentes, e agora deixo para os professores uma questão e uma indagação para ser analisada e perguntada à frente: naquela altura, e acho que ainda hoje, numa realidade como a brasileira, não há como fazer participação simplesmente com espontaneidade.

A participação não pode ocorrer simplesmente como uma coisa que seja da sociedade, aqueles que querem participar. Também o poder público tem que ter essa consciência. É uma estrada de mão e contramão a meu ver. E aí vem uma discussão, que fica parecendo uma doação, não sei se é doação, não sei se é uma conquista, essa é uma coisa que tem que ser pesquisada. Mas na verdade, a participação depende da informação. Isso que é importante.

Não adianta falarmos em participação, reunir um grupo de pessoas, ou a cidade inteira, ou um bairro inteiro, para participar do planejamento da administração municipal, sugerir coisas, se essas pessoas reunidas não têm informação, supostamente, do município, por exemplo.

Os recursos de que dispomos, e os recursos do Brasil sempre são muito inferiores à necessidade, à demanda. Os problemas são muito maiores do que os recursos em qualquer realidade. Então, chamar um grupo, aí sim é fazer de conta. Para, de repente, optar, opinar, deliberar sobre o que quer, o que esse grupo quer para a sua comunidade, sem que ele tenha a devida informação.

Há necessidade da informação. A participação depende da informação. E vai depender, a meu ver, cada vez mais. Porque, se nós tivemos historicamente, em tempos mais remotos, a força, como fonte principal do poder, depois a força aliada ao dinheiro, ainda hoje muito o dinheiro, aliado à força, mas nós sabemos que, a partir de agora, para o terceiro milênio, e o professor sabe disso aqui, da experiência japonesa em algumas conquistas, passa a ser a informação a grande fonte de poder.

Não vai adiantar ter muita força, possivelmente não adiante ter muito dinheiro, se não tiver a informação. A informação é a grande fonte de poder. É importante que as pessoas que participam tenham a informação.

Nós, que tínhamos a consciência, queríamos fazer da cidade que íamos governar, uma cidade participativa e, na verdade, dar condições de cidadania ao nosso cidadão, quer dizer, ao nosso habitante, procuramos abrir, da melhor forma possível, as informações da administração municipal. Para isso, meus amigos, nós - o professor sabe disso muito bem, quando disse, quando afirmou, que os japoneses gostam muito de indagar o como fazer o que fazer, por que fazer - vamos aqui dar uma experiência de como fizemos. De maneira muito precária, numa realidade difícil, não é nenhuma ilusão afirmarmos que conseguimos grandes avanços, que fizemos coisas maravilhosas, mas fizemos um esforço que deu algum resultado, e fizemos.

Vamos dizer como fizemos nessa experiência em Juiz de Fora. Lá, nós pensamos em fazer a participação no planejamento e na administração, através da ligação governo e sociedade, por instrumentos auxiliares de planejamento, e um programa de ação comunitária por instrumentos efetivos de participação, de administração participativa.

Quanto aos instrumentos auxiliares ao planejamento, criamos formalmente alguns instrumentos na administração, e aí, o professor Ladislau também se referiu a isso.

Instituímos conselhos, muitos conselhos, e nós temos a relação, na projeção talvez pudéssemos passar aqui, não vamos repetir para não tomar tempo. E criamos, além dos conselhos, comissões. É preciso dizer que conselho e comissão no Brasil têm sentido um pouco pejorativo. As pessoas dizem, quando não se quer resolver um problema, cria um conselho, até mais, como se cria uma comissão.

Eu preciso dizer aos senhores, porque é verdade, que em virtude do que fizemos lá, de um momento em diante da nossa administração, quando as pessoas caminhavam para uma reivindicação qualquer, numa determinada comunidade, e que nós começávamos a colocar as objeções. Às vezes fazia o papel do advogado do diabo, dadas as dificuldades financeiras e tal, as próprias pessoas pediam que nós criássemos uma comissão para analisar aquele problema.

Porque nós demos credibilidade à comissão. Porque as comissões eram para valer. As comissões apresentavam conclusões e nós procurávamos executar as conclusões das comissões. Elas passaram a ser respeitadas, diferentemente, do que temos tradicionalmente no Brasil.

Então nós tínhamos o conselho. Primeiro o grande conselho, quer dizer, o Conselho Comunitário Municipal. Do Conselho Comunitário Municipal, que era um órgão, vamos dizer,

consultivo da administração participativa, faziam parte, para ficar mais simples, todas as entidades da cidade que não tivessem fins lucrativos, que não fossem empresas. Todos os sindicatos patronais e de empregados, todas as entidades de classe, todas as sociedades de bairro de Juiz de Fora.

Criaram-se muitas sociedades de bairro, tínhamos na época 148 sociedades de bairro, com assento no conselho, e essas entidades todas compunham o grande conselho, o Conselho Comunitário Municipal, criado por lei. Lei, hoje, municipal, e esse conselho se reunia periodicamente, em reuniões ordinárias, e extraordinariamente, pois surgiam assuntos sobre os quais o conselho devia deliberar.

Poderemos dar vários exemplos de deliberações importantes para o planejamento da cidade, decididos nesse conselho, que pode não ser o ideal da participação, mas pelo menos, era um conselho que dava uma amplitude enorme à participação da cidade na administração do município.

Nós fazíamos e fizemos muita orçamentação participativa. E a participação do conselho era muito grande. Era a maneira de tornar transparente todo o orçamento para que o conselho tivesse as informações necessárias a deliberar.

O conselho decidia desde a fixação do imposto municipal, IPTU, taxas, etc., à fixação do aumento, da correção monetária, etc. Deliberava sobre isso, eram colocados de maneira muito transparente para o conselho os recursos que se tinha, "aqui está a receita, dentro dessa receita, agora, o que é que nós vamos fazer?". E o conselho, então, escolhia as opções que entendia mais importantes para o período seguinte. E seguimos isso rigorosamente, quanto à decisão do conselho, nos exercícios posteriores ao primeiro ano da administração.

O conselho também tomava decisões importantes sobre problemas fundamentais da administração da cidade.

Darei um exemplo, rápido: Juiz de Fora tem um teatro. Um grande teatro, no centro da cidade, chamado Cine Teatro Central, um teatro bonito, um teatro tradicional. Esse teatro era de uma empresa francesa, de um grupo francês. E, de repente, chegou à cidade e queria demolir esse teatro no centro da cidade, e construir ali um grande prédio, com uma maquete muito bonita, coisas muito bem feitas, e levou ao prefeito.

O prefeito disse aos proprietários: "Aqui, uma matéria como essa não é mais o prefeito quem decide. É o Conselho Comunitário. Eu me disponho a levar ao conselho, o senhor pode vir, expor diante do conselho, e se o conselho entender de aprovar a sua idéia, nós atenderemos". Isso foi feito, levamos ao conselho, obviamente que o conselho não aceitou, o teatro continuou e, logo em seguida, por deliberação do conselho, tombamos, desapropriamos, e recentemente o teatro foi pago, e hoje pertence ao município. É uma casa muito bonita.

Podíamos dar muitos outros exemplos da atuação do Conselho Comunitário Municipal. Como, por exemplo, a participação do conselho na discussão das tarifas de ônibus. Que é uma coisa que as pessoas ficam meio complicadas. Como que um conselho comunitário pode discutir tarifas?, e nós discutimos no conselho.

Tinha uma comissão que estudava a tarifa, calculava de maneira transparente e a menor que se achava era levada para o conselho. Se querem alcançar alguma vantagem - os empresários - não venham oferecer propina ao prefeito, vão conversar com o conselho.

Esse conselho comunitário decidia sobre o aumento dos impostos. Nunca tivemos dificuldade em conceder as correções normais, porque o conselho, tendo a transparência, tendo as informações, sabia o que é que precisava para poder fazer as coisas.

Eram muitos conselhos, não me cabe aqui agora repetir. Temos o Conselho Comunitário Municipal, que é o grande órgão, vamos dizer, consultivo da administração participativa. Ele reunia todas as entidades, e depois esses outros órgãos colegiados funcionavam magnificamente, outros menos.

No que diz respeito ao Conselho Municipal de Educação, é bom dizer que os trabalhadores da educação passaram a participar bastante intensamente, e lá, já naquele período. Nós fomos pioneiros, àquela altura, de estabelecer, por exemplo, as eleições para a escolha dos diretores das escolas municipais lá na cidade. E nós tínhamos as diretoras escolhidas.

Qual a vantagem da escolha da diretora, desde que atenda à qualificação, evidente, pelo conselho? Envolve a participação da comunidade na escola. A comunidade passa a ser co-responsável pela escola, ela vai para dentro da escola. Não só o aluno, mas o pai do aluno, as pessoas da família. Tínhamos esses conselhos todos e as comissões em seguida.

Além disso, tivemos comissões especiais, ou comissões específicas, eram as comissões mais localizadas. Por exemplo, lá nessa cidade, havia um local grande, numa área nobre da cidade, muito próxima do centro, e que era um encharco, era um pantanal, abaixo do nível do rio, inaproveitável, era um lugar para esconderijo de bandidos, etc. Decidimos urbanizar esta área. Era uma urbanização relativamente cara, porque era necessário fazer um aterro muito grande, numa área muito grande. Fizemos e aterramos. Quando a área estava no ponto de ser aproveitada, fomos à comunidade, ao conjunto, três bairros, nos reunimos e discutimos o problema do uso da área. E lá na hora, contra a opinião dos nossos técnicos, a comunidade entendeu que não deveria ter ali um campo de futebol. Campo de futebol ocupava um espaço muito grande para uma utilização de área relativamente pequena.

Outra ocupação era melhor para a comunidade, uma quadra poliesportiva, com outros componentes de aproveitamento social. Então, a comunidade decidiu, nós invertemos. Jogamos fora aquele projeto que tinha sido feito e fomos fazer o projeto de acordo com o que a comunidade escolheu.

Fizemos a praça, que hoje se chama Praça Teotônio Vilela. Ela foi inaugurada logo depois da morte do nosso saudoso senador, e está lá para quem quiser ver. Acho que a comunidade estava certa e nós estávamos errados quando tentamos planejar diferentemente.

Havia muitas comissões especiais, específicas, em locais menores. Construíamos, por exemplo, uma praça de esportes ou um campo de futebol, que era uma demanda na periferia da cidade. Ao invés de ficarmos dirigindo o campo, ou dar o campo para alguém dirigir, criávamos uma comissão. Uma comissão do campo, uma comissão daquele bairro, envolvendo todos que se interessavam por aquilo. E essa comissão é que dirigia, e funcionou bem durante muito tempo.

Além desses instrumentos formais, que eram os conselhos criados por lei, tínhamos também os chamados instrumentos informais. As visitas aos bairros nós fazíamos permanentemente, para discutir com a comunidade toda do bairro a sua situação e as condições que interessavam àquela comunidade, nas audiências públicas e nos encontros municipais de lideranças. Eram também expedientes que tínhamos para o desempenho dessa participação e ainda a programação da ação comunitária executiva.

Criamos, por lei, a Associação Municipal de Apoio Comunitário - Amac, não é bem uma fundação, mas tem características jurídicas próximas de fundação, para poder dar o dinamismo necessário a uma atividade participativa. As pessoas sabem que, através da administração direta no Brasil, dada a nossa legislação, é muito difícil se tentar fazer uma administração participativa, porque há exigências absurdas.

A legislação brasileira, totalmente complicada, cria dificuldades enormes para que se faça uma administração em que o poder público esteja ligado à iniciativa privada, às pessoas, porque há entraves legais.

Através da associação comunitária, desenvolvemos o trabalho de mutirões, que recebeu muita contestação no início, depois não recebemos mais, e os grupos de solidariedade.

Os mutirões típicos, como nós conhecemos, realmente eram feitos com as comunidades mais pobres. Como mutirão, por exemplo, fazia-se rede de esgoto num bairro, calçamento, melhora do posto de saúde, conserto de escola e construção de casas populares.

"Mas isso é uma exploração, fazer mutirão com os pobres, os ricos já têm todos esses benefícios, não têm mutirão..." Então fizemos mutirão de rico.

Os mutirões do rico eram grupos de solidariedade. As pessoas mais abastadas da cidade e empresas foram chamadas a participar dos grupos de solidariedade.

Criamos alguns grupos de solidariedade: pró-creche, pró-alimentação, pró-escola, pró-habitação, pró-energia, pró-criança e pró-idoso. Nesses grupos de solidariedade cada casal, cada empresa, se inscrevia para colaborar.

As pessoas mais abastadas, que não iam pegar na picareta ou no enxadão para fazer o buraco para rede de esgoto, davam um recurso para poder sustentar aquelas crianças que não tinham creche, que no bairro era criança abandonada, não tinha alimentação. Criamos várias consciências comunitárias com esses recursos das pessoas mais abastadas.

Essa participação foi muito intensa, criou-se um sentimento muito grande de comunidade. Pessoas que não se conheciam até a véspera de um mutirão, durante o mutirão começavam a se conhecer, a travar um ambiente de vizinhança que não havia anteriormente, de fraternidade. As pessoas começavam a se tratar bem e participavam do mutirão com aquilo que podiam. Só participava do mutirão quem queria fazer mutirão.

Como já tínhamos discutido orçamento no Conselho Comunitário Municipal, nós íamos para o bairro, para a comunidade, colocávamos o orçamento claro lá, com todos os números, sem esconder nada, e dizíamos: "Olha, aqui, para saneamento desse bairro, construção de rede de esgoto nesse próximo exercício, temos tantos milhões de cruzeiros. Muito bem, estes tantos milhões de cruzeiros vão ser investidos aí no seu bairro. Se você fizer mutirão, vai ser investido. Se você não fizer, não vai ser investido. Só que tem que, à medida que você participar, vamos fazer um pouco mais, pois faremos só com recurso público".

Achei bom para todos não ter o esgoto correndo a céu aberto na porta de sua casa, para suas crianças se infectarem todos os dias. E aí a demanda foi enorme. Nós temos números. Realmente nisso aí nós não fizemos uma coisa experimental, apenas de fazer um pouquinho. Fizemos alguns quilômetros de rede de esgoto dessa maneira, praticamente saneando a cidade no que diz respeito a esgoto.

Além disso, no Conselho Comunitário Municipal - estou dando um exemplo rápido - tivemos participação substantiva na elaboração do orçamento, eu já falei rapidamente aqui, e não vou repetir porque o tempo é curto. Nós reuníamos o Conselho Comunitário, composto de duzentas e poucas pessoas representando a cidade, as entidades, e distribuíamos, no início do ano, abril, maio, formulários com todas as alternativas possíveis e espaço para que as pessoas colocassem alternativas que não estivessem ali.

As pessoas iam, a partir daí, para as suas comunidades discutir o orçamento. A comunidade lá do bairro tal, de repente, estava se reunindo para discutir o que seu bairro queria, o Clube de Engenharia a mesma coisa, a Sociedade de Medicina a mesma coisa.

Eles discutiam nas suas comunidades, preenchiam esse formulário, segundo o que deliberava a comunidade, era recolhido e tabulado. Em cima dessas tabulações tínhamos as prioridades básicas, médias da sociedade para o exercício seguinte.

O conselho deliberou que devíamos investir prioritariamente na área de construção, de recuperação e construção de escolas. No ano seguinte, batemos todos os recordes de construção de escolas novas. No fim daquele ano, que tínhamos recuperado bem o problema de escola, fomos para a comunidade. Ela disse que já não queria mais escola, queria saneamento, calçamento nas ruas. No ano seguinte fizemos grande quantidade de calçamento de rua, isso, nós temos dados estatísticos, é fácil de ser constatado.

Destinação ou guarda de áreas do município, o problema do teatro aqui e outros casos. Havia na avenida principal um tipo de urbanização, e uma discussão na cidade, se fica assim, se muda, submetemos isso ao conselho, e seguimos o que foi deliberado.

Continuidade de projetos da administração anterior, por exemplo, uma rodoviária em Juiz de Fora, que tinha sido iniciada na administração anterior, ficou na estrutura metálica, não havia recurso. A administração anterior já tinha parado antes do fim da administração, nós não chegamos com recursos, e havia um questionamento, uma discussão na cidade, se estava muito longe ou não do centro da cidade aquela rodoviária.

Submetemos ao conselho, deliberamos, colocamos as dificuldades, mas depois de muita discussão, foi muito polêmica no conselho, decidiu-se que deveria continuar aquela obra, porque não podia jogar aquele dinheiro fora.

Nós corremos atrás, fomos buscar recursos, terminamos a rodoviária, está lá hoje, é uma das melhores rodoviárias do interior do Brasil. Pelo menos de espaço é.

Continuidade de projetos da administração anterior, nós falamos, tombamentos de imóveis. Sempre há a busca de pessoas preocupadas com preservação histórica, sempre demandam isso. Levávamos ao conselho e todo tombamento era deliberado ali. Priorização de obras e projetos, já falamos rapidamente.

Os mutirões, nós fazíamos um mutirão com uma grande participação, e com aquele negócio da mão e da contramão. Não é aquele mutirão que, de repente, se entrega para a comunidade um recurso e ela o desperdiça por falta de orientação técnica.

Decidiu fazer, mandávamos da prefeitura os técnicos e as pessoas ajudavam a fazer. Tínhamos um aproveitamento bom, sem desperdício. Nós sempre fazíamos isso.

Grupos de solidariedade, outra experiência que já falamos, era o mutirão dos ricos, mutirão das pessoas abastadas, das pessoas que não precisavam, que já tinham nas portas das suas casas asfalto, que já tinham luz, que já tinham saneamento básico, que não precisavam mais fazer esse tipo de esforço.

Nós as convocamos para participarem, no sentido de atenderem às camadas mais carentes, necessitados, e tivemos uma grande resposta nesse sentido.

O grupo de solidariedade pró-creche teve um sucesso enorme, com a participação muito grande da comunidade, pois essa realidade não existia na administração municipal de Juiz de Fora.

Fundamos 22 creches e avançamos muito. Reduzimos, nesse período, a mortalidade infantil de 81,7% para 39,6%. Foi uma redução considerável para um período relativamente pequeno de trabalho.

Depois tivemos o grupo de solidariedade pró-alimentação, que foi uma coisa importante também. Fornecíamos aos bolsões de miséria, identificados - quem fazia a refeição eram as mulheres das famílias dali residentes -, os cereais, através do grupo de solidariedade.

Construímos uma pequena cozinha comunitária e quem escolhia as pessoas que iam ser beneficiadas com essa alimentação era a própria comunidade. A comunidade é que sabia qual aquele que realmente estava em estado de necessidade absoluta, não éramos nós que íamos lá escolher, e os dados também estão aí.

O grupo de solidariedade pró-escola. Nós reformamos, reestruturamos, não construímos escolas com o grupo de solidariedade, praticamente. A escola nova, não construímos. Mas era muito importante o trabalho que tínhamos de envolvimento da comunidade com a escola.

Nós convocávamos o mutirão para reformar toda a escola, consertar as carteiras, consertar o quadro negro, pintar a escola, e íamos todos para lá, pais, administração municipal, vizinhos, alunos, e as pessoas passavam a valorizar o sentido da participação, realmente, maior, mais do que o resultado que se conseguia materialmente. Esse resultado foi muito positivo.

Grupo de solidariedade pró-habitação. Avançamos muito, também, no sentido de colaborar para que as pessoas pudessem acabar uma pequena casa, e também para fazer pequenos conjuntos. Fizemos isso sem mutirão, por outro esquema, o esquema de funcionamento tradicional, conjuntos de urbanização, grandes, bairros inteiros, mas aqui fizemos pequenos conjuntos. Um conjunto aqui de sete casas, lá de 13, de 14, um maior de 144 casas, casas simples, mas construídas pelas próprias pessoas, que só recebiam suas casas por sorteio, porque achavam melhor assim. Fizemos bastante isso com resultados razoavelmente bons.

O grupo pró-energia, que era o atendimento às comunidades mais pobres, no problema de energia, de entregar o padrão, de discutir. Os abastados do grupo de solidariedade adquiriam os padrões, juntos os distribuíamos.

O grupo de solidariedade pró-criança teve um êxito muito bom. Eu costumo dizer que, junto com esses grupos de solidariedade, conseguimos fazer com que, na nossa administração, não houvesse a chamada criança de rua, tão famosa no Brasil inteiro, e que traz tantos problemas a todas as grandes cidades. Lá também havia e nós conseguimos acolhê-los com esse trabalho.

Aqui no final eu dei alguns exemplos de participação comunitária, apenas para concluir. Intenso que é o problema da elaboração orçamentária, no nosso caso tivemos bastante êxito. Não é nada maravilhoso, não chegamos a alcançar grau magnífico de participação, mas conseguimos elaborar um orçamento com a participação infinitamente maior do que a que temos tradicionalmente. Com a sociedade conhecendo muito mais, com um conselho comunitário de mais de 200 entidades representadas, discutindo, levando para as entidades, e vendo estabelecer suas prioridades.

Citei o exemplo da praça Teotônio Vilela, que é aquele caso interessante que a comunidade venceu a administração num voto claro. Tínhamos uma proposta, a comunidade entendeu de fazer diferente, nós acatamos a decisão, fizemos, e o resultado foi bom. Áreas de lazer, fizemos muitas; já dissemos aqui sobre o problema do cine-teatro Central, que foi uma experiência muito grande e pesada para a cidade, porque era uma coisa muito representativa para a comunidade, a lei de uso e ocupação do solo.

Essa é uma questão importante que, em princípio, não é de fácil participação, porque os interesses aí são muito fortes, interesses até de grupos que exploram o problema imobiliário, mas conseguimos fazer um balanço razoável nisso.

Fizemos uma lei que é reconhecida, uma lei de uso e ocupação do solo muito avançada, porque foi elaborada com a comunidade. Havia um desafio de anos. Vários prefeitos tentaram, não faziam porque não tinham sustentação. Neste caso, nós fizemos porque tínhamos todo o

conselho interessado e decidindo por isso, mais do que o prefeito ou qualquer pessoa na administração.

A Central de Atendimento foi uma outra experiência muito grande de participação. Um balcão da comunidade, onde as pessoas tinham toda a informação na hora que queriam.

Restauramos uma grande fábrica de tecidos, do início do século. Depois, discutimos com o conselho o problema da utilização desse espaço, que era nobre, no centro da cidade.

Uma parte desta fábrica, bastante grande, ficou para um centro cultural, e uma outra para o mercado municipal, que eram duas demandas da cidade.

O término da rodoviária, já disse aqui antes, e o resultados dos nossos mutirões. Quem fez foi a comunidade, nós apenas demos assessoria técnica.

A comunidade decidia e eram realizadas obras de esgoto, de rede de água, captação de águas pluviais, calçamento...

Fizemos 931 frentes de mutirão no período e foi muito bom, porque, praticamente, saneamos a cidade no que diz respeito a isso.

Imaginei que meu tempo fosse um pouco mais longo para poder explicar cada uma das planilhas. De qualquer maneira é uma experiência que fizemos, reconhecendo as dificuldades do planejamento, claramente reconhecendo que não alcançamos nada de magnífico, de espetacular, mas avançamos bastante no sentido de uma participação na realidade que vivemos.

Foram esses os dados que nós trouxemos. No debate, talvez, possamos esclarecer um ou outro ponto no que diz respeito a essa matéria.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Com a palavra, o professor Prates.

ANTÔNIO PRATES - Eu vou tentar ser o mais breve possível, para o pessoal ter chance de fazer algum debate com os expositores que até agora já se apresentaram. Esse é um momento de discussão, é importante, é uma oportunidade que temos para discutir alguns pontos. Vou fazer um pouco o papel de advogado do diabo contra o planejamento participativo.

Discordarei bastante e substancialmente do professor Satto, das idéias que ele desenvolveu até agora com relação ao planejamento participativo, muito mais para podermos discutir e ampliar o debate, do que para qualquer outra coisa.

Preparei rapidamente a exposição, baseado na idéia da emergência do planejamento participativo, principalmente no setor público. No caso brasileiro, esse planejamento participativo emergiu nos anos 70 e 80, ou seja, na época do período autoritário, como fundamentalmente um mecanismo alternativo de participação direta do Executivo do Estado, que estava exacerbado do ponto de vista decisório naquele período.

Sabemos, claramente, que a política naquele momento era frágil em todos os sentidos. Acho que duas vertentes importantes justificaram a emergência do planejamento participativo.

Com a vertente clássica da esquerda convencional, que via no planejamento participativo uma possibilidade de aumentar a consciência crítica, a consciência mais sofisticada relacionada à cidadania. Pensava-se que talvez isso fosse um canal de formação, pedagógico, no sentido até semelhante à idéia da proliferação, por exemplo, do método Paulo Freire, que possibilitou, em 63, que isso poderia ser uma revolução pedagógica do ponto de vista da consciência crítica no Brasil.

Essa idéia permaneceu, e havia uma certa ingenuidade sociológica, ao pensar ou relacionar a questão de participação com aumento de consciência. Não tem nenhuma evidência empírica que mostre que o aumento da participação aumenta a consciência crítica do cidadão. Participação é uma questão de racionalidade, de cálculo de custo-benefício, e as pessoas participam se elas acham que vale a pena participar, por causa dos retornos que podem advir dessa participação.

Uma segunda vertente, que eu chamaria tecnocrática, é uma vertente que deu muito suporte a essa emergência do planejamento participativo, a qual via, nesse planejamento, uma tentativa de legitimar a política pública, talvez um pouco também relacionada à idéia de que a legitimidade de política pública se faria diretamente com seus beneficiários mais imediatos.

É uma idéia também, que o Satto levantou, que a legitimidade da política poderia ser, às vezes, a coisa mais importante para a sua viabilidade. Esse pessoal achava que, de alguma maneira, essa participação, sendo uma participação orientada, com informações técnicas, e alimentada pela tecnocracia, poderia ser muito mais sadia que o clientelismo tradicional, convencional, da política tradicional brasileira.

O fato é que se fizemos um levantamento das experiências empíricas, em geral no Brasil, e do planejamento participativo - eu e Sérgio de Azevedo tivemos a oportunidade de rever um pouco a literatura de movimentos sociais, há pouco tempo e escrevemos alguma coisa sobre isso, que estava ligado a essa idéia de planejamento participativo - veremos que nenhuma das duas coisas ocorreu, quer indicadores de participação eleitoral, ou de participação em associações civis, ou participação em associações de classe, ou sindicais no Brasil, e nem tampouco os laços clientelistas da política tradicional brasileira foram quebrados, em qualquer momento, por essa idéia do planejamento participativo no ambiente brasileiro.

Evidentemente que, com isso, não quero negar que experiências típicas, locais, municipais tenham sido sucesso. E que ao considerar o quadro da sociedade brasileira, que o Ladislau colocou muito bem, e que nós todos sabemos, em que se tem uma população imensa na indigência, qualquer participação, ou representação, ou qualquer reconhecimento público, evidentemente que é um ganho primário de cidadania.

Eu estava querendo colocar o problema mais para discussão, e era em relação à questão da certa tensão que o Fábio Wanderley colocou aqui, hoje de manhã, em relação a ter democracia e planejamento, democracia e eficiência burocrática.

Um dos primeiros pontos que eu levantaria desse efeito potencialmente perverso do planejamento participativo é a idéia de que o funcionário público, ou o agente público, pode partilhar a sua responsabilidade com a comunidade, através dos seus beneficiários.

Há uma certa diluição da responsabilidade pública em nome da participação da comunidade. Conheço algumas experiências que os técnicos, que são profissionais contratados e pagos pelo Tesouro público para desenvolver atividades específicas, caras, - vocês estão aqui estudando, entrando nessa escola de governo, sabem que é caríssimo - e num determinado momento do como fazer, eles vão discutir o como fazer com a comunidade, que deveria ser o lado recipiente dos benefícios públicos.

Então, com isso, eu imagino que possa haver uma grande munção, por exemplo, da *accountability* do poder público. Isto pode ser uma tensão, pode ser antidemocrático no sentido de gerar uma tensão para a democracia à medida que essa socialidade não é tão mais visível como sendo do poder público, ou seja, ela criticada e responsabilizada pelo poder público, mas ela passa a ser compartilhada pela própria comunidade e seus beneficiários.

Um segundo ponto que eu acho importante e de efeito perverso do planejamento participativo é a idéia do excesso de politização da máquina pública, criando cidadãos de primeira classe, privilegiados, em relação aos outros cidadãos na sociedade.

Evidentemente, nós sabemos que os funcionários públicos têm informações privilegiadas de dentro da máquina. O segredo burocrático, já dizia Weber, constitui um recurso de poder estratégico da burocracia. Lembrando um pouco de Max Weber, que tinha uma preocupação central com a questão da tensão de democracia e burocracia, que a burocracia pode não apenas ser um instrumento racional e eficiente de implementação de políticas, como pode ser estruturas de poder eficientes no sentido de influenciar a elaboração dessas políticas.

Eu imagino que a politização da máquina pública, no sentido que eu estou colocando aqui, pode ser problemática, tem o efeito perverso, à medida que privilegia um tipo de cidadão que vai discutir quais são os destinos do bem público. Vou dar um exemplo, claro, que é a questão da universidade.

Vamos discutir como é que a universidade brasileira deve ser. Evidentemente que a universidade não é nossa, é da sociedade. Podemos até discutir o que a universidade vai ser como cidadão, mas não como funcionário da universidade.

Imagino que isso me torna, dá-me um privilégio acima dos outros cidadãos, que são os beneficiários, os estudantes, os pais, a sociedade em geral, que têm que receber educação, porque eu digo o seguinte, a "universidade" é mais ou menos minha.

A Fundação João Pinheiro é mais ou menos minha, porque eu sou funcionário da universidade, eu tenho informações, e acho que ela deveria funcionar dessa e dessa maneira. E se não funcionar dessa maneira eu posso sabotar e tenho recursos importantes para fazer a sabotagem, e poder suficiente para fazer isso. Falo isso em relação a qualquer mecanismo público.

Portanto, a discussão, como o Satto estava colocando, que é muito importante o funcionário público ter o sentido do que vai fazer, e discutir o que vai fazer, eu acho o contrário. Do ponto de vista democrático, ele não deveria colocar essas questões como funcionário público, mas como cidadão.

O funcionário público não tem o direito de colocar a questão de se tem sentido ou não ele desenvolver essa pesquisa na universidade, porque ele está sendo pago para isso. Agora, ele como cidadão, não. Ele pode protestar contra isso. Ele é cidadão como outro qualquer. Estou lembrando, também, ainda um pouco o dilema da vocação da ciência e da política de Max Weber. Lembro-me do Weber falando exatamente disso, a ditadura da cátedra. Quer dizer, se eu sou professor e uso a minha posição de professor para passar os meus sentimentos e as minhas posições político-ideológicas, simplesmente eu estou usando a ciência como instrumento ditatorial, autoritário. Eu sei mais do que vocês, portanto, posso dizer qual a posição política mais adequada.

Não é o caso. Evidentemente que eu, como professor universitário, ou como técnico de planejamento, como profissional de planejamento, possa ter mais informações estratégicas, porque se gastou uma enorme soma de dinheiro para me formar, para eu ter aquelas informações, mas para dizer o que é melhor para o povo, eu não tenho nenhuma qualificação. Isso quem vai dizer é a própria população, do ponto de vista político.

Terceiro lugar, ainda de encontro um pouco com o que o Satto falou, a idéia do que fazer ser muito importante.

Acho que o que fazer é muito mais importante do que como fazer. Lembrando aqui um pouco a colocação do professor Fábio Wanderley, que é a seguinte: se vamos pensar em democracia com relação à política pública, vamos pensar a idéia de que quem é que define os fins do

Estado?, ou seja, quem define os fins da política pública? Porque o como fazer da política pública, eu estou pagando muito caro para falar isso, como que deve ser feito melhor.

A sociedade está pagando uma enorme soma de recursos para funcionários que, supostamente, são qualificados, que passam em concurso público, têm titulação, etc. Agora, o que fazer, isso aí quem tem que dizer é a população. E, nesse sentido, eu concordo, defendo a exposição clara que o Fábio defendeu hoje aqui do sistema neo-corporativo, em que você tenha representações participativas em nível de formulação das políticas públicas, mas não necessariamente em nível da implementação das políticas públicas, como é que, mais ou menos, ocorre aqui no Brasil.

Nós estamos fazendo uma democracia inversa, uma democracia de baixo para cima, que parece que tem até um certo apelo de massa. Acho que essa democracia de baixo para cima, do ponto de vista que nós discutimos da política pública, não significa absolutamente nada. Não quero discutir o como fazer as coisas.

Eu, como cidadão, quero discutir as decisões que estão lá em cima. O que é melhor fazer, o que eu devo fazer, quer dizer, eu devo fazer isso ou aquilo? Como fazer, eu posso contratar profissionais para me falar da melhor forma que eu vou fazer essas coisas. E eu tenho dinheiro, o Estado tem dinheiro para fazer isso.

Isso são pontos perversos, potenciais. Não quer dizer que isso ocorra, necessariamente, em qualquer sistema de planejamento participativo, mas acho que é importante chamar a atenção, pois esses pontos têm enorme probabilidade, pelo menos do ponto de vista analítico, puramente lógico e sociológico, de ocorrer.

Em nome de uma certa política e de uma certa democracia do poder público, nós estávamos criando, na verdade, enormes feudos, ou enormes sistemas de patronato político, de cidadãos privilegiados dentro da sociedade. Em nome exatamente da participação.

Por um lado, diminuo a *accountability* da minha ação pública. De outro lado, eu sou privilegiado, porque tenho informações privilegiadas da burocracia. E por outro lado, eu estou democratizando como fazer as coisas, coisas que o Estado me pagou exatamente para falar com outras pessoas como devem ser feitas essas coisas.

Agora, o que fazer é outro problema. Na experiência da administração pública brasileira e do planejamento participativo brasileiro, não temos tido experiências significativas de incorporar setores das sociedades sindicais, empresariais, seja do que for, em nível participativo, em nível da formulação das políticas, ou seja, dos fins do Estado.

Com base nisso, eu diferenciaria dois tipos de participação. Uma participação que nada tem a ver com a questão democrática, fundamental, que é a participação em programas sociais. E essa questão de participação em programa social é, pura e exclusivamente, do meu ponto de vista, de racionalidade custo-benefício.

As pessoas vão participar das coisas porque têm retorno para a participação, a não ser que elas sejam bobas ou irracionais - que eu não acredito que as pessoas, na maioria das vezes, sejam - e a participação em nível mais global da instituição política brasileira que é a participação no sistema neo-corporativo.

Eu penso num desenho institucional que possibilitaria a abertura de canais para a participação da sociedade, para a decisão e que políticas são importantes, ou que políticas públicas, ou onde vai se alocar recursos, prioritariamente, para a sociedade brasileira.

Esses canais de participação poderiam ser, evidentemente, um mero desenho institucional, e eu, como sociólogo, enfatizo isso. Evidentemente não resolveria o problema, claro que não, mas existe toda dinâmica de poder em relação a isso.

A questão que eu gostaria de colocar é a questão do poder, que o Satto coloca. Para nós, que somos sociólogos, isso é uma questão dada, de fato, quer dizer, não estou questionando se o poder é bom ou se é ruim, estou questionando que existe o poder e eu tenho que tratar desse poder se eu quero que as políticas públicas sejam viáveis.

Quando eu falo em planejamento estratégico, estou falando em planejamento estratégico do ponto de vista ético para a população. Eu estou falando o seguinte: "Olha, para que essa coisa dê certo, nós temos que fazer negociações com os grupos que têm poder dentro da sociedade".

Os grupos que vão dar poder em vários sentidos, nós sabemos, hoje, é o poder econômico, apenas. Poder de legitimidade, por exemplo, de uma política. E esse planejamento estratégico não precisa ter nome de participativo, porque, necessariamente, vai ser participativo. Porque ele tem que considerar esses fatores potencialmente relevantes dentro de uma política, para que ela se torne viável. Muito obrigado.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Dois palestrantes, Satto e Ladislau têm que se retirar às 5 da tarde.

Vou aproveitar e fazer uma pergunta para o Ladislau e para o Satto.

O Prates falou que o que fazer é que depende da população. Eu diria que, nessa questão participativa, tem o problema do que fazer, porque, mesmo num governo municipal, - o Ladislau deu o exemplo de Xangai - se pensarmos na situação de uma população extremamente pobre, com carências enormes, e discutir o que fazer, poderíamos pensar o seguinte: o poder público tem que pensar estrategicamente.

Difícilmente, uma população, principalmente muito carente, vai demandar determinados serviços que são importantes do ponto de vista estratégico, já o processamento em algum nível, ou informatização, ou uma incubadora de empresa, tendo em vista as necessidades prementes.

Temos um papel aí de liderança do poder público, ou de pensar estrategicamente, que pode ter também um risco potencial.

Não quer dizer que tudo ocorra, se tiver uma participação em que se jogue tudo na roda, há problemas de se comprometer o médio e o longo prazos. Acho que esta é uma questão que me veio à cabeça.

A outra é para o deputado Tarcísio Delgado. Realmente, foram levantadas questões importantes, como a lei do uso do solo, que foi um avanço em Juiz de Fora. Pegando um pouco a questão do Prates, também percebemos que se criou conselhos com algum tipo de responsabilidade e importância, mas alguns mecanismos tradicionais, que ele chamou de a questão das visitas, em que se também resolvia problemas pontuais, conviveram, de certa maneira, concomitantemente.

Isso aí poderia ser uma das interpretações. Não estou dizendo que seria isso, seria o que o Prates falou, de convivência do planejamento participativo com práticas distributivas, pontuais. São essas as questões.

LADISLAU DOWBOR - Estamos, infelizmente, premidos pelo tempo, e só vou trazer algumas idéias. Nós estamos falando um pouco de técnicas, como é que se casam os meios e os fins, como é que se articulam as decisões, e estamos falando de uma coisa que para mim é central: quando você está recuperando a história do indivíduo, você está reconstruindo a cultura.

Na realidade, o que percebemos é o seguinte: não se trata tanto da racionalidade das decisões, da racionalidade utilitarista, de como foram criadas as nossas ciências econômicas, se trata de uma comunidade que tem todo direito a fazer as besteiras que quer. Porque ela tem direito, da mesma maneira que a gente.

Achamos que é do nosso direito mobiliar a casa como se gosta, de repente, hoje, com a urbanização e com a formação dos novos espaços, da dinâmica comunitária, descobrimos que é do nosso direito, também, organizar o bairro como queremos, certo?

Veja um exemplo: na Suécia, 72% dos recursos públicos são gastos em nível municipal. No Brasil, em cifras precárias, eu uso a estimativa do Serra, que é de 13%. Fiz esse estudo para as Nações Unidas, na Costa Rica, nos municípios é 5%. Resultado: no nosso País, uma comunidade se junta para bater palma para um candidato num comício político, certo?

Por que é que um sueco participa de quatro organizações comunitárias? Porque ele vai numa reunião para decidir como é que vai ser a escola, que tipo de arborização vai fazer na sua rua, ele está participando do seu cotidiano. Ele está construindo a sua vida com os acertos e as besteiras. Porque isso é cidadania, isso é essencial.

Por que é essencial você dar a iniciativa do que fazer a essa própria população? Porque quando ela decide é sobre si mesma. Você vai descobrir que há uma grande Sabesp aí da vida, ou uma grande empresa nacional que decide que racional e tecnicamente é melhor assim, mas, de repente, tem uma tradição local que tende para outro lado.

O desenvolvimento não é um jogo de racionalidades técnicas, sobre a otimização de uso de recursos financeiros. É um processo de reconstituição da cidadania e, nesse sentido, de uma cultura organizacional.

Quando estamos trabalhando, eu entendo o meu papel. Por exemplo, quando a gente vem discutir coisa assim, nós estamos discutindo a cultura administrativa desse país. Ninguém vai tirar, como o coelho de uma cartola, uma modificação, uma transformação do organograma e, de repente, essa sociedade vai passar a funcionar, certo? Porque isso passa por uma profunda transformação de cultura administrativa.

Eu tenho profunda convicção que esse país, por sempre evitar uma série de embates, nunca saiu da situação de casa grande e senzala. Uma coisa repetida, mas profundamente verdadeira, que tem que ser dita.

A reconstituição não se faz por técnicos de cima, se faz por recuperação das rédeas da comunidade sobre si mesma. Eu queria fechar com o exemplo que é o distrito de saúde de São Paulo.

É construído um centro de saúde numa região pobre. Depois o médico não vai porque é periferia, o salário é fraco, não tem mais remédios, há assaltos, e acaba, e fica o centro de saúde. Só se fez aí a inauguração, definimos um distrito de saúde.

Um exemplo típico do que eu estudei, mais ou menos 380 casos que eu acompanhei de perto. São 380 casos e nós subdividimos. Aqui tem meia dúzia de casas ricas, aqui tem uma favela com córrego a céu aberto com esgoto, ali tem isso, ali tem aquilo, quer dizer, não viemos com trator. Isso aqui é zona pobre, é isso.

Então, pegamos um representante, alguns representantes de cada uma dessas áreas, criamos um comitê de saúde. Sentamos com eles e sem aquele problema, viu, Tarcísio, de nós somos poder, nós somos município, vocês são comunidade. Não tem nem cooptação e nem essa frescura. Vocês vão brigar o de vocês, nós vamos brigar o nosso. Carta na mesa, claro, entende? Bem, eles não quiseram o centro de saúde.

Eles disseram: "Não adianta pôr médico aqui, porque as crianças vão ser medicadas e, no dia seguinte, brincam de novo no esgoto, não adianta nada. Queremos canalizar o esgoto". Tudo bem, vamos canalizar.

Agora, nós precisamos é de saúde. Chamamos o pessoal da obra. Eles disseram: "Está tudo bem, vamos canalizar o esgoto, mas se vocês continuarem a jogar o lixo no esgoto não resolve nada.

Bom, então tudo bem. Por que vocês jogam lixo no esgoto? É porque aqui não passa caminhão de lixo, é morro, é favela. Sim, mas lá na avenida, lá em cima passa". Até que acertamos.

Vocês levam o lixo lá para cima, fazem um conjunto de melhorias dessa parte da favela, disso, daquilo, e a gente faz um esgoto. É negócio, *business*. Acertamos. Mas nós, como técnicos, nos colocamos a serviço de uma dinâmica política básica que é da própria comunidade.

Acho que é necessário esse tipo de participação, ele politiza sim, ele faz crescer sim. Ele conscientiza e a dinâmica de como a pessoa pensa. Porque, inicialmente, ela pensa só no seu pedacinho. E diziam muito no início: "Não adianta esse negócio de participação, a população vai participar para conseguir o centro de saúde. Depois acabou, vai cuidar de outra coisa". Eu acho que a dinâmica é diferente.

Nesse sentido, a organização dos sistemas participativos é o que chamamos de ações desencadeadoras. Podem não ser essenciais pelas ações que fazem, aqui junta um pouco de comida para pobre, ali faz um corregozinho, mas é essencial na organização da população. E a população, conforme vai se organizando, vai reequilibrando esse dramático desequilíbrio político que existe entre oligarquias e entre a população em geral no país. Acho que faz parte de passos graduais de reconstrução da democracia.

Eu queria, como é minha última fala, recomendar muito a vocês um livro que se chama "Reinventando o Governo". Foi editado em Brasília - eu ajudei na edição desse livro - e me parece muito importante, porque é sobre como os Estados Unidos ultrapassaram essa briga, privatizaram, estatizaram, e como é que estão tentando modificar fórmulas de governo em termos práticos, em nível local. Não é nada de Reagan, de Bush, não é nada, são coisas práticas e estão respondendo. Excelente exemplo sobre segurança, sobre escolas, etc.

Eu gostaria também de recomendar a vocês o relatório sobre o "Desenvolvimento Humano de 93". É um balanço em nível mundial de experiência participativa, e do seu impacto para as populações. Ele mostra que isso está se tornando um dos principais eixos de transformação de como a sociedade se gere no mundo. Não é um relatório de um grupo das Nações Unidas, é o relatório principal do conjunto do sistema das Nações Unidas. Não existe em português, mas existe em espanhol.

E um livro meu que se chama "O que é Poder Local", que saiu há algumas semanas nessas "Coleções Pequenos Passos", dando um conjunto de propostas sobre sistemas participativos, da Brasiliense. É um livro que acabou de sair, fico contente e recomendo com gosto. Muito obrigado a vocês.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Com a palavra o professor Satto.

ADEMAR SATTO - Vou pedir milhões de desculpas, porque eu vou tentar falar em cinco minutos. Agradeço os questionamentos do professor Prates, professor Azevedo, e estava pensando como resumir essas colocações. Tenho algumas definições de planejamento participativo e, talvez, isso esclareça alguns pontos para tentar, em cinco minutos, responder alguma coisa que tenha sentido.

Para mim, o planejamento só se completa na ação. Planejamento é a mediação entre conhecimento e ação, ou seja, não posso entender o planejamento como aqueles documentos que a gente produz, fica na estante do político. E o político usa da estante para dizer: "Olha, como tenho minha equipe de planejamento, fez tudo, diagnóstico, planos setoriais, etc., etc.

Planejamento para mim é uma coisa muito prática. Nesse sentido, se equivale à política. A política também só se completa na ação. Agora, o planejamento não substitui a política. Há equivalência entre o planejamento e a política, à medida que as duas se completam na ação. O

planejador não se sobrepõe ao político. Acho que o planejador, ou o planejamento, é um instrumento auxiliar importante da política para tomar decisões.

Outra definição que eu tenho de planejamento é que planejamento, para mim, na verdade, é a negação da utopia. Coisa terrível, não é? Mas nega a utopia à medida que a transforma em compromisso de realização. O planejador tem que ser muito realista. Então, a utopia é importante, o ideal é importante, mas ele tem por função transformar utopia em compromisso de execução. Isso também é para diferenciar os planejadores dos sonhadores, que todos nós somos. Na sua função de planejador, ele tem que viabilizar a utopia.

Nessas definições rápidas, para mim o planejamento não garante o resultado buscado. Muitas vezes, ou quase sempre, o político tem por sina anunciar resultados. Está aqui o nosso deputado, político tem que anunciar resultados. Até para dizer: "Olha, quero o voto de vocês porque, uma vez eleito, vou fazer tal coisa".

O planejamento não garante resultados, para mim. Mas assegura o processo. Assegura o processo em que sentido? Para garantir que tudo que tenha de ser feito, se faça, e corretamente. Estou dizendo isso pelo seguinte: nós, planejadores, muitas vezes buscamos resultados. O grande Brasil, Brasil da época do milagre.

Buscamos resultados de crescimento a taxas altíssimas. E conseguimos esse resultado. Agora, a que custo? Todo problema que vivemos hoje é porque alcançamos aquele resultado, ou seja, o processo não importava. Essa a minha síntese, hoje, depois de alguns anos de trabalho em planejamento, que o planejador tem que assegurar o processo.

O resultado é decorrência do processo. Se o processo for bem feito; o que significa bem feito? É preciso levar em conta, primeiro, que o planejador não é neutro. O planejador, quando está planejando alguma coisa, está representando interesses. Podem ser interesses legítimos, sim.

Por exemplo: o planejador trabalha para um político, trabalha para um governo. Esse governo foi eleito. Se o governo foi eleito, é porque os interesses da sociedade se cristalizaram como votos para eleger aquele governo. Então, aquele governo está comprometido com alguns interesses. Se é um governo de direita, do centro ou de esquerda, representa interesses distintos. O planejador tem que ter consciência de que quando planeja de forma participativa, inclusive, está representando interesses. Não é possível o planejador pensar que é totalmente isento aos interesses, que ele é o dono da racionalidade, não é possível.

Segunda coisa: o planejador tem que ter a consciência de que o seu conhecimento e a sua capacidade é limitada. Até porque não acompanhamos a globalização da economia dia-a-dia, o progresso tecnológico, não conhecemos todos os atores importantes, as informações não são completas, enfim, não somos deuses. O planejador é limitado. Tem que contar com isso.

Nunca poderemos achar que temos todas as informações, que temos toda a capacidade de agir. Somos limitados. Aceitar a limitação do planejador.

E, finalmente, planejar significa levar em conta que tudo é mutável. Não há nenhuma variável sob controle. Nós trabalhamos sob um sistema criativo. Não sob um sistema repetitivo.

Com isso, eu acho difícil, seria forçar muito a barra, mesmo no planejamento participativo. Planejamento participativo reduz esse risco, a gente achar que chega o resultado, se assegurarmos o processo, de tal modo que tudo que tenha que ser feito, se faça, levando em conta esses fatores. Certamente o resultado do processo será interessante.

Essa é uma discussão que pode se alongar bastante, espero voltar um dia para aprofundar essa questão. Agradeço muito a todos vocês, a toda a mesa, deputado, e desculpem, todos vocês. Muito obrigado.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Vamos ter um pequeno intervalo de 10 minutos, e após passaremos a palavra para o deputado Tarcísio Delgado fazer as suas últimas considerações.

TARCÍSIO DELGADO - Com a ausência de dois dos nossos conferencistas, obviamente que cai o interesse dos nossos amigos. Mas de qualquer maneira, para encerrar, e para os que estão aqui ainda, dizer que estamos falando de participação, então, evidentemente, os que foram embora já não participam mais desse debate.

No que diz respeito ao papel do professor Antônio Augusto, quando levantou algumas questões para o professor Satto, eu me permitiria apenas uma observação, e pediria licença ao professor que, de uma maneira muito competente, levantou algumas questões, fazendo o papel de advogado do diabo, uma pequena discordância sobre o que ele falou e já foi dito aqui pelo professor Ladislau, que já é provado que a participação não cria e não estimula a consciência crítica.

Podemos até concluir que nas experiências participativas que nós temos no Brasil, que são tão empíricas, e tão poucas, isso não tenha conseguido alcançar o grau de consciência crítica que devemos desejar. Isso é possível. Daí a afirmar que a participação não tem nada a ver com a consciência crítica - permita-me o professor - mas eu vou dizer que a participação não é só no que diz respeito ao planejamento. Tem a ver com a consciência crítica, em qualquer campo da atividade humana. Não há como ter consciência crítica, a meu juízo, sem participação.

Quem não participa, não tem jeito de ter consciência crítica. Só vai ter consciência crítica participando de uma maneira ou de outra. Pode até não ser essa participação que estamos discutindo aqui. No setor público, numa administração municipal, mas a pessoa só pode ter consciência crítica se ela tem participação. Acho difícil você imaginar uma consciência crítica de uma pessoa totalmente alheia ou alienada.

O professor também disse que o problema da participação não evitou ou não evita o problema dos laços clientelistas. Também pediria ao professor para fazer uma observação, de quem viveu uma experiência participativa, evidentemente empírica, pequena, setorizada, num município, numa administração municipal apenas, mas para dizer que vimos isso com nossos olhos.

Primeiro, da criação, evidentemente ao nível de que se pôde, mas do problema da consciência crítica com a participação. As pessoas que participam de uma atividade qualquer, de uma obra, de um atendimento social, da construção de esgoto, da reforma de escola, isso dá às pessoas, depois do mutirão, ou depois da participação, uma consciência totalmente diferente da anterior. A visão das pessoas é outra depois que participam disso.

Eu costumava dizer na administração que, muito mais importante do que o resultado material da participação que faziam, do mutirão, por exemplo, ou de qualquer outro tipo de participação, era justamente a importância subjetiva, a importância da criação de um espírito de comunidade que não havia antes. De um espírito solidário. A participação, e o próprio nome diz, não é uma atividade individual, é uma atividade coletiva.

A pessoa que participa de um mutirão, não participa para fazer a sua escola. Ela participa para fazer a escola do seu bairro, um posto policial, um posto de saúde, um esgoto. E muitas pessoas participavam até com trabalho, participavam mais do que a participação na deliberação e passavam a ter um espírito coletivo. Eu acho que isso é importante.

Sei que o professor levantou a questão, mas é uma coisa que vivemos e, evidentemente, não se alcançou o nível de conscientização que gostaríamos que tivesse acontecido. Não chegou a isso. Foi uma experiência num período. Mas, no final, as pessoas tinham consciência do coletivo muito maior do que tinham antes, eram muito mais exigentes.

Depois que se ia para um bairro e trabalhava-se na comunidade, no sentido de um mutirão, de uma frente de trabalho, de deliberar qualquer coisa junto àquela comunidade, a partir daquele momento, e quanto mais se praticava a participação, mais exigências a comunidade fazia.

Não é uma situação de manipulação, pode ser em alguns casos. No nosso não era. Porque sofríamos muito mais como governo, como poder. Porque recebíamos, a partir da organização da participação e da intensidade da participação, na deliberação das coisas, ou mesmo na execução de algumas coisas, uma exigência muito maior, uma cobrança muito maior.

As pessoas tomavam consciência de cobrar mais, de estar em cima. Foi uma coisa que vivemos e constatamos que houve um processo de consciência crítica, de avanço, evidentemente, não ao nível que nós gostaríamos, mas houve. Acho que, no Brasil, não é que a participação não tenha a ver com a consciência crítica, é que nós não temos quase participação. O nível de participação é muito baixo em tudo, no geral. Onde se aprofunda um pouquinho na experiência de participação, há um aumento dessa consciência crítica.

Muito obrigado aos que aqui ficaram, aos professores. Da minha parte me senti feliz de estar aqui na Fundação e, quantas vezes forem necessárias, estarei novamente para discutir assuntos como esse.

SÉRGIO DE AZEVEDO - Acho que podemos encerrar. Eu queria agradecer e convidar para amanhã a continuação do seminário. Muito obrigado.

BLOCO 3

**Orçamento e Controle Social: distributivismo e clientelismo
versus transparência e participação**

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO SETOR PÚBLICO



APRESENTADOR - Convidamos para coordenar este painel Processo Orçamentário no Setor Público, o diretor da Superintendência Central de Orçamento da Seplan-MG, doutor Matheus Cotta de Carvalho, e os expositores, doutor Rui de Brito Álvares Affonso, do Iesp/Fundap - São Paulo; doutor José Fernando Cosentino Tavares, assessor legislativo da Câmara Federal, Brasília; e doutor Antônio Luiz Musa de Noronha, SEE-MG.

Doutor Matheus Cotta de Carvalho, mestre em Economia pela Unicamp, ex-professor do Instituto Cultural Newton de Paiva Ferreira, foi economista e consultor do BDMG, consultor de empresas com diversos trabalhos publicados, é diretor da Superintendência Central de Orçamento da Seplan. Com a palavra o doutor Matheus Cotta.

MATHEUS COTTA - Vamos discutir hoje, na parte da manhã, a questão do processo orçamentário no setor público. Para isso, temos três convidados especializados na área, que são o professor Rui Affonso, o doutor José Cosentino e o doutor Noronha.

Inicialmente, vamos passar a palavra para o doutor Rui Affonso que, atualmente, além de professor da Universidade de Campinas, é diretor da Fundação de Desenvolvimento Administrativo - Fundap, em particular, do Instituto de Economia do Setor Público da Fundap. Ele vai fazer uma exposição inicial sobre essa questão.

Depois, vamos ouvir o doutor Cosentino que, atualmente, é assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados em Brasília, e consultor do FMI para essas questões.

Finalmente, vamos ouvir o doutor Noronha que, além de larga experiência na área, inclusive no governo federal, atualmente é superintendente de finanças da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Passo, portanto, a palavra ao doutor Rui Affonso. Gostaria de anunciar a presença do doutor Thales Lobato, como representante da Sociedade Mineira dos Engenheiros e gostaria de agradecer sua presença.

RUI AFFONSO - Eu queria, antes de mais nada, agradecer à Fundação João Pinheiro a oportunidade de estar com vocês, aqui, para debater este tema da maior importância para todos aqueles que trabalham no setor público e se preocupam tanto com a crise profunda que esse nosso segmento importante da sociedade vive, quanto com a necessidade de reestruturação e reaparelhamento do Estado como requisito indispensável à retomada do desenvolvimento em nosso país.

Em especial, em um fórum como esse, que reúne pesquisadores e técnicos da administração pública, parece vital discutirmos as razões da crise nas quais nos encontramos submergidos, nas suas várias dimensões. Uma delas nós vamos tratar hoje, que é a dimensão orçamentária, para que possamos propor rumos, alternativas de superação desse impasse, na parcela de responsabilidade que nos cabe enquanto técnicos e enquanto cidadãos.

A minha intervenção não vai se prender tanto a uma análise técnica pontual, como eu já fiz em algumas outras ocasiões. Tenho aqui ao meu lado especialistas que poderão falar com maior propriedade, especificamente do assunto, eu vou procurar relacionar o que caracterizaria como crise do nosso processo orçamentário com a crise, mais geral, do planejamento e a crise do Estado brasileiro.

Em outras palavras, tentarei relacionar a crise do orçamento com alguns aspectos mais estruturais, os quais, no meu entender, se não levados devidamente em conta, têm feito, e farão naufragar as inúmeras tentativas bem-intencionadas no plano técnico, que ao longo desses anos têm se sucedido com repetidos insucessos.

Minha exposição vai centrar-se mais numa visão, eu diria de economia política do setor público, tentando alçar um pouco a vista sobre os determinantes mais gerais desta nossa incapacidade de termos um orçamento público, porque é disso que se trata. Vou dividi-la em três partes, atendo-me aos temas centrais, deixando os argumentos e as justificativas para o debate.

Em primeiro lugar, vou falar um pouco da relação entre a crise orçamentária e a crise do planejamento. Em segundo lugar, vou tratar da relação entre planejamento, orçamento e execução orçamentária. Finalmente, vou sugerir, à guisa mais de provocação do que conclusão, alguns elementos para o debate.

Sobre o primeiro ponto, sobre a crise do planejamento e a crise orçamentária, eu começaria dizendo o óbvio, quer dizer, o orçamento refere-se, de uma forma mais geral, à tentativa de hierarquizar prioridades na utilização dos recursos públicos, na utilização dos fundos públicos. Enquanto tal, constitui, evidentemente, uma peça central de qualquer sociedade democrática. E, de outro lado, vincula-se estruturalmente, de uma forma umbilical à própria noção mais geral de planejamento, de adequação de recursos escassos a alguns objetivos estabelecidos, democraticamente, pela sociedade, através dos seus representantes.

O orçamento, desse ponto de vista, procuraria ser um elo entre essas diretrizes que são mais gerais, que a sociedade estabelece para a ação do Estado, e a execução fiscal financeira concreta, ou seja, a aterrissagem de metas mais gerais em ações e prioridades específicas no nível dos componentes de um orçamento, seja função, projeto, subprojeto.

De imediato nos aparece um problema. Estamos falando aqui de um conceito e, simultaneamente, de uma prática em crise, o planejamento. Falo do planejamento porque ele corresponde, nesta primeira parte da minha intervenção, a minha preocupação central, em um plano superior de abstração do que o orçamento, a peça orçamentária.

Ora, hoje o conceito de planejamento, como todos nós sabemos, aparece bastante ofuscado pela apologia das virtudes paradigmáticas do mercado. Mercado enquanto substituto do Estado, mercado enquanto substituto da ação racional coletiva da atividade humana, que se expressaria, dentre outras coisas, na peça orçamentária.

Esta crise do planejamento tem inúmeras dimensões, dimensões mais gerais, de vocês todos conhecidas, como a globalização da economia mundial, que vai subtraindo capacidades de intervenção, capacidade regulatória dos estados nacionais.

O padrão de intervenção keynesiano está irremediavelmente comprometido. A capacidade de manejar a política monetária e a política fiscal dos estados nacionais é cada vez menor. Os estados vêem diminuída sua capacidade regulatória.

Com a globalização assistimos a expansão do que os analistas chamam *regional states*, os estados subnacionais, os estados regionais, que se articulam acima, ou abaixo dos estados nacionais, dificultando, se não impossibilitando qualquer atividade de planejamento, pelo menos como nós a concebíamos anteriormente. Tanto o planejamento nacional, quanto seus desdobramentos nos níveis regional, estadual e municipal, enfim, nas diferentes esferas da administração pública.

Há certamente uma dimensão político-ideológica na crise do planejamento, com o desmoronamento das experiências socialistas, e o ressurgimento do liberalismo sob novas vestes. Finalmente, os requerimentos que a monumental revolução tecnológica traz, exige um

novo Estado. Quer dizer, o Estado passa a ter exigências que antes ele não tinha. Precisa ser redefinido, porque toda a sociedade e a sua estrutura econômica está sendo redefinida.

No Brasil, a essas dimensões muito gerais, vai somar-se uma outra dimensão da maior importância para compreendermos a crise do planejamento e a crise do orçamento no Brasil. Trata-se de uma profunda crise de hegemonia.

Estou me referindo a hegemonia aqui, no sentido da incapacidade de organizar o consenso. Evidentemente, consenso não significa unanimidade, mas de organizarmos um conjunto de valores, de proposições com sustentação social e política capazes de transformar vontades, projetos individualizados, setorializados em vontade coletiva, em projeto estratégico, ou em projetos estratégicos, que se defrontarão no cenário político nacional.

Essa crise de hegemonia, que eu traduziria também como uma incapacidade de hierarquizar prioridades, aparece no bojo da crise econômica e da abertura política que nós assistimos no país ao final dos anos 70. Ela é reconhecida sob várias denominações.

Você se refere a ela ora como crise do planejamento, ora como crise do Estado. Mas há um denominador comum a todos esses aspectos da crise, que é a incapacidade da sociedade brasileira dirimir conflitos, hierarquizar alternativas e decidir-se por qualquer uma delas.

Ou seja, aquilo que nós chamamos de década perdida pode, de um ponto de vista mais geral, para efeito da nossa discussão, ser apreendido como uma enorme dificuldade de hierarquizar, de dirimir os conflitos e distribuir as perdas fundamentalmente entre os grandes grupos empresariais do país, uma vez que evidentemente, do ponto de vista da participação dos salários na renda nacional o ajuste foi feito. Em outros países a opção, para bem ou para mal, sem julgar as alternativas, foi feita, inclusive, em países latino-americanos.

Ante essa incapacidade de dirimir os conflitos, de distribuir as perdas entre esses grandes setores empresariais, o que nós vamos assistir ao longo da década de 80 é a uma luta surda, às vezes mais explícita, às vezes menos explícita, entre os setores, **através do Estado**, pela preservação da sua rentabilidade corrente, e no limite até mesmo da sua riqueza, do seu patrimônio. Essa luta que se trava através do Estado é conhecida por alguns autores com o nome de "privatização do Estado". Ou seja, o Estado privatiza as suas funções, desarticula-se e passa a operar de uma forma semelhante ao mercado, sem regras gerais, sem alternativas gerais, sem hegemonia.

Isso é fartamente analisado hoje em dia. Do ponto de vista externo, o debate sobre a estatização da dívida nada mais é do que um aspecto desse fenômeno mais geral. Do ponto de vista da gestão dos incentivos fiscais e creditícios assim como da operação das tarifas públicas, bom, o caso brasileiro é emblemático. Modelo negativo, fartamente analisado.

Se tomarmos as trajetórias em termos reais das tarifas e preços públicos, veremos que elas caem acentuadamente ao longo de toda a década de 80. É uma coisa inédita, esse tipo de operação do Estado enquanto forma de atenuar a crise do setor privado, ou segmentos do setor privado.

Com isso, protela-se a hierarquização de alternativas e a solução do conflito. Acontece que nesta protelação da resolução do conflito, o próprio Estado vai se desagregando, se desarticulando, perdendo a capacidade regulatória, de intervenção e, como vocês bem sabem, um dos setores que vai sofrer muito é o de pesquisa e pesquisa aplicada.

É uma vergonha o que se fez no Brasil nos últimos anos com o seu sistema de planejamento, não só nacional, como estadual e regional. A crise dos órgãos de pesquisa aplicada do setor público refletem claramente esta desarticulação, essa desagregação, essa privatização do Estado.

Isto é, de certa forma, análogo ao movimento para o qual alguns autores chamaram atenção, há décadas passadas, e foi conhecido com o nome de "fuga para frente".

O que acontecia? No período nacional-desenvolvimentista, ou mesmo nos seus estertores, no regime militar nós tínhamos que o crescimento acelerado conseguia, ao fazer com que a concentração de renda fosse pelo menos relativa, e não absoluta, incorporar setores sociais, embora de forma muito díspar, e com isso soldar as bases de aliança política que viabilizavam o próprio crescimento acelerado. Embora extremamente desigual, concentrador, tanto do ponto de vista da distribuição funcional da renda, quanto ao regional, e assim por diante.

No caso atual, a assunção do ônus da crise, em grande parte pelo Estado, atenua a crise para o setor privado. Nós não tivemos uma quebradeira geral de empresas, nós não tivemos um setor que foi liquidado completamente. É uma constatação. Enquanto vários outros países da América Latina tiveram crises de liquidação, o Brasil atravessou a década intacto.

Se olharmos o setor público brasileiro, enquanto as margens de lucro do setor privado são preservadas, ele vai progressivamente se deteriorando, se destruindo. Isso, evidentemente, tem um limite. E o limite, aparentemente, é o que nós estamos assistindo nos últimos anos, ou seja, à medida que o próprio Estado vai perdendo a capacidade de intervenção, a possibilidade dele arcar com o ônus da crise e protelar os conflitos vai diminuindo.

Aí chegamos por todos os canais, por todas as vias, à necessidade de uma reforma profunda do Estado. No meu ponto de vista, essa reforma profunda do Estado só é inviabilizada até hoje, pelos interesses privados, encastelados no seio do setor público, que temem perder seus privilégios.

Ou seja, ao contrário do que o senso comum nos faria crer, a reforma do Estado e a reestruturação do setor público não é basicamente produto de uma resistência do próprio setor público, embora, evidentemente, as corporações resistam, mas, fundamentalmente, uma resistência do setor privado brasileiro.

Alguém poderia argumentar que esse tipo de observação que eu fiz é válido também para uma boa parte dos capitalismo desenvolvidos contemporâneos, ou seja, esse movimento de preservação das margens de rentabilidade do setor privado, através do Estado, faria parte de uma das atribuições do setor público, conhecida, por exemplo, ao nível da teoria keynesiana, como políticas compensatórias, ou anticíclicas.

O conceito de privatização do Estado é utilizado por autores importantes no caso americano, como é o de Hyman Minsky, por exemplo. Minsky, no seu livro clássico, "Stabilizing an unstable economy", analisa o que ele chama de privatização do Estado americano. Há, contudo, uma diferença fundamental em relação ao nosso caso. Lá nós temos, como resultante desse processo, uma diretriz claramente hegemônica; tanto no período anterior, no período Reagan, quanto no período atual, na tentativa de recompor os setores da educação e o da saúde, deixados ao léu, e agora que se revelam fundamentais para fazer frente à concorrência estratégica com o Japão e com a Alemanha.

Há uma resultante estratégica, e há uma preservação, embora redefinida, mesmo no governo Reagan, do papel articulador do Estado.

O segundo ponto a que eu queria me referir corresponde à relação entre este planejamento em crise, definido desta forma mais geral, o orçamento e a execução orçamentária.

Quando falamos de crise do orçamento, ou crise orçamentária, normalmente nos referimos à sua "inexistência". Ou seja, quando se fala em crise do orçamento, se diz que inexiste na prática orçamento público no Brasil.

É comum, é voz corrente, se dizer que o orçamento é uma peça de ficção. Ou seja, os que elaboram o orçamento fazem, desfazem, se matam para cumprir os parâmetros, as diretrizes, sabendo que aquilo tudo não significa que aquelas prioridades discutidas, debatidas, rediscutidas, emendadas, suplementadas, o diabo, se traduzirão em algo efetivo, mais ou menos próximo daquilo que foi acordado.

Essa dimensão geral, a idéia de que o orçamento é uma ficção, pode ser percebida em três momentos. O primeiro momento, na época final do autoritarismo no Brasil, a ausência de orçamento e na atribuída às restrições à atuação do Congresso Nacional na sua definição. Ou seja, não havia orçamento porque não havia democracia. Esta era a equação.

Então, o poder executivo imperial simplesmente impedia a participação da cidadania através dos seus representantes no Congresso, no arrolamento de prioridades que o orçamento deveria expressar.

Num segundo momento, apesar da redemocratização, e apesar do aumento da participação e da importância do Poder Legislativo no processo orçamentário, vários trabalhos procuraram mostrar a absoluta desconexão entre o que é orçado e o que é efetivamente realizado. Há vários trabalhos mostrando claramente isso.

Num terceiro momento, esta crise aparece relacionada agora à corrupção. Crise no orçamento virou sinônimo de corrupção. Eu só chamaria a atenção aqui para um fato, que também a imprensa noticiou, mas com menos importância: essa última faceta da crise orçamentária evidencia uma rede privada de interesses, encastelada no próprio processo orçamentário.

Isso já foi mostrado no caso das empresas estatais, já foi mostrado na operação da liberação de recursos por parte do Executivo. São interesses privados organizados, com influência, destacados para atuar no próprio intestino, nas próprias entranhas do setor público, desmentindo completamente as visões ingênuas que insistem em tratar o setor público como algo distante, separado do setor privado.

Retomemos o argumento: a crise do planejamento pode ser apreendida como um crescente distanciamento entre os seus componentes - o plano econômico, o orçamento e a execução orçamentária.

Vejam os primeiros deles, o distanciamento a que me referi entre planejamento e plano econômico. O que observamos, na verdade, é um progressivo esvaziamento dos planos econômicos enquanto alternativas estratégicas para o País. Os planos se multiplicam ao longo da década de 80, só que não com a característica que deveriam ter, do ponto de vista do planejamento maior, ou seja, esses planos não se constituem alternativas estratégicas para o País, tais como foram, por exemplo, o "Plano de Metas", em 1956, o PAEG, em 1966, como foi de uma forma mais contraditória, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em 1974.

Os planos na década de 80 perderam esse sentido. Insisto, não perderam por questões técnicas. Perderam porque foram esvaziados de conteúdo de mudança, de conteúdo social e, quando eu digo social, não é que não estivesse colocado lá a palavra social, é porque não foi construído por forças sociais que lhe dessem fundamento.

Na segunda metade dos anos 80, e particularmente 85-89, temos inclusive a superposição de diferentes planos. No tempo e em termos de conteúdo.

Só para lembrar, chegamos a ter o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que era o plano elaborado pelo Ministro Sayad; o Plano de Controle Macroeconômico, elaborado pelo Ministro Bresser; e o Plano de Ação Governamental, elaborado pelo Ministro Aníbal Teixeira, uma simultaneidade temporal absoluta. E, muitas vezes, tanto o objetivo quanto os instrumentos eram absolutamente colidentes.

Mais recentemente, os planos estratégicos viraram, na verdade, espectros, quase assombrações dos planos de estabilização. Uma espécie de preâmbulo, que, no final, ninguém mais lia, dos planos de estabilização.

Qualquer plano de estabilização precisaria ter alguns parágrafos, e quem trabalhou no governo federal sabe muito bem disso, que tinha que dizer ali, que na verdade, todo aquele sofrimento era para alguma coisa.

Não havia qualquer setor da sociedade comprometido com aquilo e que fosse do seu interesse lutar por aquela estratégia e não por outra.

Portanto, esvaziados de qualquer conteúdo estratégico. Eram absolutamente formais. Talvez a única mudança, no sentido que eu aponte, chamado projetão do governo Collor, pasmem vocês.

O que houve de diferente? Houve uma tentativa do governo Collor, do projetão do governo Collor, de sinalizar para a sociedade, não um plano no sentido que eu estou falando, mas uma estratégia global, neoliberal. "Olha, nós vamos fazer o neoliberalismo no Brasil. Nós vamos abrir o País, nós vamos privatizar para valer, nós vamos, enfim, reduzir, fazer o Estado mínimo".

Tampouco havia setores claramente comprometidos, estrategicamente comprometidos com essa proposta. Tanto que o Collor e sua equipe ficaram falando de uma forma cada vez mais isolada. Mas havia essa preocupação ideológica. Poderemos discordar dela, mas claramente houve a tentativa de sinalizar isso pela primeira vez.

O segundo ponto para o qual eu chamei a atenção é para o distanciamento entre o plano e o orçamento. Ele vai se manifestar de diversas maneiras. Primeiro, vai se manifestar no conteúdo absolutamente geral dos planos na década de 80. Quando você lê os planos, percebe que tudo neles é prioritário. Onde tudo é prioritário, na verdade, o que se está revelando é uma falta de hierarquização, é uma falta de priorização. Segundo, aparece uma incongruência entre a estrutura contábil dos planos e aquela dos orçamentos. Vocês observam também que não há qualquer correspondência quando se fala de educação, quando se fala de saúde, entre a estrutura contábil utilizada pelos formuladores dos planos, das equipes macroeconômicas, e o orçamento.

Portanto, não há condições de sequer aferir se aquilo que está estabelecido no plano está sendo orçado, e se aquilo que foi orçado num segundo momento foi ou não executado.

Terceiro, o distanciamento entre plano e orçamento manifesta-se também na elevação da quantidade de receitas vinculadas. Isso tem sido uma reclamação contante, com razão, do governo federal nos últimos anos, 43% dos recursos do Tesouro são vinculados, comprometidos "ex-ante". O que significa isso? Significa reduzir o campo de definição, ou o escopo do orçamento, o raio de possibilidades da sociedade hierarquizar seus objetivos. Não são erros técnicos, tem um sentido lógico ante uma falta de diretriz geral, ou pelo menos de objetivos gerais que estejam se digladiando, alternativas que se confrontem no geral, os diferentes setores não têm qualquer garantia de que o que está previsto em orçamento será efetivamente executado.

A única forma de qualquer setor garantir os seus interesses é inscrevê-lo na Constituição, na lei maior, o que é um absurdo, dizendo que "tanto" da receita está carimbado. Mesmo assim, sabemos que isso muitas vezes não acontece.

Durante muito tempo nós tivemos também uma multiplicidade de orçamentos. Ou seja, o OGU tinha tudo, menos esse G do meio, ou seja, esse caráter geral. Uma boa parte do Orçamento, na verdade, dos recursos públicos, passava à margem do Orçamento Geral da União, através do "Orçamento Monetário".

Mesmo mais recentemente, depois da extinção do orçamento monetário, do longo processo de unificação culminado em 88, após a introdução do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Executivo continua formulando a sua proposta orçamentária sem identificar uma diretriz qualitativa aos diferentes órgãos da administração pública, o que se faz é estabelecer parâmetros restritivos àquilo que não pode ser feito. Mas qual a prioridade? Qual a orientação geral?

Então, o exercício, mais uma vez, de construção do Orçamento Geral da União é o exercício de soma de partes. O que tal ministério acha, o que tal órgão acha, soma-se tudo e tenta respeitar o teto, se não respeitar, passa-se uma navalha linear e acomoda-se. Isso, obviamente, do nosso ponto de vista, constitui uma falta de diretrizes.

E o terceiro aspecto, e último, diz respeito ao distanciamento entre o orçamento e a execução orçamentária.

O primeiro dos seus determinantes, é a inflação elevada. É sabido que ela cria um problema, eu não diria insolúvel, mas de difícil solução, particularmente quando existe aceleração inflacionária.

O governo precisa, no plano de sua política macroeconômica, não chancelar as expectativas da sociedade, expectativas negativas com respeito à inflação. Portanto, subestima as suas receitas. Isso vai se traduzir mais adiante em numerosos e vultosos excessos de arrecadação, que vão exigir suplementações, autorizações para abertura de crédito suplementar, ou seja, vão exigir, em vários momentos, na verdade, através de leis de excesso, uma distribuição do excesso de arrecadação entre as dotações existentes.

Como é sabido, isto ocorre até mesmo por uma série de problemas técnicos, como indivisibilidade de custos, diferença na composição de custos por setor, irregularidade do aparecimento dos excessos de arrecadação, etc. Na prática, o orçamento se faz ao longo das suplementações, através da redistribuição entre as dotações existentes ao longo das leis de excesso, e não nas definições globais dos projetos de lei inicialmente mandados pelo Executivo.

Se somarmos a isso o cronograma efetivo de liberações de recursos com uma inflação alta, e principalmente num momento que a inflação acelera, o que acontece? As dotações reais entre as funções, programas e projetos se alteram completamente. Se vocês acrescentarem a tudo isso a linearidade dos cortes estabelecidos nos programas de estabilização, veremos então que a estrutura relativa do orçamento aprovado é completamente desfigurada.

Entenda-se, mais uma vez, a linearidade dos cortes em relação ao que eu tinha dito, do ponto de vista da proporção mais geral. Não me parece correto, mas é compreensível analiticamente que assim seja. Na falta de uma diretriz mais geral, como dizer que eu vou cortar neste setor e não naquele? Opta-se pela linearidade. É o único critério aceitável para as partes, na ausência de uma diretriz hegemônica. Só que a linearidade, o tratamento igual para os desiguais, altera e reproduz, produz inúmeras desigualdades.

Na verdade, as diferenças entre a lei aprovada, a lei mais os créditos, o balanço e o que é efetivamente liberado em termos reais, em termos de estrutura percentual, tanto no que se refere às funções, aos projetos e aos subprojetos revelam resultados absolutamente discrepantes.

Há alguns anos, montei uma série, de 1983 a 1988, com a ajuda de técnicos da SOF, tomando alguns programas importantes, reagrupando de forma a simplificá-los. Separamos cada momento desse processo, lei, lei mais crédito, vários créditos, balanço, até chegar ao efetivamente liberado. As diferenças são brutais em termos percentuais.

Em 86, por exemplo, o item "Habitação e Urbanismo" revela uma diferença de 218% em relação ao que foi estabelecido proporcionalmente na lei inicial. O item "Energia e Recursos

Minerais" em 87 revela uma diferença de 570% e por aí vai. Os números são absolutamente impressionantes.

Mais recentemente, no IESP-FUNSAF, nós temos tentado recuperar essa série. Como a disponibilidade de estatísticas no setor público piorou muito nos últimos anos, selecionamos alguns itens mais agregados. E as diferenças andam em mais de 100%. Ou seja, o problema assinalado permanece.

Gostaria de levantar, à guisa de conclusão, dois pontos para o debate.

O primeiro, mais geral, em termos de reflexão é o seguinte: essa crise do planejamento que se manifesta numa total falta de correspondência entre plano, planejamento, plano-orçamento, orçamento-execução orçamentária, se dá a despeito de um avanço institucional extraordinário na década de 80.

Alguém poderia pensar: "bom, quer dizer, o sistema de planejamento público não avançou nada nesses últimos anos, e devemos atribuir a isso essas mazelas todas que eu estou expondo". Não, antes pelo contrário.

Se olharmos os anos 80, vamos constatar uma série de avanços no plano institucional dos mecanismos de orçamentação. A criação de órgãos de controle do planejamento, desde a SEST, no final dos 70, chegando à Secretaria do Tesouro Nacional, à eliminação de uma série de canais automáticos de gastos como, por exemplo, a conta-movimento, até a progressiva unificação do orçamento.

Se compararmos com a situação atual, após 1988, com a unificação orçamentária e o aumento da participação do Legislativo, constataremos uma série de avanços, embora persistam problemas.

A LDO ainda não foi regulamentada por lei complementar e o PPA também não, contudo, devemos reconhecer que houve um avanço institucional extraordinário no que se refere aos instrumentos de planejamento.

A crise do planejamento parece nunca ter sido tão grande na nossa terra. Parece-me que deveríamos nos concentrar e pensar se talvez esta crise a que eu estou aludindo não está relacionada a alguns problemas estruturais, que a despeito das iniciativas particulares se impõem. O Serra, por exemplo, atuando no Parlamento é uma coisa exemplar, nesse aspecto.

Ele se bate contra as incoerências e inconsistências do processo orçamentário, fica desesperado e, a despeito da lei e da obrigatoriedade de apresentar, de aprovar o orçamento, das diretrizes orçamentárias fixadas pela LDO, simplesmente aquilo é ignorado, não ocorre.

Eu queria propor, do ponto de vista interpretativo, uma idéia mais geral. É que esses problemas estão, na verdade, relacionados a alguns obstáculos estruturais do país.

O primeiro de todos é constituído por esta particular forma de resolver a crise no Brasil, que tem desestruturado o setor público e tem criado uma situação entrópica no Estado.

O segundo, diz respeito à estrutura partidária e eleitoral no Brasil. Vou dar só dois exemplos e encerro minha participação.

Critica-se, normalmente, a pulverização da aprovação dos recursos públicos através das emendas. Houve anos em que chegou-se a ter, aproximadamente, 70 mil emendas ao orçamento. Na verdade, você faz um processo de varejo, e não uma definição no atacado. Agora, isso é absolutamente compreensível do meu ponto de vista. Não é correto, mas é compreensível, num sistema partidário como o nosso, não programático, não nacional, mas regionalizado.

Ora, qual é a forma de compor a base política, qual é a forma de compor o próprio partido em cada Estado? É exatamente através dessa negociação no varejo. É através desta negociação que se compõem, se articulam os interesses políticos no País. Eu não acho que deva ser assim, mas é inútil tampar o sol com a peneira, ou seja, é necessário encarar isso para daí tentarmos mudar.

Se critica muito a decisão do Parlamento em 89, por exemplo, que rejeitou uma tese absolutamente correta, tecnicamente, de indexar o orçamento.

Tentemos entender a lógica mais geral dessa decisão. O parlamento é eleito, não nacionalmente, mas localmente. Alguns chamam, inclusive, nosso Parlamento de uma câmara nacional de vereadores, e não uma assembléia nacional, quer dizer, à diferença de outros países em que você vota em listas nacionais e que, portanto, o voto no parlamentar não está vinculado ao trabalho estrito na localidade, mas você vota no programa para o país.

Vota-se na estratégia para o país, os partidos são forçados a terem algum tipo de estratégia programática em relação ao qual as pessoas votam. No Brasil, é ao contrário, você vota, dependendo da capacidade de atendimento do deputado aos interesses mais imediatos da sua localidade. E aí do deputado, do parlamentar que não atenda esta demanda, porque ele não reproduz o seu agrupamento político.

É evidente que o momento da negociação da abertura de crédito suplementar é um momento privilegiado para a barganha com o Executivo no varejo, e que este varejão é fundamental para constituir o partido político, qualquer partido político. Alguns menos, mais programáticos, alguns mais, eu estou falando da média da nossa estrutura partidária.

Seja um deputado do PT, seja um deputado do PFL, ele será cobrado na sua localidade para fazer um matadouro, uma ponte, uma fonte, ou senão ele não se reelege. Como pedir depois a esses deputados que não façam isso e que topem uma indexação do orçamento, e que topem uma discussão de diretrizes mais gerais? Sem uma reestruturação da política eleitoral, sem uma reestruturação da política partidária, do sistema partidário?

Queria deixar essas questões aqui para o debate e encerraria dizendo que eu sou daqueles que acham que precisamos, na verdade, de colocar lenha na fogueira, ou seja, acho que a nossa pauta de discussões está pouco carregada, ao contrário do que as pessoas dizem.

É necessário no Brasil explicitar os conflitos para, em torno dessa explicitação dos conflitos poder pactuar. Nós temos a mania, no Brasil, de querer chegar a pactos sem explicitar as diferenças. Todos nós temos o enorme desejo de pactuar, de chegar a um acordo, antes de explicitar as diferenças, que é o que normalmente se faz em qualquer outro país.

Sem explicitar organizadamente os conflitos, não é possível uma pactuação que tire o país do atoleiro.

MATHEUS COTTA - Vamos agradecer ao professor Rui Affonso e, imediatamente, passar a palavra para o doutor Cosentino.

JOSÉ COSENTINO - Muito obrigado. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Fundação João Pinheiro pelo convite, e por essa oportunidade de eu estar aqui com vocês.

Sou assessor do orçamento da Câmara dos Deputados, o que mostraria um pouco essa crescente participação do Poder Legislativo na formulação do orçamento a que se referia o professor Rui.

De fato, a questão orçamentária, se formos tomar os acontecimentos mais recentes, tem se colocado na pauta primeira das discussões nacionais. E isso, pelo menos, por três razões principais.

Primeiro lugar, a questão da corrupção, que foi citada aqui. De repente, percebeu-se que havia, de fato, quadrilhas organizadas, tentando se apropriar dos recursos públicos e manipulando verbas, sem que a grande parte da sociedade ou mesmo do Congresso desse conta desse fenômeno.

O segundo ponto, que torna o orçamento uma questão tão comentada no Brasil, é a demora com que os orçamentos são aprovados. Temos uma situação agora de crescentes atrasos, e estamos chegando, em meados de 94, ao atraso máximo, sem que o orçamento esteja aprovado, e imaginamos que ele demorará pelo menos mais uns dois meses para ser aprovado.

Estamos trabalhando com o orçamento proposto pelo Poder Executivo, sem que o Legislativo tenha opinado ainda sobre a coerência, sobre a consistência disso.

Uma terceira questão que coloca o orçamento nacional, o Orçamento Geral da União, no centro das discussões no Brasil é o plano de estabilização econômica. Tem-se, agora, esse programa que está sendo implementado e que, pela primeira vez, deveria, pelo menos, trazer uma dose maior de realismo para este orçamento.

Isto aconteceria pelas razões citadas, pelos efeitos que a inflação traz sobre a peça orçamentária, e pelo fato de que agora esse orçamento vai ser um orçamento fixado em termos razoavelmente constantes.

Quer dizer, nós estaremos com essa parte executada como um fato já conhecido, um fato já dado, os valores estarão atualizados a esses índices já conhecidos e, a partir de um certo ponto em diante, teremos o orçamento expresso numa moeda que equivaleria a uma moeda do primeiro mundo, que será o real. Isso explicaria, em grande parte, a demora da apreciação e da aprovação do orçamento desse ano, porque o Poder Executivo se viu na contingência de tentar trabalhar uma peça um pouco mais realista, porque sabia que logo adiante ele seria colocado numa encruzilhada.

Além do que, essa peça orçamentária expressaria, de fato, as verdadeiras inconsistências, os verdadeiros desequilíbrios financeiros do Estado, desde o início, ou então estaria fadado ao descrédito rapidamente.

Para entrar na parte teórica da formulação orçamentária, do ponto de vista do processo orçamentário desse ano, é curioso observar algumas coisas. A primeira proposta que se fez do orçamento, para 94, foi de realismo, de verdade orçamentária, em que se consignava na peça orçamentária um déficit muito alto, da ordem de 22 bilhões de dólares.

E isso ficava claro diante do volume de endividamento público previsto no próprio orçamento. Quer dizer, receita, vamos dizer assim, receita de operação de crédito na peça orçamentária também são receitas.

Havia receitas do orçamento que consistiam na colocação dos recursos públicos, que chegavam a valores dessa ordem, 22, 25 bilhões de dólares, conforme a metodologia que você usa para avaliar.

Essa primeira peça foi colocada na praça, foi colocada em discussão, já em agosto de 93, no prazo normal, e havia um consenso de que aquilo ali realmente era a verdade orçamentária do país. Estaríamos diante daquilo que se deveria fazer constar de uma peça orçamentária, já admitindo todas as possibilidades, todas as necessidades de gastos.

De repente, diante da perspectiva de uma negativa, que na ocasião foi uma negativa externa, apresentada pelo Fundo Monetário Internacional desse tipo de projeção de receita e de despesa, houve realmente uma reação bastante adversa, bastante negativa e voltou-se atrás.

Encaminhou-se, então, uma nova proposta, em que houve uma redução drástica das despesas públicas, houve uma reestimativa das receitas, ligeiramente para cima, mas ainda assim não foi definitiva, porque ainda não seria considerado nessa, na primeira proposta, um impacto da estabilização dos preços, que só viria mais tarde.

Tivemos uma segunda proposta apresentada ao Congresso Nacional, no final de 93, já com meio caminho andado com direção a essa questão da estabilização, e finalmente, agora em maio, somente em maio, chegou a última versão que o Executivo resolveu apresentar, peça em que todos os valores estão recalculados para levar em conta a estabilidade de preços. E tanto na proposta de dezembro como nessa proposta de maio agora, o déficit foi zerado, os 22 milhões de dólares caíram para zero, sendo que a perspectiva também de receita foi muito grande nessa última versão, a partir do comportamento que se via da Receita Federal.

O que era interessante observar nisso é o tamanho, por exemplo, 22 milhões de dólares, no caso, seria, em tese, o tamanho da discrepância entre aquilo que é necessário gastar no país, e aquilo que de fato se deveria gastar para ajustar a economia. Isso mostra também que o Executivo continua comandando esse processo.

A iniciativa continua nas mãos do Poder Executivo, de quem deve ser cobrado todo e qualquer problema do orçamento no Brasil. O Poder Legislativo, e isso é uma coisa curiosa de se observar, não tem, e dificilmente virá a ter, condições técnicas completas, embora possa, obviamente, opinar, criticar, criar condições técnicas de preparar uma peça completa, de preparar um orçamento completo do país. E também não tem os meios materiais e humanos para replicar, para reproduzir, dentro do Poder Legislativo, todo o aparato institucional que o Poder Executivo tem para fazer as suas projeções, para propor o seu programa, finalmente, de ação para o governo.

Acho que uma das questões mais interessantes a serem analisadas, nessa questão orçamentária, é a questão do planejamento e do orçamento, que se fundem numa coisa só. É essa questão de qual dos poderes, nesse País, consegue ter a prerrogativa de impor-se em relação ao outro no que se refere aos gastos públicos.

Essa experiência que estamos tendo agora, mostra que o Executivo está, e continuará por muito tempo, à frente dessa dinâmica.

A cada momento em que ocorre uma troca ministerial, uma nova equipe econômica vai ao poder, um novo presidente assume, como foi o caso recente, e que o novo programa econômico para o País começa a ser delineado, volta-se atrás com toda aquela programação anteriormente oferecida, a apreciação, o mesmo acordo já aprovado, para que se tente introduzir toda uma programação diferente da anterior.

E as prioridades, quando elas existem, foi o caso do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, para dar um exemplo, são inteiramente revistas ao sabor, vamos dizer assim, das novas equipes que estão de plantão. Isso seria mais um argumento favorável a essa noção de que o orçamento é realmente uma peça de ficção, enquanto não houve a estabilidade de preço, à medida que tudo pode ser mudado, tudo pode ser alterado, porque isso não guarda consistência, como nada mais, e com nenhuma proposta estratégica de desenvolvimento, não guarda inter-relação com nada, mormente porque hoje os valores que estão disponíveis para qualquer ação nova por parte da União são muito reduzidos. Isso então, nos levaria a esse ponto também.

O que é a crise do Estado no Brasil especificamente? O professor Rui já deu uma noção geral do que é a crise do planejamento, a crise do Estado keynesiano. A partir de 88, com a nova Constituição, em que as receitas da União foram razoavelmente podadas em favor dos Estados e Municípios, as principais receitas, aquelas receitas de impostos que mais rapidamente reagem ao crescimento econômico, mais rapidamente respondem ao nível de atividade econômica, foram parcelas, em percentagens maiores, entregues constitucionalmente a esses governos subnacionais e locais e, ao mesmo tempo, o Parlamento, que escreveu essa Constituição, pretendeu fazer da União uma tábua de salvação, enfim, a última instância para a solução de todos os problemas sociais do País.

Na realidade, se examinarmos especificamente a crise financeira da União, ela estaria em primeiro lugar, ligada à incapacidade que se teve, politicamente, de distribuir entre União, estados e municípios, os encargos, quer dizer, os gastos, que são públicos, mas que normalmente, segundo certas regras e normas de bom senso, repartem-se pelos três níveis de governo.

Isso é interessante comentar, porque, na verdade, quem ler a Constituição vai ficar surpreendido em verificar tudo aquilo que compete à União fazer. E vai ficar surpreendido também em perceber que não existe na Constituição brasileira uma exaustão das principais funções do Estado distribuídas pelos três níveis de governo.

O natural seria que imaginássemos o Estado nos seus três níveis, deveria executar dez funções básicas. Então, vamos ver, três ficam para a União, quatro aí para os estados e outras três para os municípios brasileiros. Mas, pelo menos, que partíssemos de uma lista coerente de atribuições do Estado, para então fazer a divisão. Na verdade, não.

O que se nota da leitura da Constituição brasileira é que, ao sabor das lembranças, das idiosincrasias, das opiniões dos parlamentares, algumas coisas foram citadas e outras não, algumas de forma bastante clara.

Algumas coisas competem à União, um exemplo delas, no artigo 21: "Compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações". Quer dizer, coloca-se ao encargo da União uma atividade dessa natureza e dessa magnitude, e tantas outras, que você vai encontrar, agora no caso das competências comuns, aquelas competências que não ficam claramente definidas a quem incumbe, competência comum da União, estados, DF e municípios, coisa do seguinte tipo: "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências", isso está na Constituição brasileira. "Fomentar a produção agropecuária, e organizar o abastecimento alimentar, promover programas de construção de moradias, e a melhoria das condições habitacionais e do saneamento básico"; "promover e incentivar o turismo"; "organizar, no caso, as polícias militares e os bombeiros do Distrito Federal", e assim vai.

Na falta de uma definição clara entre competência da União, estados e municípios, o orçamento público se torna depositário de tudo que é tipo de ação, se torna, inclusive, um campo de atuação dos vereadores nacionais, vereadores federais, que são os deputados, na falta, justamente, de uma estratégia maior, ou de uma ação organizada em termos de definição de programas federais de ação pública.

Na verdade, até 67, o Parlamento não tinha a menor condição de intervir em qualquer espécie de ato público, com as forças na área de receita e de despesa. Não havia nenhuma possibilidade de emendas, da parte dos congressistas, em relação ao orçamento e, portanto, em 88, abriu-se essa possibilidade de uma forma razoavelmente ampla, para que os congressistas pudessem, dentro de certos limites, obviamente, incluir, na programação federal, ações que são

de discutível pertinência a esse âmbito federal. Nós temos hoje, realmente, uma cobertura muito mais ampla do que tínhamos até 88.

Como foi visto aqui, toda ação se dava mais ou menos em nome do Executivo. Havia uma SEST, que cuidava das empresas estatais, sem que isso fosse, em hipótese alguma, levado ao Congresso Nacional para decisões. Havia um orçamento monetário, que cuidava das operações de fomento no governo federal, e da dívida pública, e havia, finalmente, um orçamento sempre equilibrado, esse Orçamento Geral da União, em que apenas uma parte das receitas, uma parte das despesas estavam ali expressas.

Com a nova Constituição, do ponto de vista da intervenção do Parlamento, exceto por algumas despesas consideradas incomprimíveis, tipo despesas de pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais, ficou aberta a possibilidade de os parlamentares fazerem qualquer tipo de alteração ao orçamento, desde que ele indicasse o cancelamento que fosse necessário das receitas.

No entanto, o orçamento aumentou também de escopo. A intervenção parlamentar ficou não só restrita ao chamado orçamento fiscal, como também passou a poder ser exercido em função do orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais.

Esse orçamento de investimentos das empresas estatais é justamente aquilo que veio da antiga Secretaria de Controle das Estatais - SEST, e até hoje não está muito claro. Até que ponto esta intervenção parlamentar poderia ser efetiva, porque estamos tratando apenas de uma parte dos gastos das estatais, que é o gasto com investimentos, sem que se leve em conta os gastos de custeio, nem as inversões financeiras dessas estatais.

O orçamento da seguridade, por sua vez, foi uma concepção nova, um novo tipo de vinculação, mais uma espécie de vinculação de receitas que se criou no aparato público, que é um orçamento que inclui as ações de previdência social, além de saúde e assistência social.

Desses três orçamentos, fiscal, previdência e seguridade, esse da seguridade tem um grande erro prático, que está na base desse problema que temos tido no Brasil, o problema da corrupção, que é o fato dele abarcar esta área chamada de assistência social.

Essa é uma área extremamente ampla, em que não há Estado nenhum que possa realmente dar conta, e ele é, de fato, um ralo orçamentário muito grande, à medida que ele pode conter qualquer tipo de ação do governo. Na verdade, esse orçamento da seguridade social tem a equivalência, em termos de montante de recursos, ao orçamento fiscal, e basicamente é gasto com a previdência, enquanto que a saúde acaba não conseguindo ter suas receitas.

Um outro tipo importante de aperfeiçoamento que se teve, e que até hoje está pouco claro em termos de sua eficácia, foi o sistema, o complexo, ou a justaposição entre planejamento e o orçamento. Hoje, temos no Brasil um plano plurianual que deveria abarcar uma programação de ações para cinco anos de governo. Para todo um mandato presidencial.

Temos uma Lei de Diretrizes Orçamentárias que é um documento, é uma lei anual, que faria a ponte entre esse plano plurianual e o orçamento. Essa Lei de Diretrizes Orçamentárias pretendia definir regras e limitações para a elaboração desse orçamento, e temos, finalmente, esses três orçamentos.

Na realidade, o plano plurianual acaba sendo um documento que, embora legalmente exigido, nós já falamos aqui dessa questão das leis no Brasil, nessas matérias que não são cumpridas, completamente negligenciado, completamente descumprido no Brasil, à medida que falta essa estratégia, essa noção de planejamento, e que falta, enfim, o próprio sistema organizado, institucionalmente, de planejamento no Brasil.

Falta também uma lei complementar, e isso foi sendo adiado durante esses cinco anos, à espera de uma revisão que não houve, uma lei que defina claramente qual é o papel desses três instrumentos, que seriam o plano plurianual, a LDO e os orçamentos.

No caso do plano plurianual, pretendeu-se criar um instrumento que fosse extremamente globalista, que fosse exaustivo de tudo que fosse ação do governo, à medida que prevê todas as despesas que sejam decorrentes dessas despesas de capital, e todos os gastos que o Estado pretenda fazer em relação a programas de duração continuada.

Então, o que nós teríamos por trás desse PPA, por trás dessa noção desse grande plano plurianual quando ele foi concebido? Pretendeu-se que o planejamento do tipo indicativo, que existia antes, esse planejamento que citava prioridades, intenções de governo, grandes ações nacionais, não pudesse vir a ser executado por falta de recursos.

O PPA seria um documento que fechasse a disponibilidade dos recursos públicos, e que mostrasse como eles seriam gastos. E nessa linha de raciocínio, não se deixaria escapar nada de forma que houvesse uma consistência. Definiria as grandes metas de ação do governo, evidentemente algumas prioridades e, no fundo, estaria tratando toda a questão dos gastos do Estado durante um período quinquenal.

A LDO, que seria esse elo entre o PPA e o orçamento, especificaria para o ano em questão, para o exercício seguinte ao que ela fosse aprovada, quais os assuntos desse conjunto de ações quinquenais que seriam efetivamente postos em ação, postos em prática, no orçamento daquele exercício.

E, finalmente, o orçamento do exercício e, como eu já disse, um orçamento muito mais especificado, muito mais detalhado do que no passado, especificaria todas as ações do governo, até o nível de subprojetos, com as respectivas metas.

O problema é que nessa concepção, que foi feita, desses instrumentos, incorreu-se numa série de erros que até hoje prejudicam a colocação, a execução desse processo. O primeiro que eu gostaria de citar é a questão da regionalização.

O capítulo orçamentário da Constituição no Brasil, hoje, está extremamente preocupado com essa questão regional, provavelmente refletindo nos diversos grupos de parlamentares que eram a grande maioria no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e que culminava muito por essa repartição de recursos públicos federais em direção às regiões menos desenvolvidas.

Toda essa sistemática orçamentária brasileira tem, como pedra angular, como ponto característico básico a questão da regionalização.

Tanto o PPA como os orçamentos têm uma função redistributiva, e que essa função redistributiva fique bem clara nas ações do governo. Isso cria uma série de problemas, à medida que a grande maioria das ações federais, em princípio, não deveriam ser regionalizadas.

Não se pode imaginar, por exemplo, regionalização da defesa nacional, regionalizar controle de enchente, conservação de rodovias, regionalizar, enfim, tudo que é tipo de ação que se possa imaginar aí, e que são características do governo federal, de uma forma razoável e sem criar um impedimento à aprovação do orçamento.

Essa briga regional é muito grave, mas, por curiosidade, ela acabou sendo ganha pelos estados aparentemente mais desenvolvidos do país, à medida que, na falta de qualquer critério, acabaram introduzindo como único critério de regionalização a questão populacional.

Hoje, a Constituição brasileira define como critério básico de regionalização a distribuição da população no país. E isso acaba por privilegiar, na verdade, o Estado de São Paulo, que teria em torno de 22% a 26% da população brasileira. E, talvez de fato, foi assim, um golpe errado que acabou sendo dado pelos grupos preocupados com as questões regionalistas. Curioso é que, em

relação a esse aspecto, vem-se tentando atenuar esse óbvio privilégio paulista, introduzindo na Lei de Diretrizes Orçamentárias alguns atenuantes para isso.

Nós vimos, ao longo desses anos, colocar o critério populacional, porém, na distribuição, daquele pouco que sobra para distribuir de fato no orçamento, que não é muito. Faz-se isso, colocando-se outros critérios, tais como o universos de renda *per capita*, e se tentou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desse ano agora, e acabou sendo revogado esse artigo. Colocou-se também o critério de carência alimentar, o critério de indigência, também para transferir, para retirar dos estados mais ricos os poucos volumes de recursos que pudessem ainda ser regionalizados. A LDO é um instrumento que define o orçamento do ano seguinte, a peça mais importante desse encadeamento entre o plano e o orçamento.

Ela tem uma série de atribuições que, espera-se possam ser regulamentadas por essa lei complementar que está para sair, e que acabam ficando um tanto quanto no vazio, não tem uma ligação com a peça que veio antes, que é o PPA.

Temos o PPA para cinco anos, uma LDO que define como vai ser o orçamento do ano seguinte, e o orçamento, que concretiza, em termos anuais, essa programação do Estado. Mas, para vocês terem uma idéia, para aqueles que não conhecem; o que deveria fazer uma LDO? Esse *pot-pourri* de reivindicações que os parlamentares trouxeram para a Constituição deveria definir as metas e prioridades para o exercício seguinte, isso é sua função óbvia e básica, orientar a elaboração da lei orçamentária, também é básica, e outras tantas que já não são tão claras e que já não são tão factíveis, como dispor sobre alterações na legislação tributária, e estabelecer uma política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento.

Isso também foi uma outra constatação que passou pela cabeça dos parlamentares, ao notarem que uma boa parte dos recursos públicos nem sempre tem origem fiscal, e uma boa parte da disponibilidade de auxílio financeiro, que a União pode levar a uma região menos desenvolvida, não se dá através do orçamento, mas pode se dar através das suas estatais financeiras, no caso, Caixa Econômica, Banco do Brasil, Basa, Banco do Nordeste. Finalmente, a LDO deveria dispor, com exclusividade, sobre os gastos com pessoal. A questão dos gastos com pessoal é uma amarração que a LDO faz para fechar o esquema de controle das finanças públicas.

Na verdade, essa lei muito especial, que é a LDO, apesar dela não ter sido ainda colocada em prática com toda a sua plenitude, seria quase que um pré-orçamento se fosse levada a sério.

Claro que esbarra em alguns problemas, por exemplo, a LDO deveria dispor sobre alterações na legislação tributária. Acontece que a legislação tributária tramita, simultaneamente com a LDO e, às vezes, até tramita além do prazo e as alterações tributárias no Brasil acabam se fazendo em final de ano. À medida que somos um país permanentemente preocupado com o ajuste fiscal, medidas tributárias estão sendo aprovadas até o último dia do ano para garantir algum tipo de equilíbrio fiscal no exercício seguinte.

Então, é uma tentativa que foi em vão, vamos dizer assim, de o constituinte amarrar um pré-orçamento. A idéia que se pretendia é que, uma vez que uma LDO pudesse definir os gastos com pessoal, uma vez que serviços da dívida, gastos com pessoal, benefícios previdenciários, embora não explicitamente, e transferências constitucionais estivessem claramente mapeados dentro do orçamento, você poderia, fechando com alterações de legislação tributária, fazer o equilíbrio ou o desequilíbrio que se julgasse conveniente para aquele dado exercício.

Não se tem conseguido uma grande parte dessas atribuições da LDO: dispor sobre alterações na legislação tributária - em hipótese nenhuma a LDO consegue fazer esse papel - estabelecer política de aplicação financeira, de aplicação de agências oficiais de fomento na LDO. O máximo que se consegue dizer, é que ela não deve emprestar abaixo do custo da captação uma coisa dessa natureza, e os gastos com pessoal continuam sendo esse terreno de luta entre os três

BIBLIOTECA DA
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

poderes, isonomia, isso, aquilo, de forma que a LDO nunca pode, de uma forma concreta, estabelecer esses valores.

Esse pré-orçamento acaba não acontecendo como tal, e imaginamos que devamos ter, certamente, uma reforma constitucional para refazer todo esse arcabouço que vai do planejamento de governo até o orçamento público.

O orçamento da União teria como problemas básicos fazer uma pequena recapitulação, e acho que isso também é uma agenda de reflexão para o futuro, porque a coisa terá que ser resolvida nesse campo mesmo.

Problemas básicos seriam a questão da má, ou da incompleta distribuição dos encargos, com uma abertura constitucional, para que a União possa fazer qualquer tipo de gasto. É uma coisa curiosa, porque, por exemplo, esse orçamento que tramita agora no Congresso, o Executivo fez uma limpeza geral numa série de ações que ele não considerava de sua competência, eram típicas de estados e municípios, e no processo dessas 14 mil emendas que estão agora sendo apreciadas em relação ao orçamento anterior, quer dizer, a proposta do ano anterior para esse ano.

Os parlamentares voltam a trazer subprojetos e projetos para o orçamento, que haviam sido cortados. Porque são aqueles que eles têm interesse em ver aprovados, para cumprir as suas finalidades regionais, paroquiais.

À medida que não se define claramente, através de uma lei, a própria Constituição, o que é encargo da União, o que é do Estado e o que é do Município, a União vai continuar sendo avassalada e assoberbada por uma variedade imensa de ações que não lhe competem, que não lhe deveriam competir. E vai ser impossível evitar que isso aconteça. Mesmo a proposta sendo iniciativa do Executivo - e o Executivo tendo bom senso, pelo menos estando mais sensível às suas dificuldades financeiras - ainda assim, o Congresso Nacional, de uma forma ou de outra, vai tentar introduzir ações que estão cobertas e amparadas pela Constituição, nessa peça que é uma programação de ações federais.

Segundo ponto básico, que eu acho que cria todo esse constrangimento, todo esse problema de realismo, de planejamento, e factibilidade do orçamento como um instrumento para o planejamento, é a questão da inflação, da instabilidade das receitas, que é o que ocorre muito, apesar dessas medidas de última hora, de final de ano serem muito bem-arquitetadas e muito bem-instrumentadas.

A inflação, certamente, tem sido o grande problema. Por quê? Porque não se indexando o orçamento, você não tem condições de diluir ao longo do tempo aquele gasto.

Novamente, o poder de decidir sobre as prioridades, que havia sido levemente compartilhado com o Poder Legislativo retorna ao Poder Executivo, à medida que cabe a ele programar o mês em que ele vai gastar o dinheiro. Ou seja, o orçamento é estabelecido inicialmente a preços de um mês. O orçamento federal, a preço de abril de 93, e o produto final para 94, que vai sair agora, os números finais vão ser calculados a partir de uma média, de uma estimativa de uma média de inflação de 94.

Então, com inflação alta, e com inflação crescente, gastos realizados nos primeiros meses do ano correspondem, em termos reais, a gastos muito mais elevados do que aqueles que são realizados no final do ano. A não-indexação, a inflação e um outro elemento muito importante que distingue o orçamento brasileiro do orçamento de outros países, que é o caráter autorizativo do orçamento, levam a que o Executivo, novamente não sei se é bom ou se é mau, continue senhor absoluto da definição das prioridades dos gastos públicos.

Apesar de toda a sua deficiência, incapacidade de planejar, ainda assim é o Executivo que domina isso aí. Quando eu falo caráter autorizativo, quero dizer que aquilo que está escrito no

Orçamento é um teto. É o valor para cada ação do governo que está ali consignada, é um valor teto. É um valor teto que pode ser atingido ou não. Na realidade, isso vai acontecer.

Um estudo que se fizesse a respeito de uma comparação entre o orçamento e a sua realização, verificaríamos, principalmente, que são aquelas ações de governo, incluídas no orçamento por força de emendas parlamentares que, em grande parte, acabam não sendo executadas. Quer dizer, o Executivo manda uma proposta, admite algumas alterações por parte do Parlamento e essas alterações são feitas às expensas de valores que estavam na proposta original, que o parlamentar, para incluir uma proposta sua, tem que cancelar, de algum outro lugar, um valor para alocar ali.

A proposta do parlamentar ou a ação proposta pelo parlamentar, dependendo do órgão Legislativo de origem, obviamente, acaba não sendo executada. Mais adiante a inflação, quer dizer, os valores efetivos de correção do orçamento são duas ou três vezes maiores do que os previstos. ocorre um excesso de arrecadação, porque as receitas não foram atualizadas, na lei, na proporção que deveriam ser, e são repostos aqueles valores cancelados, ou até, valores maiores são recolocados nas ações que o Executivo pretendia de fato executar naquele período.

Temos aí essa combinação de fatores, o caráter executivo, e também o fato de que as iniciativas em matéria orçamentária estão em mãos do Poder Executivo. Acho que essa abordagem que eu acabo de dar, de certa forma, complementa o que foi dito e mostra, no tempo que me foi disponível, alguns dos principais problemas que esse processo orçamentário tem no Brasil.

Na verdade, o que eu imagino que fosse uma solução ideal, que poderia haver a partir de uma reforma da Constituição, seria um plano plurianual, não apenas prioritário aos grandes assuntos do governo, mas também uma política fiscal e financeira para o Estado, uma política financeira da União consignada nos moldes norte-americanos.

Que o déficit público vai atingir tais níveis, reduzir ou aumentar ao longo de cinco anos para tais ou quais proporções; que uma LDO, além das coisas de detalhes no orçamento, ainda previsse de que forma, naquele ano a situação financeira do governo pudesse concretizar, e aí entrariam alterações de receita, despesa, etc., com cortes, essa noção de um pré-orçamento.

E, finalmente, o orçamento simplesmente alocasse os recursos disponíveis em função daquilo que a LDO tivesse macroeconomicamente, ou em termos de um pré-orçamento, definido no ano anterior.

Mas isso aí, eu dou um depoimento, não posso detalhar muito porque o tempo acabou. De fato isso aí está longe de acontecer, com os instrumentos que temos hoje, com a falta de uma lei complementar, e com a maneira como esses instrumentos foram descritos, definidos na Constituição brasileira. Basicamente era isso. Muito obrigado.

MATHEUS COTTA - Vamos agora ouvir o doutor Noronha e, imediatamente após, se o doutor Francisco me permitir, eu abriria os debates, pois os expositores têm compromisso e terão que voltar para suas respectivas cidades. Gostaríamos de aproveitar a oportunidade para debater um pouco essas questões que estão sendo levantadas. Vamos passar primeiro para o doutor Noronha e depois teremos os debates.

ANTÔNIO NORONHA - Em primeiro lugar, uma observação. Já participei de muitos debates, de muitos seminários, encontros e reuniões sobre planejamento e orçamento, mas é a primeira vez que vejo alguém de execução, no caso, eu, mas poderia ser qualquer outro, participando desse seminário, desse debate. Como se o processo de planejamento e orçamento se esgotasse com a peça pronta, e ele não precisasse ser executado.

O doutor Rui Affonso e o doutor Cosentino esgotaram praticamente o que eu iria falar. Tenho apenas algumas colocações para fazer, o que atende ao interesse da mesa, que é a razão da pressa.

Para mim, de execução, o que é o orçamento? Ele é simplesmente o meu instrumento de logística. Ele me diz quais são os meios que eu tenho para atingir os objetivos que são definidos no processo de planejamento, que deu origem a esse orçamento.

O orçamento não é uma peça meramente financeira, vou repetir, ele é um instrumento de logística. Ele me diz como eu devo alocar os meios para atingir um determinado objetivo. Isso pressupõe, é claro, que eu participei do processo de planejamento, porque eu, como homem de execução, é que sei como alocar os meios para atingir qualquer objetivo, correto?

Agora, isto que eu disse é como eu deveria ver. Como eu opero hoje? Plano no Brasil é carta de intenção. Orçamento é peça de ficção. E a execução é o que o caixa dá para fazer. Essa é a minha realidade.

Temos uma diferença entre o que é planejado, que normalmente é escrito, em grande número, numas palavras muito bonitas e a realidade do que é orçado, tenho uma realidade completamente diferente. Essa diferença provoca o que já observou o doutor Affonso, o que é planejado, normalmente, não é executado. Mas ele observou em termos meramente financeiros.

Quero submeter para os senhores algumas considerações. Primeiro lugar: nem um centavo de recurso público pode ser utilizado, se não seja para atingir um dado objetivo definido em prévio processo de planejamento. Segundo lugar: nenhum órgão público pode existir, se sua atuação não foi absolutamente necessária. Terceiro lugar: o administrador público deve ser julgado pelos resultados que obtém, e não meramente para ver se ele é honesto. E hoje, no Brasil, ele é julgado para ver se é honesto. Ser honesto é obrigação.

Acho que está faltando no processo de planejamento, orçamento e execução no Brasil, uma coisa que é normal em qualquer organismo privado. É simplesmente a avaliação do resultado.

Doutor Rui Affonso não falou, doutor Cosentino não falou. Foi planejado? Foi. Foi orçado? Foi executado? Foi. Qual foi o resultado? Foi atingido o objetivo? O administrador que utilizou o recurso, gastou bem, ou seja, conseguiu atingir o seu objetivo? Porque do ponto de vista do controle da execução, tanto o controle interno, controle externo, que existe hoje, se o recurso foi gasto corretamente, a lei de licitação foi cumprida, os empenhos emitidos antes da realização da despesa, a despesa liquidada e paga,

Os órgãos de controle interno, os órgãos de controle externo, no caso os tribunais, aprovam. A Transamazônica jogou dinheiro fora. A Ferrovia do Aço está jogando dinheiro fora, Angra I é um vaga-lume, Angra II uma intenção. Angra III nós estamos discutindo. E o que aconteceu? Nada. O uso de dinheiro público não é avaliado no Brasil. Nós encerramos a fase.

O pessoal de planejamento encerra a sua fase quando planeja. "Bonitinho, planejei, não é problema meu". O pessoal de orçamento, com todo respeito ao doutor Matheus, orça. "Tudo bem, orcei, tudo bem". Vai para os órgãos de execução. Eles fazem o que o caixa dá. E daí? O que o caixa deu para fazer foi bem empregado? Não bem empregado de ter sido empregado honestamente, porque isso é obrigação. Ou seja, ele produziu algum resultado para a sociedade que pagou imposto, que deu origem a ele?

Eu poderia falar um bocadinho sobre isso, que é um assunto que eu volta e meia falo. Mas tem algumas considerações que devem ser colocadas quando se está pensando em administração pública. Existem algumas perguntas que devem ser colocadas, para serem respondidas pela administração pública.

Primeira delas é a seguinte: os programas estão atingindo os objetivos planejados? Ou se planejados pelo governo e desejados pelos cidadãos, ou são mudanças na administração responsável? Porque às vezes você tem que mudar o administrador. Ou você certas vezes tem que mudar a política para o setor?

Você tem que perguntar: existem maneiras de atingir os objetivos do programa com custos menores? E temos ainda que perguntar: existem maneiras de eliminar desperdícios e obter melhor desempenho dos recursos disponíveis? Quem faz, quem deve fazer essas perguntas? O órgão de controle externo, o Tribunal de Contas da União? Ele não tem isso entre suas atribuições. O órgão diz: todos os órgãos de controle interno, o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas dos estados julgam contas. Eles não avaliam execução de projeto, execução de orçamento.

Temos situações extremamente ridículas de dinheiro público bem gasto, do ponto de vista do Tribunal, e que o resultado foi absolutamente ridículo, como é o caso da Ferrovia do Aço, como é o caso da Usina de Angra. Enquanto nós não introduzirmos no processo de orçamento, vamos continuar carregando muito programa de orçamento, muita atividade de orçamento, e muito órgão público que não tem o menor direito de existir.

Existem algumas programações no orçamento que são colocadas apenas para justificar a existência de órgão público. Eu dou exemplo claro na minha área de atuação, hoje, a Fundação de Assistência ao Educando, que é absolutamente desnecessária. Tem alguns outros na administração federal, existem um bocado na administração estadual, que simplesmente são desnecessários. A sua existência, o uso de recursos por eles é ineficiente.

Mas não é avaliado. Acho que se aproveitássemos o que o doutor Rui Afonso disse, o que o doutor Cosentino disse, introduzir o procedimento de avaliar o uso de recurso público, teríamos um grande ganho nessa discussão sobre administração pública.

Muito obrigado.

MATHEUS COTTA - Valeria a pena fazermos um esforço e continuarmos direto, para que pudéssemos abrir a oportunidade para o debate ocorrer. Eu vejo que existem pessoas interessadas na questão. Foram levantados muito problemas interessantes, que merecem análise e discussão.

Gostaria, também, de estimular as pessoas presentes a perguntarem. Há estudantes aqui, que muitas vezes não dominam os assuntos como os palestristas mas seria interessante que todo mundo se manifestasse de uma forma livre.

⇒ **PERGUNTA** - MÁRIO DA SILVA JÚNIOR, Prefeitura de Belo Horizonte, Universidade Católica de Minas Gerais. Faria uma pergunta para o doutor Noronha.

Foi falado aqui que o que falta na administração pública é avaliação. Nós sabemos que o processo orçamentário tem uma legislação até contemporânea, uma legislação recente. Temos a Constituição tratando disso, mas a contabilidade pública é dos idos de 1940, da década de 30, ok? Ou seja, o que existe é um divórcio entre o processo orçamentário e a execução orçamentária no tocante à geração de informações.

Como o senhor analisa a atualização da contabilidade pública como um processo de geração de informações para o administrador? Ou seja, a contabilidade servindo como base para trabalharmos na avaliação, e mais ainda, não só a avaliação contábil não, mas a avaliação de metas físicas, que envolve diretamente o órgão operacional. Existe uma ligação entre o órgão setorial e o órgão que faz o controle orçamentário e financeiro?

ANTÔNIO NORONHA - Colocando mais precisamente, o Código de Contabilidade Pública, em vigor no Brasil, é de 1922, e ainda não foi, não tem nenhuma modificação, está bem atualizado. Respondendo à sua pergunta, o problema não é contabilidade, com o perdão dos contadores presentes.

Contabilidade hoje, com os sistemas de informação gerenciados por computador, é simplesmente você montar uma boa tabela de eventos, montar boas bases de dados, e processar as informações, porque se você seguir as instruções que estão no Código de Contabilidade Pública, e usando a palavra dos auditores, as práticas contábeis usuais, cabíveis, o balanço sai automaticamente.

Você tem de planejar de tal maneira que o seu planejamento possa ser avaliado, ou seja, definir objetivos que possam ser avaliados. Automaticamente, ao executar, gerará informações para alimentar o banco de dados, que dará as informações para quem for fazer a avaliação. O sistema contábil não gera nenhum tipo de informação sobre avaliação. Ele diz que o que foi gasto, obtido, comprado, adquirido, produzido, mas ele não vai lhe dizer qual foi o resultado em ganho para o país ou em ganho em termos de recursos públicos.

Eu vou fazer uma observação: relatório de órgão público, no Brasil, é muito gozado. Pega-se um relatório de órgão público, do Ministério da Saúde. Foram construídos 40 hospitais, foram instalados 10 mil postos de saúde. Eram os hospitais necessários, eram os postos de saúde necessários? Não, isso não é dito.

Não é dito também qual foi a população atendida. Relatório de órgão público no Brasil é relatório de empreiteiro. Ele dá metro quadrado de cimento, de parede levantada, de tubo enterrado. Ganho obtido pela população ele não dá. Porque ele não vincula.

As peças de orçamento do setor saúde são desvinculadas do setor educação, são desvinculadas do setor meio ambiente. Um processo de avaliação exige essa vinculação. Vou repetir: o sistema contábil é necessário? É. É importante? É. É um instrumento de avaliação para alguns dados? Sim. Não para todos.

Os dados de resultado em termos de ganho qualitativo para população, para cada centavo dispendido, não saem dele, não têm como ser alimentados os dados. Primeiro lugar, porque a contabilidade registra o fato no momento em que ocorreu, e essa avaliação em alguns casos pode demorar quatro, cinco, dez anos.

→ **PERGUNTA** - HENDERSON, aluno da Escola de Governo. A pergunta é dirigida ao doutor Noronha. A questão é a seguinte: o senhor disse em outra palestra, aqui na Fundação, que existe uma distância entre aquele que planeja e aquele que executa, ou seja, no caso aqui, aquele que orça e aquele que executa. Gostaria que o senhor explanasse um pouco sobre essa questão, e a repercussão disso na questão do orçado e do realizado. E, também, gostaria que complementasse, explanando sobre o que o senhor percebe nas iniciativas atuais de orçamento participativo.

ANTÔNIO NORONHA - Pergunta grande, hem companheiro! O que eu chamo de distanciamento é uma versão errada que nós temos, no Brasil, de que planejamento é uma função, orçamento é uma função, e execução é outra função. Não existe isso.

Existe uma coisa chamada organização pública, atividade pública, que deve planejar, orçar e executar. O fato de existirem órgãos como a Secretaria do Planejamento, que vai coordenar o processo de planejamento, talvez dando as diretrizes políticas obtidas no Legislativo, porque ele não faz orçamento. Ele coordena o processo de planejamento setorial, em função dos objetivos definidos no planejamento.

E o pessoal de execução. No Brasil nós vemos como? Existem pessoas que planejam, que orçam e pessoas que executam. Essa separação é que provoca o grande problema na execução do orçamento no Brasil. Por quê? Em quase todas as organizações modernas, o processo de planejamento de orçamento é parte do processo de execução, não se consegue separar essas funções mais. Se você separa, não consegue seus objetivos. Você tem idéias, vê-se exemplos claros desse distanciamento.

O mais gritante que eu conheço, por exemplo, foi o caso do planejamento da modernização do Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Chegou-se à conclusão de que era necessário melhorar o acesso, a velocidade aos bancos de dados. Fizeram um planejamento através de uma firma especializada, no Ministério da indústria e Comércio, à época, e isso foi devidamente orçado, adquiriu-se um prédio, reformou-se, instalou-se para instalar o Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Resultado: o prédio está vazio no Rio, na Praça da Bandeira, até hoje.

Eles esqueceram de perguntar para o pessoal do Instituto Nacional de Propriedade Industrial qual a formatação do banco de dados. O banco de dados era papel. Papel é pesado. A carga de laje do edifício não agüentava. Tá explicado.

O processo de orçamento, como eu disse, é coordenado, existe um órgão que coordena, um órgão que elabora. Mas quem define o planejamento, quem define quais são os objetivos do governo? São os senhores, no momento em que votam. Os senhores quando votam, votam em um programa e num plano de governo. Vocês votam num Executivo que vai executá-lo, e teoricamente, votam num Legislativo que vai apoiá-lo na sua execução.

Votando num plano de governo, esse plano de governo vai se transformar no plano plurianual de ação governamental, que será mais uma vez submetido ao Legislativo, que vai aprová-lo pelos representantes do povo. Então, ali, temos as leis básicas.

O orçamento participativo é uma forma de se aproximar mais o processo de planejamento da população interessada. Vejo nele alguns problemas: imediatismo, falta de visão de médio e longo prazos. Porque, quando se dirige - as carências e as premências no Brasil são tão grandes - à população, você tem que resolver o incêndio da hora. Você não tem muito como projetar, muito para trabalhar o futuro. O processo de orçamento participativo é o normal em qualquer país civilizado.

A comissão de orçamento americana tem, no processo de planejamento, o que ela chama **waving**. Ela ouve todos os interessados no que está sendo orçado e planejado no momento. Acho que o orçamento participativo deve ser visto. Ele é interessante? É.

Tenho uma preocupação com ele: o imediatismo e a falta de visão de longo prazo. Lembre-se, longo prazo no Brasil é depois de amanhã. Nós somos incapazes de operar planejamento e orçamento de médio e longo prazos. Tínhamos, no setor elétrico, essa capacidade, essa racionalidade, e até o setor elétrico, que já teve essa capacidade, a perdeu.

FRANCISCO GAETANI - A visibilidade é muito baixa. E essa baixa visibilidade tem sua funcionalidade, tem sua organicidade. É preciso falar um pouco sobre isso, a questão das informações truncadas, difíceis, pois estamos num processo de entropia em termos de perda de informação. Como trabalhar isso? No processo mais básico do contexto democrático, que é o processo de orçamentação, estamos nos desinformando cada vez mais. A forma como é pressurizado o orçamento não permite à clientela, ao público, eventualmente, até aos participantes do governo, esse acesso, a não ser ao titular do Executivo essa visão do conjunto e essa clareza do processo de locação, das limitações e pontecialidades alocativas.

RUI AFFONSO - O Francisco colocou um tema muito importante. Temos no Brasil, problemas aparentemente óbvios e que não merecem respostas óbvias. Por exemplo, esse da informação.

O orçamento é uma peça relativamente simples. Você diz: “Olha, eu vou gastar tantos por cento dos recursos que eu tenho com isso, tantos por cento com aquilo”. E, no entanto, lembro-me no final da década de 70, que tínhamos um pequeno grupo de jovens economistas, assessorávamos a Assembléia Legislativa de São Paulo, simplesmente para dizer isso aos deputados: “Olha, aqui há reserva de contingência, são tantos por cento”, ou então fazer uma tabelinha e dizer assim: “Olha, o governo dividiu as suas prioridades nos últimos anos assim, e esse ano ele está querendo dividir assim”. Simples. Então por que não se faz? Por que essa falta de transparência das contas públicas? Eu tenho para mim que, na verdade, quando o problema é óbvio e não recebe tratamento óbvio, temos alguma coisa mais profunda, mais estrutural por trás.

Vamos pensar no que eu falei anteriormente. Avançamos sim, no sistema de planejamento, nos últimos anos. Avançamos, formalmente, legalmente, o que não quer dizer que tenhamos avançado um milímetro no planejamento. Vamos pegar um exemplo para trás: Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas.

O Plano de Metas foi feito com uma base e uma estrutura estatal. Praticamente, não sofreu grandes alterações naquele período. Claro, se ele já havia transformado previamente várias experiências típicas de planejamento que o precederam. Mas não houve uma revolução na máquina pública para fazer o Plano de Metas.

Muitas das coisas, das metas envolvidas naquele plano foram feitas à margem da própria administração pública, ou seja, quando a administração pública se mostrava lenta, Juscelino simplesmente criava os grupos executivos. Esta sim, é uma forma de planejamento participativo, *ad hoc*.

Do ponto de vista substantivo, mais do que nunca, naquele período, podemos falar de planejamento. Não tínhamos Ministério do Planejamento, não tínhamos essa infinidade de órgãos que temos hoje.

Com isso, não estou querendo dizer, absolutamente, que não precisamos aprimorar os métodos de planejamento. Estou apenas dizendo que, se não fazemos mais, se não sai a lei complementar que define com clareza o que a LDO e o PPA devem fazer, se os deputados, numa aparente incongruência total, com que recomendaria a técnica orçamentária, votam em 89 contra a indexação do orçamento, é porque existe uma funcionalidade da nossa estrutura política partidária, que faz com que as alianças políticas sejam feitas desta maneira.

O que nos leva à conclusão de que ou enfrentamos os problemas conjuntamente ou colecionaremos derrotas na Reforma do Estado.

Estive recentemente num seminário na Colômbia, discutindo problemas de divisão de competências. Eles estabeleceram, na Constituição, um sistema de competências extremamente detalhado. O município deve fazer isso, o Estado deve fazer aquilo.

Qual o problema que eles estão enfrentando hoje? A Colômbia é um país bastante heterogêneo. Na hora que se vai tentar medir, exatamente, por um coeficiente qualquer, como é que deveria ser distribuída a atribuição para um município de porte médio, porém rural, com muita carência na área de educação, e pouca na de saúde, etc., surge o obstáculo. Qual sistema no mundo seria capaz de captar essas informações? Não existe. E não existe porque exatamente essa heterogeneidade vai se manifestar também na falta de informação adequada.

Acompanhei muito o que o Noronha colocou, com muita propriedade. Evidente, que temos de avançar na contabilidade pública, no sistema de informação, e o temos feito, a bem da verdade. Temos avançado nos últimos 10, 15 anos. Quem participa do setor público sabe disso. E temos piorado a nossa capacidade de planejar. É isso que vemos, é isso que chama a atenção. Então há algum problema.

Planejar é hierarquizar. Se nós nos negamos a explicitar os conflitos que impedem as alianças em torno das quais esse sistema vai funcionar, realmente, vamos ficar remendando uma coisa aqui, outra ali, vai nos levar a protelar isso um pouco mais, à espera de uma solução exógena, que resolva o problema, ou uma hiperinflação grave, ou uma crise de desnacionalização pesada, ou um conflito social de proporções insuspeitas. Outros países resolveram pela guerra, resolveram pela hiperinflação.

Será que vamos ter de chegar neste limite, para daí hierarquizar prioridades? Espero que não cheguemos tão longe.

JOSÉ COSENTINO - Eu gostaria de fazer um comentário. Esse assunto é extremamente interessante, tem a ver com a questão da participação, do conhecimento que o contribuinte, que o cidadão consegue ter a respeito do que está no orçamento. Eu queria colocar aqui algumas tantas idéias a respeito, uma série de observações que a prática tem me apontado, e eu joga as idéias basicamente sem aprofundar muito, porque talvez levasse muito tempo cada uma delas.

Primeiro, eu queria me referir à questão da indexação. Foi dito aqui que, aparentemente, o Congresso Nacional não queria a indexação. Até houve essa posição do Congresso num dado momento, no passado, mas, hoje em dia, é exatamente o contrário que ocorre. E ocorre por razões funcionais que nós acabamos de descrever.

Hoje, há interesse, claro, do Executivo em não indexar o orçamento, porque estaria colocando, em termos atualizados e reais, uma série de despesas que eles pretendem que não se faça nos exatos termos que estão no orçamento. Ou seja, se os benefícios previdenciários têm que ser pagos, e agora que eles foram "urvizados", houve um crescimento muito grande em relação ao ano passado.

Então, o Executivo sempre ganhou administrando os recursos públicos na boca do caixa. E ganhando com a inflação, e erodindo despesas por conta da inflação.

Qualquer tipo de indexação teria sido prejudicial, e teria impossibilitado, vamos dizer assim, o ajustamento fiscal que houve nos últimos três anos no Brasil. Foi um ajustamento que houve de fato, zerou-se o déficit público no Brasil, apesar de o orçamento, na sua proposta original, apresentar buracos grandes.

Dessa forma, você erode despesa, você aumenta receita, ganha aqui, perde ali, etc., e você consegue empurrar a coisa adiante.

A indexação hoje seria interesse do Congresso Nacional, ele tem brigado por isso. Várias ocasiões as emendas são apresentadas e, na hora H, uma negociação com o Executivo joga por terra aquela noção de indexação.

O Congresso tem hoje interesse de colocar, em termos constantes, aqueles projetos que ele insere na própria proposta. Outro problema, vamos dizer assim, de transparência e visibilidade, é a falta de planejamento. Quer dizer, à medida que o PPA, que é esse plano antecipado de gastos do governo, não consegue ter uma viabilidade prática, estamos lidando com orçamentos que são feitos anualmente. Na prática, isso aí é o que acontece. Inexiste uma instituição, por trás, que consiga avaliar quais são os requisitos de recursos, quais são as necessidades que vão pipocar logo adiante.

O Brasil é farto de exemplos dessa natureza. De repente se readmitem um número vasto de funcionários públicos, que tinham sido demitidos pelo governo Collor, e eis um buraco ali. É um fundo com diversas variações salariais, é um rombo da Caixa Econômica, é uma renegociação de dívida de estados e municípios que vão aparecendo no orçamento e que mal

ou bem são incorporados, trabalhados, são incluídos no orçamento sem que nenhum órgão tenha dado qualquer sinal de alerta antecipado em relação a essa demanda que viria.

O planejamento, a inexistência de um sistema que faça esse acompanhamento prévio, que trate finanças públicas de uma forma planejada, já são um impedimento a essa transparência. Outra coisa complicada, que obviamente evita que o contribuinte conheça o que está se passando no orçamento, é a legislação altamente complexa com que nos defrontamos.

Todos esses instrumentos que citamos, toda essa quantidade de fatos que exigem, até mesmo de um técnico, longo tempo para entender, ainda se aliam a eles pelo menos dois outros elementos. São o parecer preliminar, que é dado sobre o orçamento dentro do Congresso Nacional, e que define a forma como o orçamento vai ser emendado porque, obviamente, só se pode emendar uma parte daquilo, não se pode emendar tudo; e os próprios regimentos internos dessas Casas do Congresso Nacional, que também prevêm uma série de atuações e procedimentos, que tolgem, aumentam uma Comissão Mista do Orçamento, que tem um tratamento, um poder decisório sobre a proposta. São as comissões temáticas das duas Casas que falam ou não falam, conforme a situação sobre a educação, a saúde, etc. e que apitam mais ou menos nessa proposta, e isso é inteiramente desconhecido.

É claro que o orçamento é pouco conhecido, que se deveria preparar o manual, e isso mais cedo ou mais tarde vai acontecer, pois, é difícil para o público participar de um orçamento federal, seria praticamente impossível. Em nível de município tudo bem, não tem problema. Em nível federal, a coisa fica mais complicada.

Na verdade, outros problemas que temos, também, é a própria questão da funcional programática. Ela hoje está razoavelmente estragada. Aquela série de intitulações que se dá para ações de governo foi se deteriorando ao longo do tempo e, em grande parte, até por interesses escusos, para que elas mascarassem uma série de ações que poderiam ser atendidas na hora da execução, a critério exclusivo do órgão executor.

Existem alguns casos exemplares, que podemos destacar no orçamento, ações integradas de desenvolvimento social. Ninguém sabe dizer assim, a indicação física do que se quer realizar com aquele projeto, metas que também não são comparáveis entre os diversos projetos, e que são inteiramente irrealistas.

Essa questão funcional programática teria de ser revista com a função primeira de tornar mais transparente o orçamento e, eventualmente, com uma função segunda, que seria de fazer essa ponte entre planejamento e orçamento, principalmente se nós quisermos um dia redefinir encargos entre várias esferas.

A funcional programática teria de ser melhorada para que ela pudesse servir de base para essa redistribuição de encargos, eventualmente, que se faria logo adiante.

A inflação também tem um fator preponderante para impedir a visibilidade do orçamento, porque, na verdade, é como eu disse, dependendo do mês em que se faça o gasto, ele pode ter um valor real de até dez, 20 vezes maior do que outro, feito no mês mais adiante do ano.

Tem-se metas ali que são inteiramente fictícias. A questão da avaliação emperra, basicamente, independentemente da contabilidade, pela falta de custos unitários médios, pela falta de associação. Tem-se um valor nominal colocado no orçamento associado à construção de 100 casas, que podem ser dez, se forem feitas em dezembro, e podem ser mil, se forem feitas em janeiro do ano. Temos então esse problema.

Há ainda, o problema de que o orçamento hoje, de uma forma muito pouco clara, reúne, pelo menos, três orçamentos distintos, que têm técnicas, entendimentos, procedimentos, metodologias inteiramente diferentes.

De um lado há o orçamento fiscal, aquele que é claro, mais facilmente inteligível, que corresponde a receitas não-financeiras, financiando despesas não-financeiras, também.

Arrecada-se imposto de renda, gasta-se com construção de casa, de escola, educação, etc., isso não tem grandes problemas. Mas isso vai se misturar com outro orçamento, que é o orçamento de operações de crédito do Tesouro Nacional, no caso federal.

O Tesouro Nacional atua como um banco, fazendo inversões financeiras, emprestando dinheiro ao Banco do Brasil, à Conab, a vários outros órgãos, recebendo retornos que entram como receita. Isso é a seara de um outro tipo de burocrata, de um outro tipo de instituição e de outros tipos de interesses. Esse é o segundo orçamento.

E temos um terceiro orçamento importante - temos quatro, que a Previdência é outro importante, mas também é mais ou menos claro como é que ele funciona - que são receitas e despesas não-financeiras, que formam esse rol do relacionamento entre o Tesouro Nacional, o Banco Central, o pagamento da dívida, os juros.

As burocracias envolvidas não têm interesse em prestar grandes informações e, de certa forma, esse orçamento financeiro, despesa e receita, se apropria em parte do orçamento fiscal propriamente dito, através daquela deterioração dos valores de despesas a que eu me referi anteriormente.

Esse conjunto de coisas mostra o Estado, ainda, razoavelmente embrionário. Temos a função de esclarecer o que é orçamento e mostrar uma variedade de aspectos que deveriam ser abordados para que alcancemos esse objetivo: transparência e visibilidade.

MATHEUS COTTA - Doutor Noronha.

ANTÔNIO NORONHA - Eu gostaria de fazer uma observação ainda sobre a indexação. A minha preocupação é que a indexação seja entendida como normalmente eu a vejo. Precisamos ter o orçamento indexado para acompanhar a inflação, Tudo bem. Eu até entendo o papel do governo quando ele é contra a indexação. Porque o governo, na STN, tem um problema. O orçamento da despesa pode ser indexado, mas o orçamento da receita tem a realidade do caixa. E os dois não podem andar com a mesma velocidade.

PERGUNTA - MARIA HELENA CASTRO SANTOS, sou da Enap e da Universidade de Brasília. Pode-se dizer que num processo orçamentário, você identifica várias arenas de decisão. Cada uma delas com seus atores determinados, alguns atuando mais em umas e em outras. Chamou-me a atenção, parece que a mais visível, seria a do Congresso, sobretudo no momento da votação do orçamento.

No entanto, pelo que eu sou informada, e gostaria de ter dados mais precisos, essa arena decide sobre uma parcela pequena da receita. Se não me engano, segundo o José Serra, menos de 9%. Talvez até por isso o conflito seja tão intenso, não é?

Relativamente os recursos são mais escassos. Quer dizer, nesse sentido, essa disputa, do ponto de vista do planejamento geral, da compatibilidade de plano-orçamento, como nós estamos discutindo, teria uma função até mais eleitoral, mais no âmbito político-partidário. Pode-se procurar explicações nesse sentido, como colocou o Rui Affonso.

Pelo que eu entendi, a arena mais importante, a mais poderosa, que de fato decide, é a que está na ponta do processo, que é a da STN. Há quem diga que, na verdade, quem decide em última instância é o Murilo Portugal.

Quer dizer, quem é que vai receber quanto, porque quando se decide quando sairá a liberação, nesse contexto inflacionário, estará se definindo também o quanto. E faço pergunta: o que vai acontecer com a vida do real, onde a inflação é um elemento altamente prejudicial, que coloca uma porção de problemas ao funcionamento desse sistema? Por outro lado, ela se mostra bastante funcional no sentido do controle dos gastos públicos, não é? Pelo que eu entendo, tem sido usado como um tremendo recurso de poder, da STN, neste sentido.

E, finalmente, uma observação pontual, que é a seguinte: com a revisão constitucional o período presidencial passou para quatro anos, vai haver um descompasso com o plano plurianual? É isso que eu queria entender. Eu dirijo a quem quiser responder, pois acho que cada um terá uma visão.

ANTÔNIO NORONHA - Eu gostaria de fazer apenas uma observação, você me permite, Cosentino, no ponto de vista de operação de sistema, STN, orçamento.

Tivemos uma realidade que ocorreu de 83 para cá. Tínhamos, até 83, um sistema de orçamento da União relativamente eficiente, o qual hoje, não é mais.

De 83 para cá, a velocidade de obtenção de informações pela STN aumentou muito. Ela é, hoje, instantânea, através do SIAF federal. E o DOU (Departamento de Orçamento da União) ainda continua operando com o SIDOR, que não dá informação nenhuma.

A STN está sempre numa posição extremamente forte, ela sabe o que está acontecendo no momento. E o DOU ainda depende de fazer formulário, despachar e perguntar, e pedir relatório em papel. Existe um descompasso entre STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e DOU no que se refere à informação, o que está fortalecendo tremendamente a STN. Isso eu concordo.

MATHEUS COTTA - Cosentino.

JOSÉ COSENTINO - Eu peguei aqui duas perguntas, que seriam, primeira, quanto que o Congresso consegue, realmente, alterar de uma proposta. Na verdade, é muito pouco. Para se ter uma idéia, o primeiro indicador que podemos dar já é o indicador da própria crise do Estado.

Segunda, o que a União pode fazer? Não pode fazer absolutamente nada. As despesas são classificadas por grupos de despesas, dentro de um orçamento.

O Congresso não pode mexer em pessoal, em encargos sociais, que são 24 bilhões de dólares. Não pode mexer em encargo da dívida, isso é uma barbaridade, são cento e tantos, duzentos, porque tem muito a ver com a velocidade com que os papéis são rolados, enfim, é uma coisa meramente contábil. Por isso eu falava que são três orçamentos.

Também, não pode mexer com as transferências constitucionais, que são em média 50% dos principais impostos federais. Os investimentos, voltando àquela noção de grupos de despesas, nesse orçamento, o qual está sendo examinado agora, estão em torno de menos de 2% do PIB. É uma quantia pequena. Dentro disso, que seriam 9 bilhões de dólares, o Congresso poderia mexer.

Uma boa parte não poderia porque tem a ver com contrapartida de empréstimo externo, uma outra parte não poderia porque está em andamento, e o bom senso manda que, nesse parecer preliminar, que é uma das peças do processo orçamentário, os próprios congressistas se autolimitem, e o Congresso não pode mexer também naquela parcela do investimento que está sendo financiada por recursos vinculados.

Existe uma porção desse investimento que é financiada pelo próprio recurso do órgão que o arrecadou. É uma coisa muito pequena, uns 5% do orçamento. Vai depender dessa parcela gigantesca, que é a dívida pública, da importância que ele tem nesse total. Então, o parlamentar não pode mexer em absolutamente nada.

Em função disso, em função dessa CPI, de uma série de fatores, da falência das 75 mil emendas apresentadas há dois anos tem-se pensado muito em como rever a participação parlamentar no orçamento. E uma das maneiras é sobre a forma do número de emendas que o parlamentar pode apresentar.

Agora, para esse orçamento já em execução, de 94, cada parlamentar está vinculado a 25 emendas, e nem todos apresentaram 25.

Uma outra possibilidade que se cogita é de acabar com a emenda individual, simplesmente. Já que os parlamentares estão mexendo com orçamento federal, que se propuseram a programar os gastos da União, que eles se preocupem com questões maiores.

As emendas seriam de bancadas, de partidos, enfim, regionais, mas nunca individuais, porque emenda individual acaba sempre sendo uma emenda, não há nenhuma crítica nisso. Mas acaba sendo uma emenda extremamente localizada em termos de gastos.

Quanto à questão do PPA, reduzindo-se o prazo de governo, o prazo do mandato presidencial, reduz-se o prazo do PPA também. Os inconvenientes disso são os mesmos inconvenientes que estão associados a uma redução de prazo do mandato.

Pergunta-se se a inflação é funcional? Ela é extremamente funcional.

Quanto ao tamanho do rombo, é uma história. O tamanho do rombo é uma questão agora de confiarmos ou não nas projeções que o governo federal fez para este orçamento de 94. Eu, pessoalmente, e isso fica aqui entre nós, só nessa sala, não confio nas estimativas de receita, não confio nas de despesas, e acho que as que não foram subestimadas vão estourar de qualquer jeito.

Por exemplo, as receitas da última proposta para esta aumentaram, as não-financeiras, quer dizer, aquelas que, de fato, têm que ter consistência, aumentaram em 9 bilhões de dólares. Boa parte disso vem de um esforço de arrecadação, que já vem sendo desenvolvido há vários meses, que dificilmente vai frutificar.

Despesas com juros, aqueles juros que de fato importam, que são aqueles pagos para títulos fora do Banco Central, não sofreram nenhuma alteração da primeira proposta para hoje e, no meio do caminho, as taxas subiram enormemente, vão subir muito mais para poder manter o próprio plano e elas continuam estagnadas no valor original. Pode-se imaginar que elas dupliquem, em termos do valor que foi colocado lá. Se estimativa tinha sido feita a 15% de taxa, está de 30% hoje.

Vamos ter uma série de alívios tributários para poder compensar, por exemplo, a questão cambial. A questão cambial está aí. O câmbio fica fixo e o exportador tem de ter alguma espécie de alívio que virá do lado tributário, estamos só esperando uma perda, ou não-ganho de receita na parte tributária, que ocorrerão por conta de reajustamento, reavaliação de ativos, se a UFIR for congelada. Mesmo assim, os ativos terão de ser reavaliados para conversão do imposto de renda.

Perde-se alguma coisa, isso tem sido citado pelo Fernando Henrique, Fernando Rezende e pelo Pastore. Vamos ter, ainda, redução de tributação financeira. Hoje, ou se aceita a tributação financeira, ou se perde dinheiro mais ainda, tudo bem.

Então, aceita-se o IPMF, o IOF sobre as várias aplicações possíveis, mas, numa situação em que se pode consumir mais, em que se perde menos com o real na mão, enfim, - seriam todos esses

elementos que podem contribuir para que a receita se reduza. Aí, talvez, tenhamos um problema fiscal mascarado.

MATHEUS COTTA - Rui Affonso.

RUI AFFONSO - Vou fazer só três comentários sobre o que o Cosentino colocou nas suas últimas intervenções, umas ponderações à sua posição.

Primeiro, é simplesmente lembrar que essa redução do escopo do orçamento, do meu ponto de vista, tem uma correspondência direta com essa crise de hegemonia a que eu me referi. Insisto nesse ponto.

Enquanto não tivermos, não alternativas aprovadas, mas, pelo menos, alternativas em disputa, é evidente que a única forma, o único jeito de algum setor social poder ver suas demandas e direitos garantidos, é inscrevê-los na Constituição, é vinculá-los. Não tem outra alternativa.

Então, essa aparente irracionalidade do aumento das transferências, parece-me que é uma resultante direta da crise do planejamento.

Se vocês representassem qualquer setor social, a primeira coisa que vocês gostariam de fazer é inscrever alguma vinculação na Constituição. É evidente. Senão, confiar que o executor da política econômica vai preservar o seu programa na hora de uma contingência qualquer.

A segunda observação, também de caráter geral, é a seguinte: Se a indexação até hoje não foi estabelecida, e parece ela ser óbvia, é porque a sua não-existência é funcional.

Ora, a inflação é um problema no País, eu me refiro há muito mais tempo, mas a aceleração há pelo menos 10 anos. As bancadas sabem disso, os assessores parlamentares também, os técnicos têm dito e redito em inúmeros artigos que analisam o problema minuciosamente.

Há alguns problemas técnicos? Certamente que há. Por exemplo, que tipo de indexador se utilizaria? Como é que se repartem os indexadores pelos diferentes tipos de receita? No limite, se você dispersar muito o indexador, você reproduz o índice geral de preços e, portanto, reproduz a inflação na indexação que você quer. Ou, então, usa um indexador com um nível de abrangência muito geral, que não responde, obviamente, à pulverização do tipo de gasto que você tem. Claro, existem esses problemas. Mas foram suficientemente debatidos no plano técnico.

O que eu chamo a atenção é que isto tem sido funcional tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. O meu ponto básico é o seguinte: a barganha no varejo é funcional no País. Num país sem diretrizes isso é até um argumento para você, dentro da sua bancada, poder conseguir verbas para a sua localidade. No momento em que se indexa, no momento em que se estabelece qualquer tipo de critério, de amarra, você será forçado, em vez de ganhar no varejo, a disputar no atacado. Esse é meu ponto básico

Isso transcende os partidos. Como é que a gente explica, de outra forma, esse problema ter atravessado mais de uma década, e todos os partidos, todas as lideranças, enfim, todos os meus colegas de assessoria parlamentar me dizem, de um partido ou de outro: "Não se consegue, não dá, a própria bancada não quer". Só há uma explicação mais estrutural: fora acreditarmos na debilidade mental dos parlamentares, embora alguns até tentem vender essa imagem.

O segundo ponto, parece-me importante, - eu queria fazer uma ressalva em relação ao que o Cosentino falou - é o seguinte: é verdade que eu sou daqueles que têm uma preocupação muito grande com o esvaziamento da União, o esvaziamento da capacidade articulatória do governo federal, dentro dessa crise de planejamento.

Eu não vou nem entrar num tema que me é muito caro, senão eu falaria demais sobre ele, que é a crise do federalismo no país. Certo? Ou seja, neste momento de fragmentação das ações regionais, você ter uma União esvaziada na sua capacidade de articulação, qualquer que seja o governo, é extremamente preocupante do ponto de vista da manutenção da unidade nacional.

Tenho discutido isso em vários fóruns, em vários países, isso é uma preocupação geral no mundo e na América Latina, em particular. A Colômbia está preocupada em se desagregar, a Venezuela também, e nós, no Brasil, mais uma vez, estamos tapando o sol com a peneira, achando que não, que isso não existe, que, por definição, o País é unitário e vai permanecer assim.

Acho que, a despeito da minha preocupação com a unidade nacional e com o esvaziamento da União, na verdade, esse esvaziamento, do ponto de vista das receitas, não foi acompanhado por uma distribuição paralela de encargos entre as diferentes esferas do governo, e tem uma razão que transcende a fome irresponsável de recursos dos estados e municípios. E que encontram raízes, pasmem os senhores, no próprio governo federal.

Vou dar dois exemplos em relação a isso. Primeiro, a operação desmonte. Momento: final do governo Sarney. A preocupação do governo federal com o esvaziamento de recursos provocado pela reforma constitucional tributária de 88 que, basicamente, repartiu os recursos sem criar qualquer fonte adicional de receita, e os transferiu para estados e municípios.

Qual foi a tentativa do governo Sarney? Repassar encargos para os estados e municípios. Essa tentativa naufragou como todos vocês sabem.

Por que naufragou? Porque os estados e municípios reagiram, num primeiro momento, em assumir maiores encargos.

Mas somente por isso? Não, é aí que está o curioso. Há uma enorme resistência dentro da burocracia pública federal, à transferência de recursos, de encargos, para os estados e municípios.

Por quê? Ora, primeiro, a explicação mais simples. Porque as corporações, evidentemente, perdem poder, perdem, no limite, emprego, ou são deslocadas de seus empregos, e assim por diante.

Agora, uma razão mais profunda e mais complicada é que, na verdade, o governo federal perde com isso uma possibilidade de gasto, no mais das vezes, com uma capilaridade eleitoral muito grande, muito importante. Se vocês pegarem todas as transferências negociadas na área social, terão a dimensão do que estou falando. Por que é que o governo federal, com uma crise das suas receitas, não transfere isso tudo? Por que é que ele continua mantendo alguns encargos e poderia ter feito, já, a transferência? Porque ele perde com isso uma moeda de troca fundamental, uma capacidade de articulação política vital. Quem quer que esteja no governo, caso se negue a fazer isso, comete suicídio político.

Mais uma vez, não temos partidos programáticos, não temos partidos nacionais e a articulação se dá através de quê? Da máquina estatal. É assim que se articulam os partidos regionalmente no Brasil, desde sempre. Será que alguém, em sã consciência transferiria a possibilidade de gasto com enorme capilaridade social e eleitoral para as outras esferas de governo, esvaziando completamente sua função? Seria pedir-lhes que façam o haraquiri. Evidentemente não vão fazer. Isso não aconteceu na operação desmonte, e não aconteceu agora. Participei das reuniões todas da comissão preparatória do governo federal para a revisão constitucional, sobre esse tema, transferência de competências, a regulamentação do artigo 23 do Constituição. A resistência também ocorre no Legislativo.

O Congresso Nacional depende exatamente da aprovação do varejo, digamos, da operação desses gastos. Como é que são estipulados, a execução, muito bem, você diz, tantos por cento

vai para a função de saneamento, etc., para tais programas, digamos que em todo esse processo não haja nenhum problema. Agora, vamos executar isto. Quanto vai para Contagem? Quanto vai para Bebedouro? Evidentemente a execução depende do retorno político, eleitoral. É assim que é feito, nós sabermos disso.

Então, os parlamentares dependem desta barganha com os órgãos do governo federal, para montarem as suas alianças políticas regionais, ou eles não se preservam enquanto poder político.

Na ausência de uma outra estrutura, de outra regra do jogo, que permita àquele parlamentar discutir metas nacionais, deixe a discussão do varejo para o nível dos estados e municípios, a execução do orçamento será pulverizada sem qualquer organicidade.

MATHEUS COTTA - Eu queria, antes de terminar, fazer um comentário. Primeiro, achei que a discussão foi muito rica, interessante, porque, de fato, pegamos visões distintas da mesma questão. A visão mais acadêmica do Rui, experiência do Noronha e do Cosentino, em âmbitos distintos do Estado, acho que foi muito interessante. Eu gostaria de fazer uma observação que, de certa forma é uma preocupação. Observando a Constituição de 88, ela estabelece, tem uma concepção, isso foi dito pelo próprio Cosentino, e não sei, exatamente, se isso norteia a idéia do Rui, mas acho que ela tem uma concepção de planejamento que, parece-me deveria ser discutida.

Na verdade, o plano plurianual é uma tentativa de fazer quase que um orçamento plurianual. Na ansiedade que se estabeleça prioridade por um prazo de quatro ou cinco anos de duração, não é.

Temos que discutir planejamento, hoje, num contexto distinto do que foi o planejamento da década de 60, 70 e 80. Estamos, vamos dizer, num contexto de modificações internacionais e de instabilidade, que deve ser levado em consideração.

Mesmo as tendências mais recentes, que observamos em outros países, é exatamente no sentido de permitir ao setor público maior flexibilidade de ação. O setor público, constantemente, está se cercado de regras, seja no processo de contas, seja no processo de gestão de pessoal, seja no processo de gastos, através do orçamento, que cada vez mais o impede de atuar num contexto de profunda instabilidade, de modificação constante que nós estamos vivendo.

Acho que é importante uma reflexão em torno do que deveria ser o planejamento quase que no século XXI. A referência nossa de planejamento não pode mais ser a mesma que estamos acostumados, pois estamos, hoje, no limiar do século XXI. O fato de não termos planejamento, e não é uma coisa exclusiva do Brasil, se formos olhar, no mundo inteiro o problema é semelhante e talvez esteja em torno do paradigma, da referência que temos em relação àquilo que seja planejamento.

O que norteou a Constituição de 88, vamos dizer, a concepção que está embutida de planejamento da Constituição de 88 é absolutamente anacrônica sob esse aspecto.

Na verdade, pretende-se fazer, através do plano plurianual, quase que um orçamento plurianual, o qual seria de certa forma, reproduzido, praticamente, anualmente, através do orçamento. E todo mundo que tem vivência no setor público, que pensa um pouco a realidade econômica internacional que estamos vivendo, percebe que isso é absolutamente impossível. Sob esse ponto de vista, vamos fracassar permanentemente na idéia de planejamento.

É absolutamente impossível resgatar esse planejamento que temos como referência. Temos que pensar o que é planejamento a partir dessa nova realidade que estamos vivendo. Não é possível abstrair o Estado de um contexto de profundas modificações que estão ocorrendo em todas as áreas.

No setor privado, nas empresas, na sociedade como um todo, na organização da sociedade, em todos os lugares que se observar, ocorrem modificações profundas, que vão nos levar não sei exatamente onde.

Então, não é possível que abandonemos o Estado, e queiramos situar o Estado num contexto diferente deste que toda a sociedade está vivendo. É basicamente isso.

Eu gostaria de agradecer a presença de todos vocês e parabenizar a Fundação pela iniciativa.

CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA DO GASTO PÚBLICO



APRESENTADOR - No trabalho desta tarde o tema será "Controle Social e Transparência do Gasto Público". Para coordenar esta sessão convidamos o presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, doutor Fued Dib, e os expositores, doutor João Batista dos Mares Guia, vice-prefeito de Contagem; doutora Mariza Resende Afonso, assessora da Secretaria de Governo da Prefeitura de Belo Horizonte; e doutor Leonardo Avritzer, do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais.

Doutor Fued Dib, arquiteto pela Universidade Mackenzie de São Paulo, foi vereador e prefeito da cidade de Ituiutaba, em Minas Gerais; deputado federal pelo PMDB, e presidente do partido em Minas Gerais; ex-presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais; desde 1987, é conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, e, hoje ocupando sua presidência. Com a palavra, doutor Fued Dib.

FUED DIB - Meus companheiros de mesa, meus senhores e minhas senhoras, acho que precisamos ser bastante objetivos, porque o principal aqui é ouvirmos os palestrantes, e depois, mais importante ainda, é ouvirmos o plenário nas suas indagações, nos seus questionamentos. Mas, sempre cabe ao coordenador de um debate como esse, dizer alguma coisa. E eu, que pertencço ao Tribunal de Contas, uma instituição centenária no Brasil, mas absolutamente desconhecida, por culpa dele e de muitas outras pessoas, não posso perder essa oportunidade para dizer alguma coisa sobre o Tribunal, e o tema é muito propício a isso.

Tenho para mim que a instituição Tribunal de Contas é muito importante, tem um dever importante a ser cumprido, mas, infelizmente, ao longo dos anos, ela foi mais uma instituição de fachada, não servia ao fim para o qual foi criada.

Em primeiro lugar, pela mudança que ocorre na sociedade brasileira, sobretudo depois do nosso reingresso no convívio democrático.

E, é claro que teve uma influência muito grande também a nova Constituição de 1988.

O Tribunal de Contas, então, começou a se movimentar no sentido de se submeter às transformações que se impõem. No caso particular de Minas Gerais, as transformações do Tribunal começaram, mais propriamente, a partir do fim de 1986, quando ele, depois de 50 anos, adquiriu uma sede própria, um espaço físico. A própria necessidade que o Tribunal teve de ocupar o espaço físico foi impondo a ele uma postura nova e é por isso que eu digo, às vezes, que existem duas fases na história do Tribunal de Contas de Minas. Uma antes de 1986 e outra posterior.

A promulgação da Constituição de 88 foi de fundamental importância, porque, na verdade, ela deu ao Tribunal uma autoridade que ele nunca teve na legislação anterior. Basta dizer que, pela Constituição, quando o Tribunal julga um ato e há uma condenação implicando em ressarcimento do erário público, por exemplo, esta decisão tem um efeito de título executivo.

Antes, o Tribunal tinha que decidir, mandar para o procurador, o procurador pensava se mandava para o Ministério Público e o Ministério Público ia pensar se ingressava com alguma ação ou não. A partir de 88 já não é mais assim. A decisão tem efeito de título executivo. Então, a decisão vai ao Ministério Público para ser executada.

A partir de 89, o Tribunal de Contas de Minas conquistou mais uma posição importante a meu ver: o procurador, junto ao Tribunal de Contas, deixou de ser um cargo de confiança do

governador, demissível, **ad nutum**, que era uma absurdo. Mas era assim. E passou a funcionar junto ao Tribunal de Contas o Ministério Público Estadual.

A Constituição Federal fala que o Ministério Público é uno e aqui em Minas ele, felizmente, é. Ele funciona junto ao Tribunal de Contas, mas não pertence ao Tribunal de Contas. Isso é exatamente importante para nós. Porque não é apenas o procurador que estará todos os dias, terça, quarta e quinta, acompanhando a sessão do Tribunal e dando seqüência às decisões, é o Ministério Público diretamente exercendo esta função. Acho que isto foi uma conquista muito grande.

Como presidente do Tribunal de Contas, tenho procurado imprimir uma política, um comportamento na direção do Tribunal compatível com as idéias que tenho sobre a vida pública, a administração pública, o Tribunal, e etc.

Tenho defendido insistentemente que aquele comportamento que o Tribunal tinha antigamente, recluso, lá no seu sítio, assumindo uma postura que, na verdade, é própria para os tribunais jurisdicionais, é totalmente imprópria para um tribunal administrativo como é o Tribunal de Contas.

O Tribunal não precisa ser apenas transparente. O Tribunal de Contas precisa sair de dentro do seu prédio, lá na Raja Gabaglia, percorrer todos os recantos de Minas Gerais e conviver com todos os entes que se submetem à sua fiscalização. Ele não tem que se afastar porque ele é um Tribunal, ele faz a fiscalização eventualmente. Ele tem que julgar um ato de um gestor qualquer e, por isso, tem de se manter distante.

Essa postura é correta para o desembargador do Estado, mas a missão do desembargador é uma, e a nossa no Tribunal é totalmente diferente. Temos é que conviver, porque a missão mais importante do Tribunal é a de prevenir a irregularidade. Detectar a irregularidade e cobrar a correção é uma obrigação dele, mas é uma consequência.

Para prevenir é preciso conviver, é preciso participar, é preciso sentir diretamente no dia-a-dia os problemas da administração pública, porque o Tribunal precisa ser um instrumento eficiente e eficaz da sociedade. A verdade é essa.

Vejo que o tema da nossa discussão, hoje, é bastante próprio. Penso que é por essa razão que eu tive a honra de ser convidado para coordenar esse debate, e estou aqui com muito prazer, com muita satisfação, pela segunda vez. Procurarei sempre manter as relações mais estreitas com a Fundação João Pinheiro, porque ela e o Tribunal de Contas têm muitas coisas a serem feitas juntas para um trabalho bem profícuo, visando à elevação do nível da eficiência e da eficácia da administração pública, de um modo geral, em Minas.

Eu queria, para encerrar, dizer uma coisa que acho importante. Precisamos ter consciência, a consciência de que a administração pública precisa ser submetida constantemente ao crivo de uma fiscalização permanente, constante. Não haverá Tribunal de Contas competente, eficiente, se nós não tivermos um controle interno também eficiente e bem estruturado.

Por isso, fizemos um movimento, a partir de março do ano passado, no sentido de serem criados, nas prefeituras e nas administrações municipais, os controles internos. Auditorias, cada um cria como entende. Hoje nós temos qualquer coisa em torno de 25 prefeituras já com controle interno funcionando. E o Tribunal tem procurado estimular isso.

Outra coisa que eu acho que é preciso ressaltar aqui: é que em Minas - por um ato que eu entendo que é de uma sabedoria ocasional, não creio que tenha sido intencional isso - só há um Tribunal de Contas. Nós temos estados com dois tribunais de contas.

São Paulo tem um na capital e um para o Estado e os demais municípios. O Rio tinha, até há pouco tempo, uma para os municípios, um para a capital e um para o Estado. No Ceará, um

para o município, outro para o Estado. Em Goiás, um para o município e um para o Estado. Em Minas nós só temos um Tribunal. A meu ver, nenhum Estado neste País precisa mais de um Tribunal.

Na verdade, o que nós precisamos é de um Tribunal bem organizado, bem estruturado, com um quadro de pessoal necessário e suficiente, devidamente treinado e, sobretudo, um Tribunal com vontade política de ser Tribunal de Contas, de cumprir a sua destinação constitucional

A nossa participação nesse debate se insere dentro dessa política, e é por isso que eu ressalto mais uma vez a minha satisfação e a honra de estar aqui. E terminando, passo a palavra para a doutora Mariza Resende.

MARIZA REZENDE - Eu queria primeiro agradecer o convite para vir falar aqui. Tenho voltado à Fundação João Pinheiro, nos últimos quatro anos e meio sempre como visita, e é sempre para mim um prazer.

Preparei para expor, aqui, a nossa experiência na Prefeitura de Belo Horizonte, com a questão da participação popular, é discutir os princípios que estão norteando a nossa proposta de participação popular e depois a experiência que tivemos o ano passado e que está continuando esse ano, de discutir com a população o orçamento do município, o orçamento da Prefeitura.

Desde que entramos o ano passado na prefeitura, nos propusemos a estimular a participação popular em todas as decisões que tivessem interesse para o município, com o objetivo fundamental de tornar a máquina pública transparente para a população.

O nosso desafio, quando foi formulado o programa, é democratização, descentralização administrativa e participação popular. Tornar a máquina pública transparente. Até para ela mesma, porque a própria máquina pública se desconhece. Não possui os dados, não tem controle.

Então, o que se propôs? Não foi só o orçamento participativo. Se propôs um programa amplo, que incluía o incentivo ao funcionamento de canais de participação, já existentes no município. Belo Horizonte já tinha nove administrações regionais que estavam muito próximas do cidadão, tinha conselhos setoriais de saúde, de meio ambiente, para o patrimônio, da criança e do adolescente - já criados - regulamentados por lei municipal.

Uma das coisas que se propunha era fortalecer esses conselhos, dar condições para eles funcionarem e exercerem o seu papel, o seu poder. Todos eles têm poder deliberativo, por lei orgânica, por lei votada na Câmara, não íamos criar nada novo na cidade, nem se sobrepor às organizações já existentes. Também não estávamos propondo criar mecanismos de participação direta para substituir os mecanismos representativos, especificamente a Câmara de Vereadores. Para nós, o Legislativo é um poder importante, inclusive pelo poder fiscalizador que ele tem sobre o Executivo. Então, não era proposta nossa, com esses mecanismos de participação, substituir o Legislativo, e nem submetê-lo a esses outros mecanismos de participação direta.

Sabíamos que era um grande desafio, e continua sendo depois de um ano e meio, quase, que estamos lá. Conjugando a democracia representativa com a participação direta, com a democracia direta, esses mecanismos de participação direta, e isso, por mais que a gente não queira, coloca desafios para a própria Câmara de Vereadores. Como é que vamos conjugar esses mecanismos, à medida que a Câmara também tem um papel definido constitucionalmente.

Depois, quando fomos discutir a questão do orçamento, vou mostrar para vocês um pouco os desafios que se colocaram à nossa frente, e que fomos trabalhando no diálogo, inclusive com a Câmara.

Dentro dessa proposta mais ampla, de democratização, descentralização administrativa e participação popular, o projeto que tem o peso maior nessa questão da transparência da máquina pública é o orçamento participativo. Foi a proposta de discutir isso. Vou falar um pouco como é que esse processo aconteceu, o ano passado, e o que estamos propondo para esse ano.

Belo Horizonte, como eu falei, tem nove administrações regionais. A discussão do orçamento do município foi feita com base nessas nove administrações regionais, as quais foram a ponta-de-lança da discussão do orçamento da prefeitura com a população.

Como elas são administrações regionais muito grandes - a Administração Regional Noroeste tem 430 mil habitantes, a menor delas, que é a Pampulha, tem 180 mil - as dividimos em sub-regiões, onde foram feitas assembleias populares. Não só para levantar as demandas da população, mas também para apresentar os dados da prefeitura.

Inicialmente, fizemos três assembleias com a população. Na primeira, apresentamos as contas da prefeitura, os gastos discriminados por secretaria, por atividade, a previsão de arrecadação para o ano de 94, e os equipamentos que cada regional tinha, de educação, de saúde, na área de assistência social, e as carências, na área de saneamento e etc.

Isso foi apresentado com material didático, com transparência. Fizemos mapa mostrando toda a localização dos equipamentos, tanto estaduais quanto municipais, e apresentamos para a população, também, as principais diretrizes das secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, para que a população, ao eleger as prioridades para a região, pudesse ter em conta quais eram as prioridades para cada setor. Para que não se votassem coisas que depois iam se chocar já com uma proposta da prefeitura.

A prefeitura, por exemplo, tem uma avaliação de que Belo Horizonte não tem carências de escolas de primeiro grau. A não ser em áreas muito localizadas, ocupadas recentemente, e mais isoladas como Taquaril, Capitão Eduardo, e outras. Mas o grosso da população de Belo Horizonte está atendido por escolas.

A proposta da prefeitura, para o ano de 94 e os seguintes da nossa administração, é de não construir escolas, mas melhorar a qualidade do ensino. A não ser nessas áreas em que as carências estão identificadas. A mesma coisa é para a área de saúde. Se somarmos os recursos de saúde do Estado e da prefeitura, na verdade Belo Horizonte tem problemas localizados de falta de equipamento. Mas, o maior problema é a qualidade do atendimento.

Então, isso tudo foi discutido com a população. Foi colocada para ela essa avaliação. Fizemos uma primeira assembleia, onde era colocada toda essa situação, uma segunda assembleia, onde se discutiu com a população as demandas que se tinha para cada bairro ou para cada sub-região, e a população era orientada a preencher um questionário indicando as prioridades por setor, e por sub-região para o orçamento participativo.

Na terceira assembleia discutimos esses questionários com a população, e cada sub-região fazia a eleição das obras prioritárias, que iriam para o fórum regional para serem discutidas e votadas, e também elegia delegados para o fórum regional.

Depois fizemos um fórum regional com delegados eleitos nas sub-regiões. Cada administração regional fez um fórum e, nessas assembleias populares contamos com 16 mil pessoas.

Pode-se achar que isso é pouco, mas era o primeiro ano que a estávamos discutindo. Havia uma descrença muito grande da população, se essa coisa era para valer mesmo, se era de verdade. Mesmo assim, contamos com uma presença grande, significativa, de movimentos de bairros, movimentos de mulheres, jovens, comunidades eclesiais de base, movimentos culturais. Houve uma representação muito significativa, mesmo de cidadãos não-organizados.

À medida que a população elegeu essas prioridades para as sub-regiões, essas obras foram orçadas pela Sudecap e pela Urbel, que são os dois órgãos da prefeitura que fazem construção.

Foi feito o orçamento e destinado, para cada administração regional, um percentual para investimento, de acordo com o índice de qualidade de vida que se construiu, o qual era precário e continua sendo hoje, porque não temos ainda dados. Estamos construindo, temos um convênio com a Universidade Católica para elaborar um índice de qualidade de vida para Belo Horizonte, mas nem para este ano ficou pronto.

Fizemos um índice só pegando renda e o tamanho da população de cada região, e a parcela do orçamento, que foi destinada para investimento, foi distribuída entre as regiões com base nesse índice.

A população tinha noção de quanto a região tinha para investir e, de posse dos orçamentos feitos pela prefeitura, no fórum regional, foram discutidas quais eram as prioridades para cada região: "tira essa obra, põe aquela, não essa obra é cara, mas vai beneficiar o maior número de pessoas", foi um dia inteiro de discussão no fórum regional. Terminado isso, tínhamos 167 intervenções definidas pela população para serem feitas em 1994 pela prefeitura. Dessas 37% são obras de saneamento, 28% de pavimentação, 13% de educação, 8% de saúde, 5% de habitação e 9% para ação social, transporte, infra-estrutura viária e esportes.

Depois disso fizemos o encontro municipal, onde foram apresentadas as obras que tinham sido votadas nos fóruns regionais.

Uma avaliação desse processo, hoje, mostra-nos o seguinte: que o ano passado, apesar do pouco tempo que tivemos para organizar o processo, os dados e mobilizar a população, a participação dos moradores, dos movimentos de bairro, e dos movimentos regionalizados, grupos culturais, grupos de mães, comunidades eclesiais de base, regionais foi expressiva.

Nós não conseguimos mobilizar os grupos de âmbito municipal: sindicatos de empregados, sindicatos de empregadores, grupos culturais, tipo movimento ecológico, esses grupos que pensam o município.

Tivemos a participação de vereadores. Vários deles participaram, tanto nas assembléias populares como nos fóruns regionais. Mas não conseguimos um movimento que se poderia dizer: "O Legislativo se integrou ao processo de discussão do orçamento". Isso também não conseguimos o ano passado.

Os extratos altos da população, classe A e B, não se envolveram na discussão do orçamento participativo, nem nas regiões onde predominam esses bairros. E também, o que poderíamos identificar como lumpem proletariado, não se envolveu na discussão do orçamento.

Tivemos, assim, moradores de periferia, mas, fundamentalmente, aquelas pessoas já mais ligadas à discussão das questões urbanas. Não se conseguiu o envolvimento global da sociedade. Esse era um resultado esperado.

Primeiro porque estávamos lidando com um processo novo, com uma desconfiança muito grande da população, no que se refere à participação popular. Percebíamos nas assembléias populares, quando se apresentava a composição de gastos da prefeitura, a composição da receita, qual era a receita esperada para o município, o descrédito das pessoas e o susto delas de estarem tendo acesso àqueles dados. Para eles era uma coisa nova, pois não se estava discutindo nos gabinetes fechados quais seriam as obras prioritárias para a cidade.

Hoje, o nosso desafio, para a discussão do orçamento de 94, é ampliar o que vamos discutir com a população, não discutir só investimento em obras, mas discutir também os outros gastos da prefeitura, conseguir um envolvimento do Legislativo o envolvimento desses grupos de caráter mais amplo.

Como é, hoje, a execução do orçamento com essa questão da participação popular? Cada fórum regional elegeu uma comissão de fiscalização do orçamento. Essas comissões têm em torno de 20 a 25 pessoas por região.

Eles receberam, no início do ano, em março, um seminário de capacitação, dado pela prefeitura, para explicar o que era execução orçamentária, o que era licitação, o que era carta-convite, como é que se faz, qual é o limite, quem pode impugnar uma licitação, então, ficaram um dia e meio fazendo esse tipo de trabalho. Além disso, publicamos e distribuimos, amplamente entre a população e, principalmente, com esses membros da comissão de fiscalização, um livrinho contando essa historinha toda, o que é cada coisa.

Também fizemos uma publicação mostrando todas as obras que tinham sido votadas nos fóruns regionais e qual era o custo delas. O que estamos vendo com o trabalho dessa comissão de fiscalização, o grande ganho que se está vendo é a apropriação pela população de aspectos da máquina pública a que ela não tinha acesso.

Hoje, os membros dessa comissão de fiscalização lidam com as planilhas de custo da Sudicap, da Urbel. Eles recebem a planilha com a composição de custo de cada obra, discutem e questionam.

Não é uma coisa que se possa dizer assim: "você está lidando com a população analfabeta e estão distribuindo para eles uma coisa que eles não vão conseguir entender". Não. Primeiro, que 29% dos delegados têm o segundo grau completo. 13% têm o curso superior. A composição desse corpo de delegados não é de pessoas que não vão conseguir decifrar. Além disso, é discutido e explicado para eles.

Tudo é questionado por eles: "Não, isso aqui está muito caro, esse custo aqui é alto demais, isso está superfaturado, e tal tal". Esses membros das comissões de fiscalização têm acompanhado os processos de licitação. Toda vez que a prefeitura publica uma licitação, eles recebem uma carta informando que foi publicado, qual é o prazo, quais os dias que serão abertas as propostas, e eles têm comparecido às reuniões. E, desse modo, acompanham todo o processo de licitação.

Observamos também, que está havendo uma economia para os cofres públicos com essas obras. Certamente, estamos fazendo mais obras do que se faria por um processo tradicional, processo clássico. Além disso, estamos conseguindo abatimento em todos os orçamentos que têm sido feitos.

Agora, nesse último mês, com essa expectativa da entrada do real, os abatimentos caíram para 5%, mas, até o mês de abril, as concorrências estavam sendo ganhas com preço 30%, 40% mais baixos do que o custo estimado, feito pelas empresas de projetos.

E como é que está a execução mesmo das obras? Dessas 167 intervenções - eu estou falando intervenções porque nem tudo são obras, tem também decisões de equipamentos de posto médico, construção de uma pensão pública no centro da cidade, tem algumas outras coisas que não são exatamente obras, é equipamento - temos duas obras concluídas, uma inclusive está sendo inaugurada hoje, no Barreiro, 13 obras em execução, 29 obras em licitação, 55 projetos de obras em execução, temos 12 projetos em licitação 28 obras com os projetos em atraso. Há alguns atrasos, tanto por parte dos projetos, quanto da execução das obras.

Eu queria entrar um pouco nas dificuldades que a própria máquina coloca para um processo desses.

Foi dado um tempo para os órgãos da prefeitura elaborarem o orçamento das obras. Um tempo curto. O ano passado o orçamento foi feito muito corrido e muitos desses orçamentos deixaram de considerar vários aspectos da obra.

Por exemplo, a população pedia pavimentação. A Sudecap ia lá, orçava a pavimentação. Quando se foi fazer o projeto para contratar a obra, não era só a pavimentação. Tem que fazer a drenagem, muro de arrimo, ou, para pavimentar tem que remover a população. e foram aparecendo os problemas.

Temos seis obras que estão paralisadas por problema de remoção. Uma delas vai ter um remoção entre 50 a 70 famílias. Este é um problema não só porque aumenta o custo da obra, mas temos que pensar para onde realocar as famílias, negociar, nós não podemos chegar lá e decidir.

Não basta só encontrar um outro terreno. É preciso trabalhar com a população para onde remover. Temos algumas obras com remoções pequenas, oito famílias, seis que estão sendo discutidas com a população, remoção dentro do próprio terreno, ver se é possível.

Temos nove obras com problemas de terreno, de registro na prefeitura. Esse é um problema do patrimônio da prefeitura. Que eu me lembro, eu ajudei a montar o Prodecom em 1978, 79 e a prefeitura não tinha o inventário do seu patrimônio e continua não tendo. Então, a população acha que o terreno é da prefeitura e diz, e jura, e acabamos embarcando nessa, é uma ingenuidade não é?

Depois, você vai ver, o terreno não é bem da prefeitura, ou ele é, mas é só uma parte, a outra parte é de particular. Tem que desapropriar, o terreno é público, mas não é da prefeitura é do Estado. Esse tipo de problema tem a ver com a incapacidade da máquina pública para responder rapidamente ao processo.

Estamos tentando organizar este ano, e fica todo mundo muito esperançoso. Por mais que se tente cercar, sempre aparece problema. Obra que é votada e que a população pede um tipo de obra, quando se vai fazer a avaliação técnica, vê-se que aquele tipo de obra tecnicamente é inviável, ou não é o mais indicado. Às vezes, fico rindo do pessoal da prefeitura, e falo: "Tudo bem, no ano que vem não haverá esses problemas, não. Haverá outros".

Estive, recentemente, numa reunião com o pessoal de Porto Alegre e eles estão com a execução orçamentária deste ano atrasada. Imagine, Porto Alegre está fazendo, pelo sexto ano, o orçamento participativo e, também, passa por problemas de organização da máquina.

Mas, uma coisa interessante desse processo do orçamento participativo é que ele força a organização da máquina e a transparência dela. Porque, se antes não tínhamos dados, agora estamos correndo atrás.

Estão sendo criados grupos especiais de trabalho para produzir, organizar as informações da prefeitura, comprando informações do IBGE, do Censo, que não saem, para poder fazer esse índice de qualidade. Enfim, acho que esse é um dado interessante do orçamento. A máquina administrativa fica mais transparente até para nós.

Estamos estudando uma forma de transformar aquele livrão do orçamento numa coisa legível para a população e para nós mesmos. Eu trabalho, eu faço parte da equipe que coordena essa discussão do orçamento, e apanho daquele livrão toda vez que eu tento decifrá-lo, sem alguém do Planejamento ou da Fazenda para falar: "Não, Mariza, é assim, e tal". Estamos fazendo um trabalho gráfico e, tudo, para torná-lo mais transparente.

Com base nessa experiência do ano passado, estamos organizando o orçamento desse ano e tentando ampliar os itens a serem discutidos com a população.

Até o ano passado, desde a promulgação da Lei Orgânica do Município, não tinha sido mandada para a Câmara nenhuma Lei de Diretrizes Orçamentárias, até porque a Lei Orgânica amarra o envió da Lei de Diretrizes Orçamentárias à existência de um plano diretor para a cidade. E Belo Horizonte não tem. Está sendo elaborado.

Mesmo assim, tivemos uma discussão com a Câmara e ficou acertado que era importante enviar a LDO, com a ressalva de que o plano diretor deve ir para a Câmara até agosto, no mais tardar, setembro. Nessa Lei de Diretrizes Orçamentárias estamos remetendo, para o orçamento participativo, a decisão sobre as obras de caráter regional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias já estabelece isso.

Outra coisa que estamos assegurando na lei é que a população vai também hierarquizar as obras de interesse municipal, as obras estruturantes da cidade. Por que não definir, e por que hierarquizar? Essas obras não dependem só de recursos da prefeitura, dependem muitas, na maioria das vezes, de recursos federais e até de recursos externos. Então, não adianta a gente dizer que vai primeiro canalizar o Arrudas, e depois não consegue verba para o Arrudas, mas consegue para uma outra obra.

A nossa idéia é que a população hierarquize e que ela, inclusive, exclua obras que considera que não são de interesse para a cidade ou que são perniciosas, daninhas, e que não vão trazer nenhum benefício. A prefeitura não vai nem buscar recursos para isso.

Outra coisa que estamos assegurando na LDO, é a proposta do Executivo que a Câmara está discutindo. É a destinação de 5% do orçamento do município para a manutenção da cidade, para evitar a tentação de se colocar tudo em investimento e deteriorar o que a cidade já tem.

Além disso, estamos discutindo com a Câmara como é que vai se dar a participação dos vereadores no processo do orçamento participativo. Fizemos várias reuniões com as lideranças, com a presidência da Câmara, temos uma proposta de que eles se incorporem desde as assembleias populares, nos fóruns regionais, com uma representação diferenciada. Eles estão demandando.

Afinal eles têm cargo eletivo, a Câmara tem o poder de analisar o orçamento, não é? Há uma discussão para se estabelecer como vai ser essa participação. Estamos agora esperando uma resposta, pois eles estão discutindo internamente.

Um efeito interessante da questão do orçamento participativo sobre o Legislativo, eu acho que já aconteceu. Pela Lei Orgânica do município, os vereadores têm três dias para apresentar emendas ao orçamento que o Executivo manda. E esse ano, com base na experiência do orçamento participativo do ano passado, eles quiseram fazer um orçamento participativo também na Câmara.

Depois se deram conta de que eles não tinham tempo para isso, porque o prazo para a Câmara apreciar o orçamento é muito pequeno, por isso eles estão discutindo uma proposta de alteração nesse regimento para ampliar o prazo que a Câmara tem para apreciar o orçamento do Executivo.

Acho uma mudança extremamente benéfica, porque três dias para se apresentar emenda ao orçamento, que é um calhamaço todo hermético, e muitos vereadores não dominam aquilo, era uma coisa pro forma.

Vamos discutir com a população, esse ano, as políticas setoriais, e aí estamos propondo discutir saúde, educação, saneamento, desenvolvimento social e a política de pessoal. Não estamos propondo discutir todas as políticas setoriais, porque a prefeitura, as secretarias não têm estrutura para se organizar e preparar dados para fazer essa discussão com a população. Inclusive, porque não vamos só discutir as grandes diretrizes políticas.

As secretarias vão apresentar as composições de custo dos seus principais projetos. Elas vão eleger dois projetos prioritários para discutir com a população. Por exemplo, o projeto é o quê? Formação de recursos humanos na área de saúde, para atendimento materno e infantil. Quantos cursos serão dados, para que nível de pessoal, para quantas pessoas, quanto custa esse curso, quanto custa em termos de instrutor, em termos de dias não trabalhados das pessoas? Então, o

que é que nós queremos? É que a população seja capaz de ver que a prefeitura gasta não só com pessoal e com manutenção de prédio, mas gasta-se também, com investimento em outras áreas, e como é que se gasta.

O que é que se gasta para manter um posto médico? É tanto de remédio, é tanto de equipamento, é tanto de reposição, então a idéia é de destrinchar isso para a população. Nós vamos discutir as políticas setoriais e o plano diretor com a população.

Acho que eu falei o fundamental, depois para o debate, se tiver mais algum esclarecimento. Obrigada.

FUED DIB - Em segundo lugar, falará o professor Leonardo.

LEONARDO AVRITZER - Eu escolhi, na minha apresentação, abordar um só tema, que é a relação entre o desenvolvimento de uma máquina política clientelista perante o processo de modernização do Estado brasileiro e os efeitos que essa decisão teve sobre a forma de aplicação em termos tanto de eficácia quanto de resultado, o resultado da aplicação do gasto público no Brasil.

Vou tentar mostrar quais foram as principais decisões que foram tomadas, especialmente durante os anos 30, nessa direção, o impacto que elas tiveram na questão social brasileira, tentar discutir um pouco por que é que esse modelo, que sobreviveu entre 1930, e 1980, no Brasil, está hoje em crise e quais seriam algumas possíveis alternativas.

Para começar, uma exposição sobre o controle social do gasto público, o qual eu acho, requer uma certa localização do problema.

Primeira dimensão, evidentemente, é o chamado déficit social no Brasil, que virou um certo lugar comum de praticamente todas as colocações sobre a questão social no Brasil, mas que é um déficit que existe, especialmente se a gente tomar comparativamente a situação brasileira com a de outros países que estão em situação semelhante em termos de desenvolvimento econômico, com o Brasil, e que têm performances muito melhores, apesar de recursos disponíveis muito menores. E, evidentemente, que essa primeira dimensão leva a uma segunda, que é a causa do desperdício, da ineficiência crônica na aplicação desses recursos no Brasil.

Portanto, eu vou dividir a minha exposição em duas partes. Na primeira vou localizar a origem de ambos os problemas, na segunda, vou apontar o que pareceriam algumas soluções para o estabelecimento de uma forma mais adequada de controle público sobre os gastos sociais.

Os dados comparativos existentes sobre gastos sociais no Brasil apontam uma situação quase catastrófica, especialmente se compararmos a performance econômica do país ao longo do período 1960-1980, ou mesmo 1960-1990,, com a performance social.

O Hélio Jaguaribé continua sendo uma referência importante nessa questão comparativa, à medida que a lista que ele elaborou, de alguns dos principais indicadores sociais e básicos, como esperança de vida, mortalidade infantil, taxa de alfabetização e performance brasileira, no período 1965-1983, mostram que o Brasil aparece com uma performance muito pior do que de países como Coréia do sul, Argentina, México e Iugoslávia. E acaba tendo uma performance semelhante a de países como a África do Sul, Colômbia, Turquia, países que, com exceção da Coréia do Sul, tiveram uma performance econômica muito mais medíocre do que a brasileira nesse período.

Então a questão comparativa mostra-nos uma questão que eu acho que é fundamental: por que países com recursos disponíveis, performances econômicas muito piores e como a Argentina,

nesse período, a Iugoslávia, a Turquia, ou mesmo a África do Sul tiveram de fato, muito mais eficácia na aplicação de políticas sociais do que o Brasil?

O problema da performance comparativa, por outro lado, não pode esconder o fato de que a pobreza, ou a situação social do Brasil, medida pelo enfoque de renda, mostra que alguns indicadores sociais básicos melhoraram entre 1970 e 1980.

Se adotarmos a definição de pobreza do IBGE, o número de pobres no Brasil era de 44,7 milhões; em 80, de 29,5 milhões, em 90, de 39 milhões, o que coloca, mais uma vez, duas questões.

Coloca, evidentemente, a questão de que, no período do regime autoritário, apesar de uma concentração no desenvolvimento econômico, e um certo desprezo pelas políticas sociais, de qualquer forma houve uma diminuição do número de pessoas pobres no Brasil, fundamentalmente por causa de uma excelente performance econômica.

E mostra, também, que, no período de 1980 e 1990, à medida que a performance econômica do país piora, o que vai acontecer é que a diminuição da pobreza passa a depender da performance social do Estado, e ela não avalia a pobreza, porque os mecanismos que utiliza não são eficazes. Ou como eu vou tentar mostrar, porque eles são muito mais mecanismos de reprodução de grupos políticos, ou de reprodução do clientelismo, do que mecanismos de implementação de políticas sociais.

Se pensarmos em termos do número de pessoas pobres no Brasil, na localização da pobreza, veremos que a questão brasileira vai se colocar da seguinte forma: os locais mais pobres e mais necessitados vão ser justamente aqueles, seja regionalmente, em termos da distribuição entre as regiões no Brasil, seja na distribuição entre cidade-campo, onde as estruturas do Estado são mais ineficazes.

E que, portanto, qualquer política social séria, qualquer política de reversão dessa situação, teria que evidentemente, passar por uma reflexão sobre quais seriam as reformas na estrutura administrativa e na organização do Estado que poderiam possibilitar uma maior eficácia dessas políticas.

Antes, porém, de mostrar exatamente como isso se dá, eu gostaria de fazer algumas considerações sobre o porquê da pobreza, e a forma como a organização político-administrativa do Brasil, especialmente entre 1930 e 1980, propiciou um modelo que acabou levando ao desenvolvimento da pobreza.

O Estado que existe hoje no Brasil foi, em linhas gerais, criado em dois momentos. Na primeira metade dos anos 30 e na segunda metade dos anos 60. Em todos os dois momentos existem, claramente, duas prioridades.

A primeira é colocar, prioritariamente, o desenvolvimento econômico, a segunda, de utilizar os serviços sociais prestados pelo Estado como moeda de troca, para se conseguir apoio político para o Executivo, no Congresso.

Essa tendência continua sendo, politicamente, a única diretriz política de organização do Estado no Brasil. Ela tem suas origens nos conflitos políticos dos anos 30.

Vargas chega ao poder em 1930, com três problemas fundamentais para resolver, todos ligados à administração pública.

O primeiro era a fraude eleitoral generalizada, que advinha do uso indiscriminado da máquina pública, o qual diga-se de passagem, o próprio Vargas também utilizava. Uma análise muito rápida, das eleições de 1930, no Rio Grande do Sul, demonstra que, evidentemente, a oposição jamais poderia ter tido somente aquele número de votos, que chegou a pouco menos que um milésimo dos votos do colégio eleitoral.

O segundo problema, fundamental, que Vargas iria enfrentar era a desorganização da administração pública, com exemplos básicos, tipo o Brasil não sabia quanto que ele devia no exterior, porque não existia nenhum sistema centralizado de contabilidade. Portanto, o montante da dívida externa brasileira, em 1930, era simplesmente desconhecido pelo Estado. Problemas desse tipo que, evidentemente, tinham que implicar na construção de uma máquina administrativa centralizada e racionalizada que, tampouco, existia até aquele momento.

E o terceiro problema era a necessidade de se criar uma forma de intervenção do Estado para acelerar o processo do desenvolvimento econômico, dentro daquilo que parecia ser a tendência importante dos anos 30, que seria um certo consenso muito diferente dos anos 80, e que colocava a questão de uma maior presença do Estado no planejamento e na implementação da atividade econômica.

Eu coloquei o problema da fraude eleitoral em primeiro lugar, porque acho que a incapacidade do governo Vargas em resolvê-lo, acabou determinando o tipo de solução para os outros dois problemas. E conseqüentemente, a forma de organização do Estado, especialmente na questão das políticas sociais.

É sabido que Vargas, num de seus primeiros decretos, ainda de novembro de 30, dissolve o Congresso e as câmaras municipais. Ele alega o problema da corrupção eleitoral para fazer isso, mas, ao mesmo tempo, é sabido que ele realmente planeja fazer uma reforma eleitoral.

Então nomeia uma comissão, ainda em 1930, para fazer essa reforma eleitoral, antes da Constituinte de 33 e 34 e que, de fato, essa comissão trabalha rápido. Existe uma reforma, primeira reforma eleitoral importante, ela é feita em 1932 como o novo código eleitoral, que estabelece, pela primeira vez, sufrágio universal e direito secreto, entre outras coisas, e que também estabelece justiça eleitoral, mais ou menos nos mesmos padrões que se conhece a justiça eleitoral hoje.

Com a estrutura de distritos, sem o controle do Legislativo, que existia até aquele momento, a expectativa de Vargas era montar um tripé em que a modernização do sistema eleitoral, levaria à modernização do sistema político que, por sua vez, levaria à modernização do Estado. Ou seja, toda a política de reorganização do Estado, que Vargas se coloca nos anos 30, tem o tripé na idéia, ou na suposição de que seria possível modernizar o sistema eleitoral e, com isso, o sistema político e dali o resto do Estado.

Todavia o que aconteceu, de fato, foi que a modernização do sistema eleitoral não levou à modernização do sistema político.

Acho que essa é a questão fundamental para pensarmos com um pouco mais de seriedade, quais seriam os impasses do Estado brasileiro, especialmente a partir de 80.

As oligarquias regionais se reorganizam, controlam o Congresso nas eleições para a Constituinte ou controlam o Congresso Constituinte de 1933 e, é a partir desse controle, que as oligarquias conseguem estabelecer sobre o Congresso Constituinte, sobre o sistema político, a partir de 33, que as grandes linhas de organização do Estado brasileiro, em 30 e 80, serão tomadas.

Elas serão basicamente as seguintes: em primeiro lugar, a desvinculação do mecanismo de administração do Estado desenvolvimentista, da parte econômica do Estado, do Congresso. Existe esse processo e já foi chamado por alguns autores como Edson Nunes ou Aspásia Camargo de insulamento burocrático.

Ele vai ter início, ainda no começo dos anos 30, com a criação, pelo Executivo, do conjunto de 15 agências, que darão lugar a um conjunto de empresas, no qual toda a capacidade administrativa do Estado vai se concentrar.

É nesse período que é criado o Conselho Nacional de Petróleo, Conselho Nacional de Água e Energia Elétrica, Comissão de Aço, que darão origem às principais empresas estatais brasileiras. Esses conselhos vão, sempre, vincular-se diretamente ao Executivo, e serão autônomos nos momentos de funcionamento do Congresso, em relação às suas formas de administração.

Podemos ver aí duas importantes conseqüências que se pode extrair dessa decisão do governo Vargas, nos anos 30. Primeiro, é que toda a capacidade administrativa do Estado brasileiro irá se concentrar na área da produção, na área do setor produtivo estatal.

De fato, se pensarmos nas grandes burocracias, ou nas poucas burocracias eficientes que o Estado brasileiro formou, ele as formou no campo do setor produtivo estatal. E veremos que isso terá enormes repercussões na falta de capacidade administrativa para implementação de políticas sociais que o Estado brasileiro terá desde então, e que será crônica.

E a segunda grande conseqüência dessa decisão do Vargas é a consolidação de uma autonomia relativa do Executivo em relação ao Congresso, através da qual o Executivo brasileiro irá se reivindicar como o mais moderno dos três poderes, como aquele poder que seria o demiurgo da racionalidade. Ele vai considerar o Congresso,, simplesmente como o representante atrasado das oligarquias locais ou tradicionais.

Com isso, se estabelece essa autonomia do Executivo sobre o Congresso. Por se considerar mais moderno que o Congresso, ele não admitirá formas, não criará formas de transparência, nem admitirá formas de controle pelo Congresso.

Essa autonomia vai se alargar, evidentemente, nos períodos autoritários, mas é preciso dizer que ela existe continuamente entre 1930 a 1980, sempre se ampliando, e sempre colocando a idéia de um Executivo, que o controle das decisões dele por aqueles aparatos políticos supostamente dentro do estado de direito, teria a função de exercer o controle social.

Seja o Congresso, seja o Judiciário serão considerados mais atrasados, e é justamente a justificativa do atraso político reinante nestes locais que vai justificar o Executivo autônomo, que presta muito poucas contas para o Congresso, e que acaba sendo o representante da sociedade, das grandes decisões que vai tomar.

O segundo grupo de decisões importantes, que também serão tomadas em relação à administração pública nesse período estão relacionadas à sobrevivência do clientelismo e à segmentação do Estado. Nesse campo, que será o campo da administração direta, ocorrerá, por um lado, a racionalização da administração, através da criação do DASP. Entre outras medidas, ocorrerá, por outro lado, uma utilização da área de políticas sociais com o fim da cooptação política.

É possível afirmar que, com exceção de um curtíssimo período, que vai da decretação do Estado Novo a meados dos anos 40, o próprio Vargas sempre teve em mente a criação de uma força política própria nesse campo. A utilização da estrutura social do Estado sempre pareceu uma forma mais adequada de se conseguir apoios políticos.

A estrutura de implementação dos decretos sociais sempre foi segmentada, no sentido em que os direitos sociais, quando foram concedidos foram apenas para algumas categorias e não para outras. A inclusão de novas categorias sempre foi moeda de barganha política, e, portanto, o que vai acontecer é que todo o espaço de políticas sociais do Estado acaba sendo um espaço particularista, segmentado e aberto a negociações políticas.

Nesse caso, podemos extrair dois tipos de conseqüências da organização da parte social do Estado brasileiro nos anos 30. Primeiro, é a reduzidíssima ênfase na constituição de uma burocracia implementadora de políticas sociais mesmo porque esse não era o objetivo.

O objetivo fundamental das políticas sociais é, justamente, apoiar a consolidação de oligarquias de forças políticas locais.

Não tem por que pensar na constituição de uma burocracia, que teria como objetivo a universalização desses serviços, o estabelecimento de critérios de entrada e de elegibilidade, características que fazem parte das políticas sociais, nos chamados estados de bem-estar social e que implicaram na constituição de uma burocracia profissional. Elas não têm a sua razão de ser num Estado em que as políticas sociais não tenham esse objetivo e, sim, a consolidação de oligarquias políticas locais.

Portanto, não houve investimento nessa área, não porque o Estado não tivesse condições, porque vemos que sim. Existiu a ênfase na formação de uma burocracia no setor produtivo estatal, mas não existe dentro do setor de implementação de políticas sociais, simplesmente porque o Estado não entendia a função das políticas sociais de uma forma universal.

Ou seja, não se tratava de estabelecer critérios genéricos de elegibilidade e implementação, mas sim critérios particulares, que permitissem transformar direitos em privilégios e cobrar uma contrapartida política pela sua concessão.

É óbvio que concebidos dessa forma, as políticas sociais e os direitos sociais, eles foram uma área que o Executivo sempre esteve disposto a deixar aberta para influência do Congresso e das diversas máquinas clientelistas.

O interessante, quando se analisa essa segmentação do Estado e esse modelo de organização do Estado brasileiro entre 1930 e 1980, é perceber que a longevidade dessa estrutura permitiu um funcionamento do Estado muito parecido, tanto nos períodos democráticos quanto nos períodos autoritários.

Nos períodos democráticos, a prática do ensinamento burocrático, da negociação clientelista, de benefícios sociais garantiram a possibilidade de um padrão de gestão administrativa do setor público estatal, independente das vicissitudes políticas do Executivo. E aí é interessante, por exemplo, fazer uma comparação entre o Brasil e o México, para percebermos exatamente como essas coisas não estavam, em princípio, definidas, mas estavam abertas a diferentes variações.

Quando vemos um país como o México percebe-se que o setor produtivo estatal mexicano, por exemplo teve uma performance muito pior do que o setor produtivo estatal do Brasil. A Pemex é uma empresa muito menos eficiente do que a Petrobrás. Por outro lado, se olharmos o setor de implementação de políticas sociais do México, ele é muito mais eficiente. A Previdência Social, por exemplo, é muito mais eficiente do que no Brasil.

O que mostra justamente, que esse balanço - ele não estava definido em princípio - se deu a partir de decisões políticas concretas e de prioridades na organização do Estado, que o próprio Executivo estabeleceu.

Por outro lado, o preço da viabilidade política do Executivo foi a utilização clientelista das políticas sociais, ou seja, mesmo nos períodos democráticos da história do Brasil, o controle público, seja do setor produtivo estatal, seja dos setores de implementação de políticas sociais, jamais existiu, porque ele nunca esteve em questão.

Não passou pelo projeto de modernização do Estado brasileiro estabelecer nenhuma estrutura de controle público, seja na área de políticas sociais, seja no setor produtivo estatal. Nos períodos autoritários, a mudança é muito mais na dosagem dessa divisão do que na própria estrutura.

O clientelismo, ao dar viabilidade política em nível local, ao regime autoritário, permite que se mantenha eleições em nível local. Essas eleições permitem ao clientelismo manter o Congresso

aberto e a estrutura eleitoral passa a ser parte fundamental da estrutura do regime autoritário. Ele não tem por que, então, deter ou renovar a estrutura de políticas clientelistas, pelo contrário.

Também é interessante uma comparação com um país vizinho ao Brasil, que é a Argentina, que, justamente, pelo Estado não ter essa capacidade clientelista, jamais existiu um regime autoritário no país que pudesse convocar eleições.

Dentro da estrutura política, da organização política que o regime autoritário estabelece para a sociedade brasileira, faz parte desse projeto manter o clientelismo. Ele sobrevive e, eventualmente, acaba até mesmo sendo incorporado por alguns segmentos da própria oposição. Então, assim como na área de políticas sociais, a ênfase do lado desenvolvimentista também reforçou o insulamento burocrático do setor produtivo o resultado dessa divisão foi aquilo que eu aponte no começo da minha fala, uma disparidade absurda entre a performance do setor produtivo e a performance do setor de políticas sociais.

Os países que organizaram o seu setor de políticas sociais de forma mais profissional que o Brasil, seja o México, a Iugoslávia, a Argentina acabaram tendo performances sociais muito melhores do que o Brasil, muitas vezes sem investir uma quantidade muito maior de recursos.

Esse modelo que eu acabei de descrever sobrevive entre 1930 e 1980, no Brasil e apenas entra em crise com a democratização. Eu diria que ele entra em crise por dois motivos principais: em primeiro lugar, porque o primeiro governo da Nova República, o governo Sarney, deixa de seguir a política clássica de insulamento burocrático, e submete o conjunto do aparelho do Estado, especialmente o setor produtivo estatal, à prática do loteamento político.

As conseqüências nesse campo acabam sendo desastrosas em termos de administração pública. A pouca continuidade que havia no sistema produtivo estatal é perdida. Conhecemos casos significativos, por exemplo, mais de dez mudanças na presidência da Petrobrás, desde o começo da Nova República, ou casos como a Eletropaulo, com inchamento do número de funcionários, a ponto de ser necessário um arrocho salarial, apesar da manutenção do mesmo número de recursos para folha. Ou mesmo casos extremos como o da Cosipa que, ao que parece, simplesmente foi utilizada para financiar despesas de alguns políticos.

Então, na Nova República vai haver uma mudança, especialmente em relação à organização do setor produtivo estatal, que será o fim do insulamento burocrático.

O setor produtivo estatal é aberto pelo governo na Nova República, as máquinas políticas, e isso fará com que a eficiência dele diminua radicalmente, porque esse setor, como um todo, entra em crise a partir de 1985.

Todavia, não é só no campo do aparato produtivo do Estado que o esquema da era Vargas acaba desmantelado. Acaba desmantelado, também, no campo das políticas sociais, justamente por um motivo completamente diferente, que é a demanda, as reivindicações de direitos sociais que surgem a partir de novos movimentos sociais.

Direitos que foram concedidos nesse período, entre 30 e 64, que acabaram sendo muito mais privilégios por certas categorias do que direitos de fato. Acaba havendo uma reivindicação dos movimentos sociais, de que esses direitos, de fato, permitissem a generalização da área de políticas sociais do Estado.

Apesar de haver essa maior demanda social, de o próprio sistema político tentar incorporá-la no seu discurso, as estruturas de implementação de políticas sociais são invariantes. Não existe nenhuma tentativa de se fazer, a partir da Nova República, uma reforma administrativa na estrutura de implementação de políticas sociais do Estado que, de fato, acabasse com essa estrutura de mecanismos clientelistas administrativos e a substituísse por uma estrutura mais universal.

O que vai acontecer então? É isso que se vê hoje, no Brasil essa dupla crise no Estado Brasileiro. Crise que afeta, por um lado, o setor produtivo estatal e, por outro lado, o setor de implementação de políticas sociais.

Poderíamos perguntar: o que fez com que o próprio setor produtivo acabasse incorporado ao esquema clientelista, patrimonial, durante a Nova República? Eu tenho nada mais do que três hipóteses sobre essa questão.

Se pensarmos na estrutura política brasileira até 1960, ou no período autoritário, a gente vai ver que, em primeiro lugar, o próprio número de eleitores era muito mais baixo e que, provavelmente, a multiplicação do eleitorado, da forma exponencial como ela se deu no Brasil, implicou em ter que aumentar também o número de recursos empregados no clientelismo.

Em 1960, nas eleições para presidente, em que o Jânio Quadros foi eleito, o Brasil tinha 16 milhões de eleitores. Em 1989, o Brasil passava a ter 70 milhões de eleitores e, evidentemente, que a própria multiplicação física do eleitorado teve um impacto no custo do clientelismo.

Eu diria, também, que o próprio surgimento de forças políticas não-clientelistas no Brasil, especialmente os movimentos sociais reivindicadores, os chamados movimentos sociais urbanos, eles acabam fazendo com que o próprio custo do clientelismo acabe sendo maior.

Ou seja, o político clientelista que não enfrentava nenhuma forma alternativa de organização política ou social em nível local, à medida que, no próprio local onde ele atua, existem movimentos sociais que não são clientelistas, ele tem a necessidade de trazer mais recursos para sua base político-eleitoral e isso também aumenta o custo do clientelismo.

Em terceiro lugar, evidentemente, o clientelismo, no período autoritário, tem muito mais necessidade de utilização de recursos do que o clientelismo num regime democrático.

Por motivos evidentes, existem uma série de trabalhos acadêmicos disponíveis sobre isso, especialmente sobre o chaguismo, que acabou sendo a principal forma de clientelismo durante o período autoritário.

É interessante perceber sobre o chaguismo o quanto ele não necessitava ser eficaz, no sentido de trocar pequenos favores. Mas, à medida que enfrentava algumas questões maiores, como desapropriação de algumas regiões no Rio de Janeiro - existe um bom trabalho sobre isso, uma tese publicada na Universidade de Brown - ele podia se dar ao luxo de não disputar politicamente, de perder certas clientelas. O que, evidentemente, já não acontece mais no período da democratização.

A democratização coloca para os políticos clientelistas, também, a necessidade de mostrar eficácia todo o tempo. Então, o que se pode dizer é que, seja pelo lado do setor produtivo estatal, seja pelo lado da implementação de políticas sociais existe uma crise desse modelo que vem pela opção de manutenção de uma estrutura política conservadora num momento de transição política, e que essa opção vai acabar exigindo, como preço, como contrapartida, um aumento da utilização clientelista do Estado, o qual perderá a capacidade de implementação ou capacidade de atingir seus objetivos econômicos ou sociais.

Para concluir, o que parece interessante, se pensarmos a crise desse modelo constituído, ainda nos anos 30, e se pensarmos na crise atual vamos perceber que houve, claramente, uma inversão.

Se no período Vargas havia uma dinâmica de modernização que ia do Estado à economia, da economia à sociedade, veremos que tanto a economia quanto a sociedade demandam a modernização do Estado e do sistema político, e que é justamente o Estado e o sistema político que acabam sendo os pólos mais atrasados da organização do Estado e da política brasileira, hoje.

Isso mostra exatamente que o ponto vulnerável da política de modernização brasileira, desde os anos 30, que é a existência de um sistema político que não podia ser modernizado pelo Estado, porque ele expressava uma sociedade mais atrasada e formas privatistas de relação social que predominavam no campo da sociedade, está em mudança.

Hoje, a sociedade civil demanda o fim do clientelismo, por acreditar que as práticas políticas a que ele conduziu são incompatíveis com a forma de atender à política que predomina em grande parte a sociedade brasileira.

Isso aponta a possibilidade de se romper com os dois grandes eixos que orientavam as políticas e os gastos sociais no Brasil, desde os anos 30: a falta de uma burocracia especializada na implementação de políticas sociais e o particularismo na concessão de direitos sociais e de implementação de políticas públicas.

Eu vejo duas maneiras principais de se romper com esses dois traços das políticas sociais. Em primeiro lugar é preciso romper com as formas particularistas de concessão de direitos sociais e implementação de gastos sociais. Os problemas dessa forma de implementação de políticas estão mais do que claros: apropriação clientelistas, a falta de estrutura de implementação, desperdício, ineficiência.

Todas essas são características comuns que acabaram na questão do particularismo político. É, inclusive, possível ir muito mais além e afirmar que mantidos os atuais padrões particularistas de implementação de políticas sociais, os aumentos nas dotações de políticas sociais tendem a dar poucos resultados.

Nesse sentido, tudo indica que é necessário caminhar para uma forma mais universal, mais generalista e, portanto, eu diria, monetária de implementação de políticas sociais.

Em outras palavras, é preciso caminhar na direção de uma política de complementação de rendas; ou de renda mínima, que é a única forma de romper com o binômio gastos sociais e clientelismo. Ou seja, é passando a ter os gastos sociais organizados em função de uma elegibilidade, a qual todos os cidadãos que cumpram certos critérios possam ser elegíveis, e de fiscalização desses gastos por uma burocracia fiscalizadora, que seja independente das formas clientelistas de organização do poder.

É justamente reorganizando essas duas áreas da estrutura de concessão de políticas sociais, que é possível pensar em maior eficiência e rompimento com esse binômio estabelecido ainda nos anos 30, no Brasil.

E, por outro lado, parece-me também, que é preciso pensar seriamente na necessidade de constituição de uma burocracia no campo da administração social, especialmente se os objetivos da política social forem universalizados.

Para que esses objetivos sejam viabilizados, é preciso se construir uma burocracia nos moldes daquela existente nos estágios de bem-estar social, na qual o indivíduo, ao nascer, imediatamente passa a ser um membro do Estado e acompanhado por ele durante toda a sua trajetória de vida.

Somente desta forma é possível implementar políticas sociais generalizantes e, ao mesmo tempo, fiscalizar os gastos sociais no Brasil. Acho que fica, mais do que claro, que essa multiplicação de burocracias e de políticas particulares no Brasil, que seriam um modelo alternativo, são claramente inviáveis.

Portanto, para concluir, eu acho que o controle da sociedade sobre os gastos públicos, sobre a implementação de políticas sociais, tem como requisito a ruptura com o próprio modelo de implementação, que acabou sendo muito mais um modelo de reprodução do clientelismo do que um modelo de alívio da condição social dos desfavorecidos da sociedade brasileira.

MARES GUIA - Boa tarde a todos. A exposição terá duas partes. Uma mais descritiva, com base na experiência que desenvolvemos em Contagem, sobretudo na área da educação, e, complementarmente, na área de meio ambiente e desenvolvimento urbano.

A segunda parte, que é um tipo mais exploratório, diz respeito a uma tentativa de, pelo menos, diagnosticar o problema do estado, da máquina governamental, no âmbito de Minas Gerais, e sugerir o que nós entendemos por reforma do Estado, que pessoalmente é o tema central na questão da consolidação, no que respeita a relação Estado-sociedade. Uma visão pessoal, certamente apenas esboçada, mas eu gostaria de colocá-la com o intuito de debatê-la.

Em 88, o candidato Ademir Lucas disputou a Prefeitura de Contagem e, por circunstâncias, ou talvez, razões da política local, se fez uma aliança eleitoral que também tornou-se aliança governamental, muito ampla e muito heterogênea, envolvendo um arco de seis partidos, todos eles muito mal organizados na cidade de Contagem, a começar do meu próprio partido, o PSDB.

O objetivo estratégico, eleitoral e político era enfrentar com eficácia e chance de vitória o grupo de poder do então governador do Estado Newton Cardoso, que já fora prefeito naquele município por duas vezes e, por duas vezes havia feito o seu sucessor. O governo foi composto respeitando aquela aliança ampla e heterogênea.

Portanto, o registro que vou fazer aqui da experiência na área da educação está muito longe de representar uma unanimidade na prefeitura, e muito longe de representar o desempenho global da prefeitura. A máquina da prefeitura, o desempenho da formulação e execução de políticas da prefeitura, como um todo, nesse nosso período, são marcados muito mais por desigualdades, por profundas assimetrias.

Registro isso porque a descrição que vou fazer, aqui, vale para a área que nós administramos de um modo mais direto. Pela experiência pessoal que adquiri na gestão pública não tenho dúvidas de que um dos ingredientes fundamentais para que haja eficácia, eficiência, democratização, participação, bons resultados é a questão da velha e surrada vontade política.

Quando fui convidado para ser secretário de Educação, propus ao Ademir Lucas, então já eleito, algumas, eu diria, condições. Uma delas foi administrar um orçamento de 40% de todos os recursos orçamentários do município de Contagem, a partir das informações básicas que havia colhido, sobre o que era a herança educacional que estava recebendo como provável secretário de Educação do município. Ele concordou.

A segunda condição é que fizéssemos não uma assepsia, que isso não se aplica. Essa história do clientelismo, do populismo, e com eles, quando se fala em reforma, isto não é para se fazer assepsia, porque os indivíduos são indivíduos, os interesses não são pecaminosos em princípio, são paixões racionalizadas.

Os grupos múltiplos se constituem, as lealdades das pessoas são as mais variadas, e é muito pouco provável, numa cidade onde não há televisão, não há jornais, não há rádio, não há universidade, não há pluralidade de talentos, em que as classes médias apenas começam a chegar àquela cidade agora, e onde as elites econômicas lá atuam economicamente, mas moram em Belo Horizonte, têm vida cultural, política, social mais em Belo Horizonte do que lá, seria, no mínimo, ter raiva da realidade, portanto, uma ingenuidade política pretender se fazer uma profunda reforma.

Então, eu não gosto da compreensão de reforma do Estado como assepsia, porque temos que conviver com práticas clientelistas, gostemos ou não delas, temos que conviver com resíduos populistas, temos que aprender a negociar com essas práticas e manifestações que vêm do nosso iberismo, o nosso Estado tudo pode, a nossa sociedade pouco vale, o indivíduo menos ainda, de modo que essa é a realidade.

O prefeito aceitou essas sugestões, entre elas a sugestão de nós não concordarmos com as políticas de cooptação, de nomeações politiquieras como se fazia no âmbito da educação. E tentarmos, portanto, implementar, de modo racional, mas negociado, uma política de profissionalização. Ou seja, em resumo, ele me concedeu autonomia, não independência, inclusive, para administrar esses recursos a que fiz referência.

O que se fez foi o seguinte: primeiro, de herança, nos recebemos uma rede municipal de ensino com 26 escolas, 12 delas com três turnos durante o dia, com apenas 25 mil alunos, com uma repetência de 52%: um orçamento da educação de 73 a 88 correspondendo a 7%, em média, do orçamento global do município de Contagem; com 14.700 alunos cadastrados naquele momento, afóra os não cadastrados, fora da escola por falta de escola, por falta de chance escolar: uma a duas greves anuais desde 79 até 88: salários na média de um salário mínimo; escolas sem estrutura de gerência, sem o que hoje é chamado de recursos básicos, ou padrões básicos para o funcionamento; sem concurso; sem política de carreira; sem nenhum ingrediente de mérito para se avaliar desempenho, ou se propor promoção.

Então, era uma crise muito grave, que se manifestava por muitos sinais de morbidez, e o maior deles era um sentimento negativo, quase generalizado entre os professores, de que não havia solução. E de que sonhar era quase um crime.

Entretanto, encontramos grupos de professores, de dirigentes escolares e de pedagogos com fé pedagógica. Quem lida mais com a escola sabe muito bem o que eu estou dizendo. Fé. Que, apesar de tudo, e porque tudo é assim, acreditam que é possível mudar a partir do seu trabalho no âmbito daquela escola onde estão situados.

Isso então se mostrou para nós com muita evidência, e tratamos de costurar essa parceria fundamental com aqueles companheiros que possuíam esta fé pedagógica, e que não atribuíam as mazelas da escola, ou pelo menos todas as mazelas da escola, à miséria e à pobreza externas, às condições socioeconômicas, culturais, psíquicas das famílias, ou ao clientelismo, ou ao populismo. O que tornaria a escola uma caixa preta de *inputs* e *outputs*, onde apenas os problemas por elas passariam, e elas seriam pretexto para a existência de educadores. Não. Eram pessoas que se preocupavam com a escola, a escola singular como objetivo fundamental de análise, ao invés de se escudarem nos problemas sociais externos e culturais, ou que eram trazidos à escola, para nada fazerem em prol da mudança. Essa foi uma parceria fundamental que, desde o primeiro momento, descobrimos e tratamos de articulá-la.

Uma outra parceria fundamental que descobrimos foi a dos pais - daqui a pouco eu vou explicar por que, vai ficar mais claro - e tratamos de institucionalizar essa parceria. E, assim, fomos formulando e propondo basicamente um conjunto de políticas que, resumidamente, constituiu-se do seguinte: primeiro, uma política de gestão, em proveito da gestão da qualidade do ensino. Mas essa política de gestão pôde ser, analiticamente, vista em si mesma. Consistiu, fundamentalmente, em institucionalizar a participação.

O que nós entendemos por participação? É a organização de possibilidades concretas, institucionalizadas, dos atores relevantes, e os atores relevantes se insinuem, ou são, por assim dizer, insinuados num contexto, num cenário, de tal sorte que eles possam ajudar na formulação de políticas, ajudar na sua implementação e ajudar na sua fiscalização. Isso parece muito teórico, mas, na prática, vamos ver como é que isso, de alguma forma, pode funcionar.

Então, fomos implementar uma política de gestão orientados pelo conceito de participação, nesses moldes. O primeiro passo, com imperfeições, foi mudar a forma de escolha dos dirigentes escolares.

Hoje eu reconheço que o ideal teria sido esperar mais algum tempo, aperfeiçoar esta forma, mas como quer que seja, no momento em que se fez logo no início da nossa gestão, mostrou-se politicamente importante, porque já começou a cortar um dos cordões umbilicais daquele tipo

de clientelismo devasso que se fazia dentro das escolas, na forma de nomear e desnomear diretores, de colocar e tirar professores, e de vereadores controlarem até mesmo o estoque de vagas nas escolas. Fora de qualquer circuito institucional e fora da própria Secretaria Municipal de Educação.

Então implementamos a eleição. Registro crítico: o modo como nós implementamos, por sorte, tem dado certo, mas é preciso mudar. Ele levou em conta pré-requisitos, o que é óbvio, fundamentalmente, a escolarização, a qualidade da escolarização, mas não apurou o mérito do pretendente enquanto um bom gestor de uma escola.

Nós nos limitamos a uma eleição que exigia, além dos pré-requisitos, um projeto, e esse projeto não teve muito rigor para ser elaborado, duas ou três reuniões de escola, que promoviam debates entre a chamada comunidade escolar dos eleitores, professores, funcionários, pais e alunos, a partir de 14 anos.

Por sorte isso deu certo, mas poderia ter dado completamente errado, porque trabalhamos muito o lado da representatividade desse líder escolar, enquanto líder para fora, ouvindo, consultando os seus liderados, e isso poderia ter, por assim dizer, se abastardado na forma de um populismo de escola. Até porque houve candidatos que prometeram o assalto ao céu.

Prometeram, à maneira do que criticam lá fora, a construção de piscina, a cobertura de quadra, e coisas do gênero, que eram, naquele momento, absolutamente inviáveis. E fizeram churrascos, fizeram camisetas, promoveram shows, aliaram-se a vereadores, para que eles, vereadores, consolidassem suas máquinas de clientela, a partir da eleição escolar, que, por sorte, foram derrotados. Mas poderiam ter sido todos vitoriosos, e aí? O que nós íamos fazer com a nossa recém-fundada eleição? Ia ser um fracasso retumbante.

Hoje eu não tenho dúvida de que o modelo do Estado é o mais adequado. Talvez não seja a última palavra, mas é o mais adequado. Passa pelo crivo de uma prova de mérito, envolvendo habilidades para a gestão escolar, do tipo: "descreva a escola onde você atua. Identifique problemas e proponha soluções, quais você acha que sejam as mais adequadas", ou heróicas ou compartilhadas. Isso é um problema do candidato.

Quem não é capaz de formular esse ABC do óbvio, não é capaz de candidatar-se a dirigir uma escola. Pelo menos, teríamos o ingrediente de apuração de mérito com uma pontuação mínima que sugeriria uma boa entrevista e depois esses aprovados iriam à fase da consulta aos liderados.

Não quer dizer que no Estado tudo venha dando certo nesse aspecto, mas seguramente é um sistema, eu diria, mais adequado, porque evita o populismo. Não é qualquer um que pode ser diretor. Tem que passar por uma evidência de que possui méritos, habilidades típicas para chegar àquela posição. Não se trata de uma eleição de vereador.

No seguimento, nós conseguimos iniciar a institucionalização dos colegiados pedagógicos e administrativos. Até hoje temos problemas. Isso já está muito mais enraizado nas escolas, mas não virou uma cultura de escola. Uma coisa que pelo hábito, pelo costume, e mais além, pela compreensão, é pelo gosto das pessoas de se envolverem, elas começam a compreender que a sua participação organizada nos CPAs faz com que, concretamente, a escola melhore com relação a si mesma.

Isso é um processo para dez anos, é uma mudança cultural. Pelo menos a fase de mudança comportamental, que é fácil, ela é induzida, ela vai por ensaio e erro, e vai por exemplaridade, essa fase está ultrapassada. Nós estamos numa transição com vistas a criar uma cultura de participação dos pais de alunos nos CPAs das escolas. Mais além do comportamento, já estamos na fase de atitude. Isso é perfeitamente observável.

Todas as escolas têm CPA, todos estão auto-regulamentados, todos têm seus rituais de participação e, curiosamente, hoje, todos já trabalham com desempenho bimestral dos alunos, para se conhecer um pouquinho essa questão de resultados e análise de resultados.

Começa a haver uma preocupação centrada nessa história de qualidade do ensino. Mas é uma coisa ainda em transição. Não quer dizer que esteja garantido. Dependendo do que houver mais à frente, isso pode desaparecer.

Uma terceira forma, na linha do conceito de participação, e que eu reputo com o das mais importantes, foi o Conselho Municipal de Educação. Ele existia, mas ritualmente. Era uma instância que homologava a vontade do secretário. Na verdade, ele “tinha poder” opinativo. E era normativo no que cabia conforme a lei. Mas não tinha nenhuma atribuição deliberativa.

Negociamos com o Conselho Estadual de Educação, que é um órgão que merece uma análise à parte, que não é o caso aqui hoje, e o Conselho, depois de muita resistência, concordou em nos delegar competências que antes ele monopolizava. Então nós recebemos competências de pré-escola até o segundo grau, para criar escola e autorizar escola, porque tivemos que fazer a criação, mais ou menos, de maneira pouco negociada, para que depois em cima do fato, o Conselho Estadual tivesse que reiterar a nossa decisão.

Perguntei quem é que tinha razão. Se era a Constituição, que dá ao aluno o direito de ter a escola, ou se era o Conselho, que achava que o aluno podia ficar mais um ano sem escola, para que eu cumprisse o ritual da criação de uma escola. Então, houve por bem, o Conselho nos dar razão. E a partir daí conseguimos esta delegação plena.

O Conselho tinha nove membros, nós propusemos 17. Ele tinha um representante dos pais, nós propusemos quatro. Esse pai era cooptado. Nós propusemos a escolha dos quatro entre os seus pares, isto é, os pais eleitos pelos pais, integrantes dos colegiados. Os pais, dos colegiados das escolas, reúnem-se numa assembléia de segunda instância e escolhem os seus quatro representantes no Conselho Municipal de Educação.

Como o Conselho deve ser um órgão plural - e eu pessoalmente não tenho nada contra a empresa privada na área da educação, desde que ela seja muito boa, senão é boteco, e aí pode fechar -, temos representantes da escola particular, da escola pública estadual, da escola pública municipal, da universidade, dos diretores escolares, dois do sindicato, dos pais do aluno e dos empresários. E dos empresários. E aí tem até um excesso de democracia. Porque por lei federal os conselhos devem ser paritários. E o setor público tem formalmente apenas dois representantes no Conselho. O secretário é o presidente, *a priori*, mas é apenas um voto entre 17 votos.

Nunca tivemos nenhum conflito de natureza ideológica, fizemos um pacto de “desideologização” dos temas, eu pessoalmente não acredito em nada “ideologizado”, pelo menos em excesso, em nada. Tudo que é ideologia organizada redundou, na história, em totalitarismo. Eu, francamente, não abduco, não renego as minhas crenças do passado, tenho enorme orgulho de tudo que eu fiz, mas não creio. Utopia organizada eu não creio, só deu em totalitarismo.

A Constituição foi o fundamento do nosso pacto. E deu certo. E dois vereadores, um do governo e um, necessariamente, da oposição, no caso um vereador do PT, ligado também ao âmbito da educação. Nunca tivemos confrontação dentro do Conselho.

O Conselho passou a ter poder deliberativo para criar escola, autorizar escola, definir calendário, mudar currículo escolar e discutir inovações. Se a escola, no âmbito da autonomia, quiser inovar além do currículo básico, além das formas tradicionais do tipo, ao invés de o professor mudar de sala, a sala é ambientada, o professor fica e os alunos mudam de sala. A escola quer fazer, ela faz. Ela quer introduzir mais inglês, ela põe. Ela quer introduzir

informática no curso acadêmico, ela que o faça. Agora, desde que haja o projeto. Não inibir a inventividade da escola.

Essas coisas todas ficaram no nível do Conselho, e o mais importante: embora seja atribuição da Câmara Municipal aprovar a proposta orçamentária, podendo modificá-la em parte, nós entendemos que o orçamento da educação, especificamente o dela, parte integrante do orçamento maior, deveria ser objeto de debates em algum grau de formulação e aprovação simbólica no Conselho Municipal de Educação. E desde 89, agimos desta maneira.

Assim como o Plano Anual de Educação e o Plano Quadrienal, e agora, por um pacto que foi feito entre os países do mundo, o Plano Decenal, tudo isso passa pela aprovação do Conselho.

Não importa que sejam propostas da Secretaria, por dever de ofício são, mas o Conselho discute, reelabora e aprova. Desse modo, compartilha-se informações, distribui o conhecimento de opções e dá a chance democrática a todos de fazerem escolhas mais bem fundamentadas e, portanto, mais responsáveis. Nessa linha da participação, no ano de 92, nós conseguimos, sugerindo aos pais, criar a Federação dos Colegiados.

Hoje, existe em Contagem uma Federação de Colegiados, que é um interlocutor poderosíssimo na área da educação. Todos os pais se articularam, escolas estaduais, municipais, particulares, e isso não tem nada a ver com o governo, não tem nada a ver com a Secretaria, até porque o Conselho é definido como órgão público não-governamental. Tanto é que nós, governo, somos minoria neste Conselho. Temos uma interlocução, essa é menos organizada, com associações de bairro nessa linha de cooperação.

Trabalhamos com a ótica de que o sistema de ensino é integrado por três subsistemas, o municipal, de escolas; o estadual, de escolas em Contagem e o particular de escolas em Contagem. Porque os alunos que estão lá são pequenos ou jovens cidadãos que estão na mesma cidade, portanto, é um paradoxo você administrar bem um subsistema e ignorar os dois outros porque não dizem respeito à Secretaria Municipal de Educação. Nós assumimos que a Secretaria é de toda a educação no âmbito territorial, de todo o município. E, portanto, com autoridade legítima para participar e propor política educacional, inclusive, para as escolas particulares. Tem dado certo. Funcionamos desse modo.

A cooperação escola municipal, estadual e particular tem evoluído muito razoavelmente, pelo menos entre as escolas municipais e as estaduais. Finalmente, uma coisa muito recente, que nós copiamos do Tasso Jereissati e do Ciro Gomes, no Ceará, eu e o prefeito passamos uma semana lá. Como é que funciona o pacto de cooperação do Ceará? Foi uma agregação muito interessante de líderes empresariais de todas as vertentes do Estado, com as universidades, com o próprio governo, sem burocracia, sem nenhuma institucionalização, sem hierarquias, e a coisa funciona e dá resultados.

Então, criamos em Contagem, sob a liderança de empresários, a parceria para o desenvolvimento. E elegemos três temas prioritários para trabalhar. Entre eles, a parceria escola-empresa, que é uma experiência vitoriosa em todo o Primeiro Mundo.

Aquela história dos ingleses perseguidos no século XVII, que chegaram no território selvagem da futura América do Norte e a primeira coisa que fizeram foi a igreja, a segunda foi a escola. Um dia a metrópole quis invadir, eles descobriram a importância do governo. Entre nós, não, primeiro vem a Corte, depois existe a sociedade e depois, existe o indivíduo.

São experimentos no sentido de fortalecer a participação dos grupos relevantes no âmbito da educação. Isto vem funcionando, razoavelmente. Só que funciona razoavelmente, mas tem vulnerabilidade. Depende muito da vontade política, ainda governamental, depende muito da qualidade da liderança educacional.

Portanto, é uma coisa sujeita ainda a rupturas, não é por assim dizer, a um retrocesso notável, porque não virou cultura no âmbito societário. Esse talvez seja o maior desafio. No que diz respeito à gestão participativa, nós trabalhamos desta maneira, à educação, no aspecto substantivo, nós trabalhamos na linha da gestão da qualidade do ensino.

Primeiro, o que é a missão educacional? Não é da Secretaria. A missão educacional é de todos os educadores que atuam nas diferentes escolas de Contagem. Levamos tempo e conseguimos formular alguns consensos básicos em torno do que é a nossa missão educacional.

O segundo é estimular a idéia de que cada escola singular pode e deve ter um projeto pedagógico, na linha da construção da sua autonomia. É ela experimentar, criar, sonhar, ter direito de errar, ter a oportunidade de crescer.

O terceiro era a questão da avaliação *versus* o que o Sérgio Costa Ribeiro chama da pedagogia da repetência, mais ou menos um processo psíquico, que reporta ao conjunto dos professores, de tal sorte, que as avaliações feitas são do tipo para provar ao aluno que ele pouco ou nada sabe, ao invés de dar a oportunidade ao aluno de mostrar o quanto ele sabe. Isso está muito entranhado na cultura pedagógica brasileira. Não do ponto de vista da cultura teórica, essa é notável, talvez das melhores do mundo. mas da cultura prática, do que se faz no âmbito das escolas.

Fomos trabalhar nessa perspectiva, visando seis objetivos. Um, a universalização do acesso escolar. Outro, a garantia dos padrões mínimos de funcionamento para cada uma das escolas, inclusive as escolas parceiras. Outro, uma estrutura de capacitação contínua de dirigentes escolares, pedagogos, professores. Quarto item, a avaliação, da escola por si mesma e do sistema como um todo. Outro, a autonomia da escola singular e finalmente, a cooperação entre todos. Em linhas muito gerais, cada um desses seis objetivos de gestão, visando a qualidade do ensino, foi transformado em um plano de ação típico.

Portanto, com objetivos específicos e metas, que obviamente quantificam tempo e desejos. Objetivos muito delimitados, numéricos, a serem alcançados. No âmbito da universalização, encontramos 26 escolas, deixamos 82. Encontramos 25 mil alunos, deixamos 75 mil alunos. O Estado tinha 58 mil, nós tínhamos 25 mil. Assim, quatro anos depois, o Estado tinha 42 mil. Nós municipalizamos uma parte do Estado, isso é válido para Contagem, não pode ser generalizado, cada município é uma realidade própria, e triplicamos a oferta de vagas.

Introduzimos, mais além da Constituição, a noção de que segundo grau é direito subjetivo do jovem, embora a Constituição estabeleça até a oitava série. Isso, pelo conceito com o qual trabalhamos, a questão da modernidade, estrutura ocupacional e os desafios para o emprego no ano 2000. Nós estamos nos preparando para isso, em Contagem.

Quanto a padrões mínimos, todas as escolas têm quadra, com seus equipamentos complementares, laboratório e biblioteca, quadro de pessoal, quadro de magistério com carreira definida, e tem condição ótima de funcionar com descentralização de recursos mensalmente atribuídos às escolas, para que aqueles gastos do dia-a-dia de custeio sejam feitos sem maior burocracia.

Eu não sei como é que está hoje, especificamente, funcionando isto. Imagino que o recurso alocado no mês a mês ainda seja pequeno, mas como quer que seja, isso já foi uma inovação importante. Acreditar que as pessoas sabem fazer as coisas, acreditar que as pessoas são responsáveis, acreditar que a escola é capaz. Então tira da burocracia, diminui o poder da burocracia, e põe lá, na escola.

Criamos um centro municipal de capacitação - quando a Vanessa era a reitora da Universidade Federal -, com um programa fantástico, que nos permitiu colocar 258 professores de ciências, de quinta a oitava séries, física, química, biologia e matemática, na pós-graduação, nível de especialização, que qualifica professores para lecionarem também no terceiro grau, desde que,

mantendo o vínculo na sala de aula, na escola, porque nós pagamos essa pós-graduação, e desde que fizemos uma monografia sobre o ensino de física, de química, de matemática, que não nos interessava formar doutores para fazerem pesquisas originais, até porque, o tempo deles já havia passado para isso.

Nos interessava compor uma elite educacional e pedagógica da melhor qualidade para fazer cultura de qualidade de ensino no município. Isso nós logamos com razoável sucesso, e *introduzimos no contrato de trabalho do professor uma cláusula que, das 22 horas e 30 minutos trabalhadas, ele deveria dedicar por semana, com ponto assinado, 2 horas e 30 minutos ao centro de capacitação, ou na própria escola, desde que com uma programação elaborada também com a participação dele.*

Avaliação, é onde estamos mais atrasados. As pessoas resistem muito a avaliar, acham que a avaliação é uma espécie de poder de burocracia para controlar, e coisas do gênero. Essa insegurança tradicional vem sendo abalada à medida que a qualidade intelectual das pessoas sua segurança profissional e confiabilidade do governo e da secretaria aumentam, então, já há um clima hoje mais favorável à introdução.

Mas, como quer que seja, muita coisa já se fez, mas ainda há muito mais do que essa alguma coisa feita, a se fazer. A autonomia da escola é uma coisa que não depende da prefeitura, não depende da secretaria. Obviamente, depende das pessoas acreditarem que elas podem aspirar e podem organizar a autonomia nas suas próprias escolas. É um processo.

Em algumas escolas isso já é verdadeiro, mas na maioria ainda há uma certa perplexidade. "Será que eu sei fazer? Será que agora, se houver insucesso escolar, eu não tenho mais a quem apelar fora da escola? Eu tenho que responder pelo insucesso escolar?". São essas inseguranças de todo processo de transição, ainda mais, muito acelerado. Mas eu tenho fé de que esta coisa vá chegar no ponto.

E, finalmente, a cooperação, que eu já retratei. Esqueci de falar uma coisa importantíssima, quando tratávamos da participação. Toda semana, durante quatro anos, eu pessoalmente negociei de cinco a seis horas com o Sindicato dos Professores. Quando eles não vinham à Secretaria, sempre a convite, eu me convidava para ir ao Sindicato.

E sempre propunha uma pauta, que tratava as primeiras árvores do bosque, que é a velha questão salarial, relevante, mas, certamente, não é a única, e propunha um bosque mais amplo. Questões mais substantivas, como carreira fundada no mérito, a gestão da qualidade no ensino, para que criássemos uma parceria, alguns consensos básicos em torno da nossa proposta de política educacional.

Claro que essa experiência de negociação valeu muito, mas também me desencantou muito. Porque o maior problema que eu tive como gestor da educação no município de Contagem foram, aqui não importa pela ordem: um, em alguns órgãos no âmbito da própria prefeitura.

Às vezes a própria prefeitura atrapalha a si própria, quando não há uma sistemática institucionalizada de compartilhamento de informações, de idéias, de tomada de decisão grupal, e coisas do gênero. Então, freqüentemente, eu tive dificuldades, como também tive apoios fundamentais no âmbito da própria prefeitura.

E o outro foi o que eu chamo de corporativismo e conservadorismo ideológico das elites sindicais. Vou correr o risco aqui de generalizar. Estou impressionado com o conservadorismo do sindicalismo brasileiro. Não falo de CGT, porque CGT não expressa nenhum trabalhador, nem expressa nenhum sindicato, falo da Força Sindical e falo da própria CUT.

Enquanto o sindicalismo brasileiro se espelha no setor público, fundado na estabilidade do emprego e na aposentadoria por tempo de serviço, ele não vai a lugar nenhum. Enquanto ele se reforça mutuamente no setor público, de tal sorte que você não me critica aqui, que tenho que

lutar pelos privilégios que aqui eu tenho, senão eu lhe critico lá, para derrubar os privilégios que você lá tem, nós não vamos chegar a lugar nenhum.

Esse é um problema gravíssimo que, simplesmente, não conseguimos um acordo em torno do Estatuto do Magistério de Contagem, quando propúnhamos o estatuto, mostrando que estatuto não tem que tratar de salário, salário é política salarial, estatuto é carreira e questões substantivas do exercício da carreira.

E quando colocávamos, no ápice da discussão, o conceito de mérito, quando falávamos da carreira, famosa progressão horizontal, o sindicato imediatamente bombardeava a avaliação, o mérito, e queria transformar o período bianual ou trienal de avaliação, para ver se o professor mereceria ou não aquela promoção horizontal no mesmo cargo. Queriam transformar aquilo em biênio ou em triênio, quando a Constituição já lhes garante o quinquênio.

Então, na verdade, confundia-se carreira com carreirismo. Os sindicatos brasileiros ligados ao Estado estão prisioneiros do carreirismo. Eles verbalizam o que sua platéia pretende que seja. Tenho dito isto, publicamente, em debates com eles, e não tenho ouvido refutações que me convençam. Isso é muito grave. Nós não vamos construir democracia política sólida, sem que o sistema de contra poderes, em presença, esteja bastante consolidado.

Os sindicatos são rigorosamente indispensáveis, enquanto representantes de interesses para se constituírem como um poder em presença de um contra outro. Isso é fundamental. Essa crítica tem que ser vista do lado fraterno, tem que ser vista do lado, por assim dizer, de quem está preocupado com a construção da democracia e não com um intuito de demolição. Eu não tenho nenhuma dúvida de dizer que esse é um dos graves problemas da construção da democracia política, hoje, no Brasil, o insulamento corporativo do sindicalismo estatal. Não é preciso darmos exemplos, eu dei alguns aqui.

Conseguimos, então, formular, de modo coerente e consistente, uma política educacional, torná-la razoavelmente compartilhada, torná-la apreciada pelos professores, pelos dirigentes escolares, respeitada pelo sindicato.

O sindicato foi parceiro importante em vários momentos, é preciso aqui registrar. Por exemplo, nós fomos o primeiro município a introduzir o calendário de 200 dias letivos. Foi uma discussão duríssima dentro do conselho. O sindicato, no final, que resistia, votou a favor. Finalmente, é uma experiência muito mais recente, mas vale apenas um registro.

Eu fui há um ano e três meses, secretário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, em Contagem. E com a nossa equipe, tivemos a oportunidade de coordenar a elaboração do plano diretor, da nova legislação ambiental e urbanística de Contagem e, especificamente, no que diz respeito ao plano diretor, tentamos fazer alguma coisa semelhante ao planejamento participativo.

Francamente, não vejo o planejamento participativo como um objetivo estratégico, fundamental, que garanta a eficácia ou a efetividade, ou os bons resultados. Eu vejo ele valendo por si mesmo enquanto um processo que ajuda a consolidar uma cultura democrática, uma cultura cívica neste país. Só por isso ele já vale. E, só por isso quem o faz está de parabéns.

Temos uma preocupação central em ter uma proposta global, que se finaliza agora, o mais consensual possível, para que ela não seja dinamitada com as comunidades empresariais que, em Contagem, são atomizadas, mas bem organizadas, e que têm capacidade de dinamitar propostas, criando consenso com eles, e conseguimos de um modo bastante razoável.

Na área do meio ambiente, criamos o Conselho Municipal do Meio Ambiente, fizemos uma espécie de mapeamento dos problemas ambientais na cidade, com a ajuda de uma equipe muito capaz, muito boa, e introduzimos o sistema de negociação caso a caso.

Tem conflito? Chamamos a Câmara Municipal, os empresários, os moradores articulados e a secretaria. Primeiro ponto do consenso: qual é o problema? Em geral cada um coloca o problema de um modo diferente. A maior dificuldade é o consenso em torno de qual é o problema. Segundo: nós estamos aqui para encontrar uma solução? Estamos. Tudo com a lavrada, historinhas a respeito daquilo, é muito interessante do ponto de vista de construção de gestão democrática. E, finalmente, aplicar a lei e fazer com que as coisas aconteçam.

Nos temos tido um sucesso fantástico no encaminhamento desse tipo de proposta. É extremamente trabalhoso, é quase que artesanal, cada caso é praticamente um caso, até que nós consigamos corporificar o conselho, criar as câmaras setoriais, mas manter esse ingrediente da negociação.

Quem me chamou muito a atenção para isso foi o doutor Hugo Werneck, que faz parte do Conselho Estadual do Meio Ambiente. Eu não esqueci os conselhos dele e os aplicamos lá. Evidentemente, não com o seu talento, mas conseguimos resultados até agora bastante positivos.

E um esforço mais recente é quando o conflito se exacerba como conflito. Nós, então, estimulamos as populações a se manifestarem, a se articularem, a se movimentarem, denunciando os problemas, força o outro lado a vir negociar. Agora, estamos iniciando um trabalho de educação das gerações escolares para que essas pessoas compreendam o que é uma cidade; o que é cidadania na cidade, o que é qualidade de vida na cidade, sejam bons reivindicadores, tenham uma compreensão mais equilibrada dessas coisas. Isso é o relato. Segunda parte, que vai ser mais rápida.

Reforma do Estado de Minas Gerais. A mim tem marcado muito, apesar do risco da aparente generalização, o que eu denomino, hoje, de amesquinamento da vida pública no Estado de Minas Gerais.

Nós não temos assembléia, parlamentar federal, não temos relações significativas entre Estado e sociedade. Difícil até saber, rigorosamente falando o que temos. E não pensem vocês que com isso eu estou criticando pessoalmente, ou principalmente, o eventual detentor do governo do Estado de Minas Gerais. Talvez até menos ainda.

Eu acreditava muito que essa história de recursos para serem alocados eram realmente tão escassos quanto se falava. Depois aprendi que eles não são escassos, não. Por exemplo, há uma disponibilidade em Minas de 350 dólares por aluno/ano. Isso é dinheiro em qualquer lugar do mundo. Não somos os Estados Unidos, que dispõem de 2 mil, ou a França, de 1.500. Mas 350, para quem, há dez anos, dispunha de 60, isso é muito dinheiro.

A maioria das prefeituras de Minas continua não aplicando a Constituição e não aplica os 25% e o Tribunal de Contas não deu ordem de prisão para ninguém até agora. No Primeiro Mundo é crime não cumprir a Constituição. Como é que eu estou vendo a coisa hoje? Em primeiro lugar, temos 19 secretarias na máquina governista do Estado de Minas Gerais. Tenho a convicção, provavelmente é uma má convicção, que podemos ter nove ou dez.

Darei um exemplo. O aparato que o Israel Pinheiro criou, com o brilhantismo não intelectual, mas o brilhantismo político que ele sempre teve, é uma figura que precisa ser recuperada. Ele criou o BDMG, criou a Fundação João Pinheiro, da qual depois veio o Plambel, criou o INDI, a CDI, uma série de instituições que, naquele momento, embora num contexto autoritário, respondiam, por assim dizer, às injunções, às circunstâncias, às ênfases do momento.

Não quero entrar no mérito, nem sou especialista nessa matéria. Passados os anos, que papel cumpre uma CDI? Nenhum. E o INDI? Merece no mínimo um debate. Existem numerosas agências privadas, ou de interlocução privado-público, que fazem o papel do INDI. Até porque, a maioria dos membros mais qualificados do INDI o deixou e virou consultor empresarial no

mercado. O BDMG faliu. Não cumpre nenhum papel de fomento. Custa 4.500 dólares por mês por funcionário, afora aposentadoria, que é paga com recursos do Tesouro. Dois terços, igualzinho, faz-se com os deputados. E ninguém discute.

Vocês vão entender agora o que eu chamei de conservadorismo corporativo das elites sindicais e das elites estatais. Hoje, 19 secretarias. Isso envolve reforma patrimonial, reforma administrativa, reforma de todo gênero. Se nós criássemos uma Secretaria do Desenvolvimento Econômico, ela poderia agrupar Minas e Energia, e tem uma CEMIG. Elas se desconhecem. A agricultura, o que faz a Secretaria de Agricultura em Minas Gerais hoje? Ninguém sabe dizer. Que a agricultura é uma agricultura capitalista, de mercado internacional, que já se faz independentemente do Estado. Estado que entra, freqüentemente, até neste caso, para atrapalhar. No caso da agricultura, é muito interessante isso. É o clima e o Estado. Minas e Energia, Agricultura, e tantas outras. Nós vamos chegar ao número de provavelmente, quatro secretarias.

Indústria e Comércio, com todo o seu aparato de órgãos correlatos, poderia estar integrada numa Secretaria do Desenvolvimento Econômico. O que faz uma Secretaria de Assuntos Municipais? A não ser uma secretaria para presentear um deputado majoritário da região do Mucuri. Por que o Planejamento não a absorve? Negócios Extraordinários, para negociar com o BIRD, e com o BID? Por que o Planejamento não absorve? Secretaria de Justiça.

Olha que incongruência, que coisa feudal. Para administrar funcionário de penitenciária. O que faz a Secretaria de Justiça? Vocês já pensaram sobre isso? Administra funcionário de penitenciária e, ritualmente, administra o Ministério Público, que tem, entretanto, procurador próprio, com autonomia administrativa e gerencial próprias, até com a faculdade de estabelecer carreira e política salarial próprias, apenas homologada pelo Legislativo. Mas tem Secretaria de Justiça. E assim vamos.

Nessa conta, chegamos a dez ou a nove. Digamos que isso representasse a redução de 50 mil funcionários no Estado, com as suas devidas indenizações. Mas esse sujeito é cruel. Numa fase de desemprego. Eu aprendi, em Contagem, que eu tinha que administrar para 500 mil habitantes, e não para seis mil funcionários da prefeitura. Que eu tinha que administrar bem a prefeitura, encorajar os funcionários, respeitá-los, através de uma carreira, e através do mérito, para servir ao cidadão. Que a função primordial é a missão que fez com que chegássemos onde nós chegamos. Eu ainda acredito nessas coisas. E pretendo continuar acreditando e, se possível, cada vez mais.

Fala-se muito do salário deteriorado do magistério. Vou falar dos ralos do dinheiro público, e onde é que está a causa estrutural mais fundamental e por que os salários estão deteriorados desta forma.

Mas voltando lá, no âmbito da reforma administrativa, já produziríamos uma racionalização, uma clareza de objetivos, uma sintonia maior entre as diferentes esferas do setor público, uma possibilidade de interlocução mais efetiva e transparente com a sociedade civil, uma maior capacidade de governar, porque ninguém governa 18 secretarias, não tem tempo. Como o presidente não governa 23 ministérios.

No entanto, parece que essas coisas são normais. Normais, ninguém critica, ninguém questiona. Ficam por aí e depois falamos que há recursos escassos. Segundo, sobreposições de órgãos e de organismos. O que faz o Banco de Crédito Real? Pelo menos agora está num processo de eutanásia progressiva, está morrendo e está fingindo que não está. Está muito bem de finanças, mas está morrendo. Ele vai fechando as agências, à medida que as pessoas se aposentam. Até que o último aposentado se aposente e acaba o Banco de Crédito Real. Enquanto o governador quiser que seja assim, o Hélio Garcia nisso está certo.

E se o próximo governador desejar, por assim dizer, dar sobrevida ao Banco de Crédito Real? E o BDMG, que custa o que eu já falei? Por que é que não temos apenas um banco? E como é que operam os bancos públicos? Como donatários, à maneira da República Velha. É a única República Federativa em que a Federação não tem o monopólio da emissão de moeda. Agora, acabou.

Todos os bancos estatais das unidades federadas eram emissoras de moeda, porque vendiam títulos da dívida pública em leilão, conversíveis. Para isso, financiar a cooptação política, a excepcionalidade e o clientelismo, que merece maior crítica, que é o clientelismo dos ricos. O pobre pede areia e saco de cimento. A classe média, no setor público, pede promoção, às vezes sem ter mérito. E o rico pede dinheiro para não pagar. São as três formas aberrantes do clientelismo, tal como as observamos.

E ninguém acha isso ruim, mas todo mundo aponta o pobre do clientelismo do saco de cimento e da meia dúzia de tijolos. O pobre é clientelista, e nós não somos? E quando nós defendemos que é normal e é legítimo acumular duas aposentadorias? O meu partido acha isso natural. O PT acha isso natural, todos acham isso natural. Isso não existe no Primeiro Mundo. Não existe, é uma só.

No Brasil é à semelhança do general russo. Quanto mais medalhas, quanto mais aposentadorias, maior nobreza. E quem paga essa conta? Não é nenhum de nós aqui não. Quem paga essa conta é o miserável lá dos bolsões que ele falou. Eles é que pagam essa conta. E nós achamos natural acumular aposentadorias. Como achamos natural aposentar por tempo de serviço. Como achamos natural a estabilidade no emprego.

A Secretaria do Planejamento, na pessoa do sub-secretário, que é uma pessoa talentosíssima, tem convicções jurídicas muito notáveis, acha que o regime único com o regime estatutário é uma coisa notável. Simplesmente tornou o Estado e os governos inadministráveis, porque foi a cristalização do corporativismo.

Não sabem como é que as coisas são na hora de ter que administrar. Ter que pagar a conta, fazer as coisas, garantir que as coisas funcionem. É muito fácil, do lado de lá, criticar. É muito bom que as pessoas experimentem do lado de cá, fazer a coisa funcionar. E a democracia é notável. Ontem, estávamos lá, bombardeando. Quando nós chegamos aqui, não cumprimos a metade das promessas que fazíamos na oposição. Porque desconhecíamos como é que a coisa é, onde é que estão os recursos, e não temos coragem para mudar.

Em Minas hoje, há um pacto das elites políticas, estatais, sindicais: o medo da mudança. O medo da mudança, que eu acho que está na raiz da mediocridade, como fenômeno psicológico, ou no amesquinamento da vida pública no Estado de Minas Gerais.

Você fala uma verdade, você vira herege. Ninguém quer ouvir as coisas. Todo mundo sabe que o sistema de aposentadoria está falido. Tem 47 mil contra-cheques de aposentadoria na Secretaria de Estado da Educação. Em 99, serão 92 mil. Eu quero ver quem paga essa conta. Mas vai falar em mudar o sistema de aposentadoria por tempo de serviço. Claro que, primeiro, tem que mudar a aposentadoria do Judiciário, do Legislativo, o exemplo vem de cima, para depois chegar nos professores, que ainda são, talvez, dos que mais trabalham.

Outro problema do Estado: 90% dos funcionários, as polícias, o pessoal da educação, o pessoal da saúde se apropriam, hoje, de 45% da massa salarial paga pelo Estado. Os 10% restantes se apropriam de 55%. Entre eles o Judiciário, o Legislativo, empresas estatais, o BDMG, e etc.

É por isso que a questão da transparência é muito importante, significativa, mas ela encerra um perigo extraordinário. Se você trabalhar a transparência numa ótica positivista, você vai analisar as instituições no seu aspecto formal, os processos de funcionamento das instituições, a

contabilidade está perfeita, o legal é, por assim dizer, inquestionável, portanto há transparência, porque há legalidade.

Transparência vira sinônimo de legalidade. Nós ficamos no âmbito do direito positivo. Nós temos que trabalhar a transparência da perspectiva também substantiva, dos fins do Estado, da relação democrática Estado-sociedade, dos direitos do cidadão, dos papéis sociais do Estado. E eu defendo Estado forte, mas forte porque é democrático. E democrático porque, além de ter processos ritualizados de práticas democráticas, no aspecto da legalidade, da publicidade, da universalidade e da transparência, ele cumpre os seus fins. Universaliza a educação de qualidade, e assim com a saúde, e assim por diante.

Aí vamos discutir transparência no aspecto substantivo. Aí nós vamos começar a prender os prefeitos, que não cumprem a Constituição. Aí nós vamos começar a cassar os deputados que usam a subvenção de uma maneira torta, enviezada, quando não corrupta, como nós sabemos.

Para não permitir que essas coisas acontecessem, e é engraçado, nós olhamos para trás e falamos da UDN, do PSD, do PTB. Dá uma imagem de conservadorismo. Comparem, do ponto de vista da qualidade da ação, e da ética, como eram eles. Se algum deles seria imputável pelas coisas que hoje nós imputamos a um grande número. Não sei o que aconteceu. Os estudiosos, os especialistas talvez tenham condição de nos dizer. Mas é impressionante o ponto a que chegamos. Isto tudo se refletindo dentro da máquina estatal e governamental. Eu digo estatal, que alcança os políticos, o Legislativo, alcança o Judiciário, as magistraturas, e alcança as burocracias públicas. Então o governativo está implícito dentro do estatal.

E, finalmente, um registro: o que é que nós temos hoje? Nós temos hoje, políticas negativas ou não-políticas, com raríssimas exceções, que apenas confirmam a regra. Temos hoje ineficiência, custos crescentes, corporativismo arraigado, no que resulta mais poder burocrático e menos democracia. E as elites estatais privilegiadas, Legislativo, Judiciário e empresas pactuam e reproduzem esses mesmos vícios nas suas estruturas gerenciais específicas. E surgem as elites sindicais, vocalizando interesses particularistas, daquela categoria num setor, daquela outra no outro setor mas ninguém coloca a crítica aos problemas fundamentais.

Dou um exemplo para finalizar: o caso do magistério em Minas. O salário é absurdo, nós sabemos disso. Mas o Estado gasta 34,3% do seu orçamento com a máquina educacional. São 6.460 escolas. São 47 mil contra-cheques de aposentadoria. Onde é que estão os ralos do salário? Eu tenho falado isso demais para os professores, para o pessoal do sindicato.

Na minha visão há três ralos. Primeiro, o pacto do centro com a periferia política em Minas Gerais, nomeadamente com o Triângulo Mineiro e com a Zona da Mata e o Sul de Minas, que elegem a maioria quantitativa esmagadora dos deputados na Assembléia, segundo o qual, tradicionalmente, a não ser de menos de dez anos para cá, quando a mudança começou no governo, na gestão do Otávio Elísio, as escolas eram prêmios para as lideranças políticas localizadas, de acordo com o seu desempenho eleitoral.

As prefeituras não investiam em educação, não faziam escolas. O resultado: nós temos 3 milhões e 300 mil alunos na rede estadual e menos de um milhão de alunos nas redes municipais dos 763 municípios de Minas Gerais. Há estudos atualíssimos que mostram que, de acordo com a Constituição, levando em conta renda e população, e obrigações constitucionais, os municípios deveriam manter o equilíbrio, 2 milhões e 200 mil em cada bloco, no Estado e nos municípios.

Municípios como Contagem, Vespasiano, Betim, Nova Lima, Ipatinga, Uberaba, Uberlândia, enfim, 80 municípios que respondem por mais ou menos 76% da população de Minas Gerais, poderiam reverter essa relação. Aliviar os encargos do Estado. Isso representaria 50 mil professores contratados a menos. São contratados, não são efetivos.

Ficam 20 anos contratados e recontratados, e terminam sem carreira e sem direito nenhum. Tem professor contratado há 20 anos em escola pública estadual dentro de Minas Gerais. Seriam 50 mil contra-cheques a menos, e esse dinheiro, primeiro ralo, jogado no salário dos efetivos.

O segundo, o problema da dispersão dos prêmios. Não há carreira, há carreirismo. Eu não sei se vocês sabem, o salário é baixo, mas tem triênio, tem o quinquênio, tem a premiação trintenária, etc. Você soma isso tudo, isso dá muita coisa. Isso poderia ser jogado em salário e na carreira fundada no mérito. Isso é um ralo poderoso.

O terceiro, a aposentadoria por tempo de serviço. Claro, fazer uma regra de transição. Quem já tem dez anos fica como está. Se mulher, aos 25 anos, se homem, aos 30. Quem tem cinco a dez aumenta cinco anos. Quem tem menos de cinco vai ter que, de alguma forma, responder pelo preço da transição. Agora, desde que haja uma política de salário. E desde que a exemplaridade não comece com o professor, mas comece com o Legislativo, com o Judiciário, com a reforma do Estado atingindo as elites, de um modo geral, com o pacto anti-corporativista. Quer usar o professor com boi de piranha, em hipótese alguma.

Mas se não forem feitas essas mudanças, não haverá dinheiro para salário de professor no ano 2000. Aí a pergunta é: há recurso ou não há? Poderia citar numerosos exemplos aqui. Eu não quero ditar regra para ninguém, nem sou tribunal do mundo. Provavelmente, esteja errado nisso. Acho legítimo contar o tempo de exercício de mandato, ou contar o tempo em que você é administrador público, no seu tempo global de aposentadoria, mas sou completamente contrário à aposentadoria de parlamentar. Não estou falando isso em teoria, não, que eu já divulguei isso na Justiça. Sou completamente contrário. Isso é resíduo ibérico. Isso é resquício de privilégio feudal dentro desse país.

É muito engraçado ouvir pessoas falarem em democracia, em justiça, em igualdade. Você pergunta o que é justiça: justiça é distribuição igualitária e direitos para todos. Ah, que coisa generosa. E esses direitos que você tem hoje, você garante que as gerações futuras os terão? Pelo menos os atuais? Não sabem dizer.

Que justiça é essa, que os direitos que eu quero hoje para mim, e para nós, eu não posso garanti-los para as gerações que virão? Do jeito que estamos indo, confundimos direito com privilégio. Estamos jogando dinheiro fora, em prejuízo de quem trabalha, no caso os professores, para dar um exemplo, ou das polícias, ou do pessoal da saúde.

Criamos uma máquina agigantada, burocrática, uma justiça majestática, lenta, desigual, que quem tem dinheiro, contrata advogado e resolve, quem não tem, não contrata, não resolve. E os resultados estão aí.

Na Assembléia de Minas, por exemplo, de A a Z do espectro partidário, há um pacto de silêncio em torno desta coisa. Corporativismo? Ninguém viu, ninguém sabe, ninguém critica. Enquanto isso, você vai a várias empresas públicas, dois terços das aposentadorias privadas são pagas com recursos do orçamento da empresa, vale dizer do Tesouro do Estado. E não há nenhum problema de inquietação ética nessa questão.

Por isso que eu chamei de corporativismo conservador das elites sindicais, pactuadas entre si e com as demais burocracias privilegiadas do Estado. Eu entendo que esse é o maior obstáculo à reforma política nesse país.

Não sou sonhador ao ponto de achar que a mudança vem lá de dentro para fora, mas lá de dentro também tem que haver muita gente séria, que concorde com isso. É preciso mobilizar a favor da reforma do Estado nesse sentido, senão, vamos desperdiçar recursos e deixar de cumprir a função social do Estado e deixar de criar um clima de relações democráticas mais transparentes entre Estado e sociedade.

E, finalmente, não pensem vocês que esse circuito, esse cenário vicioso é privilégio das reminiscências de PSD, de PFL, de PMDB, não. Estão todos navegando no mesmo barco. Todos, sem nenhuma exceção. Todos são sócios do pacto corporativo.

FUED DIB - Meus amigos, eu sei como foi, nas outras oportunidades, a relação entre o plenário e os membros da mesa. Eu gostaria que cada um dos senhores do plenário tivesse a maior liberdade para questionar os três palestrantes, porque eles estão, a partir de agora, à disposição.

Passo a palavra.

PERGUNTA - SÉRGIO AZEVEDO, da UFMG. Uma questão para cada um dos palestrantes. Para a Mariza, eu gostaria de colocar uma questão que me inquieta. Você mesma falou da não-capacidade na experiência de orçamento participativo desse ano, de envolver os movimentos sociais de nível mais geral, sindicato, etc.

Isso me parece uma situação complicada, quando sabemos que, em discussões mais amplas, inclusive no Primeiro Mundo - em Barcelona, vou dar um exemplo da experiência da Espanha - foi muito importante para a definição das cidades, do município, da estratégia, esse tipo de envolvimento. Da maneira, que você coloca o orçamento participativo, no nível apenas de micro, das organizações, é muito difícil para que, nesse nível, as pessoas tenham consciência de algum tipo de proposta institucional.

Em outras palavras, em situações de carência muito forte eu presenciei esse tipo de coisa, em menor escala, mas, em Betim, aconteceu isso. Por exemplo, a proposta institucional do levantamento geotécnico era fundamental para o município a longo prazo, foi trocado por um posto de saúde. Claro que, para a população tão carente, alguma coisa mais de longo prazo é vista como não-prioritária.

Parece-me que a experiência do Primeiro Mundo mostra que o Estado, o Município têm que ter um papel de liderança e de levantar as questões estratégicas, imagine numa situação como a nossa. Essa é uma questão que me traz uma certa angústia, não tem muita resposta, parece-me uma questão importante.

Quanto ao Leonardo acho que ele poderia discutir um pouco sobre o insulamento e as burocracias que estavam vinculadas ao setor produtivo e não funcionavam bem.

Lembro-lhe que há uma certa exceção, que comparando com o México, é a questão de toda a justiça eleitoral. Diferentemente do México, onde o PRI, todo mundo sabe, não consegue perder uma eleição, e onde o grau de corrupção é altíssimo, bem ou mal, a nossa justiça eleitoral, a que eu também faço muitas críticas, tem funcionado bem. Em 74, para susto do Geisel, o MDB, na época, teve uma vitória importante, que desencadeou, em parte, o processo de abertura.

Para o João, a questão que eu coloco e, aliás, ouvindo-o embora seja candidato a deputado estadual, parece-me que ele tem um projeto já para governador.

É, realmente, uma pessoa fascinante, em termos de capacidade de argumentação, de levantar problemas importantes, mas eu me permitiria colocar uma opinião: acho que temos que separar um pouco a questão da instituição da questão do sindicato.

Acredito que essa cobrança sua, que o sindicato seja menos corporativista, é saudável, mas muito difícil. Sindicato, em geral, pode até negociar, você mesmo falou. Quando você cria instituições neo-corporativas, o sindicato acaba cedendo.

Parece-me que o que está faltando é agilidade institucional, em que a lógica institucional possa prevalecer, quer dizer, a lógica pública e institucional possam prevalecer sobre a lógica corporativa. Agora, acho muito difícil que um sindicato, na verdade, seja tão altruísta que supere esse curto prazo. Eu acho que eu faria um pouco por aí.

FUED DIB - A Mariza falará em primeiro lugar.

MARIZA REZENDE - Essa questão do envolvimento dos movimentos sociais, de âmbito mais geral, preocupa-nos. O ano passado, nós convidamos insistentemente. É interessante, por exemplo, os sindicatos, tanto os de empregados quanto os de empregadores, parecia-me que eles não viam a discussão do orçamento da cidade como lugar de produção econômica. Como um lugar onde você está definindo relações de produção, e tudo. Eles vêem o orçamento da cidade como essa coisa de definir obra.

Nós não só convidamos formalmente, por carta, como fomos conversar, que era importante a participação deles. E não obtivemos resposta. Esse ano estamos pensando que com a discussão do Plano Diretor, que vai ser feita não só no orçamento participativo, mas em outros fóruns, e aí pensamos em envolver Instituto dos Arquitetos, Sinduscon, transporte, o pessoal do transporte, quem mexe com interesse da cidade, como um todo, com alocação inclusive de indústria, esperamos que esse pessoal se mexa. Não podemos colocar o pessoal lá dentro à força, é complicado. Agora, a avaliação que temos é a seguinte: o não-envolvimento desses setores empobrece a discussão. Você não discute a cidade como produtora de cultura, de relações sociais, a discussão fica pobre, e tira essa visão global de cidade. Eu queria aproveitar e falar de uma coisa importante que fizemos no orçamento participativo, e que foi muito interessante em termos de gerar solidariedade entre as pessoas, os bairros e as regiões.

Entre a última rodada de assembleias populares e o fórum regional, nós colocamos os delegados, que tinham sido eleitos para o fórum regional dentro de um ônibus, e fizemos com eles o que nós chamamos de caravanas das prioridades. Cada delegado percorreu a sua região, conhecendo as obras levantadas como prioritárias. Foi muito interessante para eles terem uma visão da região, muitos não conheciam nem o próprio bairro.

Obtivemos depoimentos muito interessantes. Uma senhora, por exemplo, depois da visita, falou: "Ah, não, gente, isso é um absurdo, o prefeito botar isso para a gente decidir. Eu não sei o que é prioritário, não. Eu acho um absurdo isso". Ela foi ficando em pânico, como que ela ia votar em alguma coisa.

E outro depoimento, por exemplo, de uma favelada da Regional Sul, que foi moradora de uma favela do alto da Serra. Ela foi na assembleia popular em que estavam os moradores de rua e os catadores de lixo, na qual fizeram a sua reivindicação, sendo a principal delas a pensão pública. E os catadores de lixo pedem, também, banheiro público. Ela, quando ouviu tudo, falou: "É eu vou te contar. Eu vim aqui para pedir esgoto para minha rua, mas eu acho que esse pessoal aí é prioritário. Eu, pelo menos tenho casa para morar". É claro que eu ficava olhando e falava assim: "Pensar que nós estamos gerando solidariedade só entre os pobres, porque os ricos não estão aqui". Mas assim, foi.

Acho que essa coisa de educativo, que o João estava falando, foi muito interessante. O presidente da associação do seu bairro, Sérgio, do Luxemburgo, ficou desesperado na assembleia popular, porque não conseguiu mobilizar ninguém para ir lá levantar as prioridades do bairro. Quando ele viu que estava numa assembleia enorme, que a maioria do pessoal era da barragem Santa Lúcia, do Conjunto Santa Maria, de não sei mais onde, ele ficou irritadíssimo e esbravejava contra o povo do bairro: "Assim nós não vamos levar nada nunca". E ele não conseguiu levar nada mesmo, porque era só ele que ia.

Então é coisa de forçar a participação. Acho que tem esse lado interessante, de gerar essa solidariedade. Quem não participa, perde também,

FUED DIB - Palavra com o Leonardo.

LEONARDO AVRITZER - Respondendo ao Sérgio, a questão da justiça eleitoral é uma exceção importante, exatamente nesse contraste que eu tracei entre alguns países, e eu dei o exemplo em relação ao Brasil e México.

A justiça eleitoral do México funciona exatamente como a justiça eleitoral brasileira funcionava antes de 1930. Ela funciona com supervisão do Congresso que, na verdade, acaba sendo a supervisão do PRI. E a supervisão do PRI acaba sendo um instrumento clássico de fraude das eleições mexicanas, que é tão reconhecidamente sabido e que as pessoas raramente se dão ao trabalho de ir votar.

Na eleição de 1989, que de fato houve, talvez pela primeira vez, competição, o grande fenômeno foi o seguinte: não havia a menor estrutura para a população votar. Era uma estrutura na qual 20%, 30% da população votava e o resto era fraude mesmo.

E, no Brasil, de fato, essa talvez tenha sido a grande reforma modernizadora que o Vargas acabou fazendo, e que ficou com dois elementos, todos os dois muito interessantes. Um que é, de certa forma, uma desprofissionalização da justiça eleitoral, com envolvimento da sociedade civil tanto no processo de organização da votação, quanto no processo de apuração, e que é uma inovação extremamente interessante, porque despartidarizou e despoltizou esse processo e, dessa forma, conseguiu profissionalizar, justamente integrando pessoas de uma forma não permanente, exatamente eventual.

Por outro lado, o sistema de jurisdições com juízes que, na verdade, são independentes dos partidos políticos, que era o problema clássico e levava à fraude na República Velha. Nesse ponto, acho que num Estado como Minas Gerais, por exemplo, eu não diria que existe muito mais fraude do que no Texas, nos Estados Unidos.

Acho que temos um certo padrão, eu diria, adequado, ou pelo menos próximo do adequado. Evidentemente, em termos de administração pública, é muito mais uma exceção do que uma regra.

Eu queria aproveitar aqui minha oportunidade, e colocar uma questão que talvez não tenha ficado absolutamente clara, na minha exposição. É importante fazer uma recuperação da origem do clientelismo, não para simplesmente culpar alguns e desculpar outros, mas me parece que, do ponto de vista histórico, é importante perceber que existia, entre 1930, e eu diria em largos traços, até o final dos anos 70, uma sociedade em que a grande prática política realmente era o clientelismo.

E isso fica como uma herança para o período democrático, uma herança pesado. Quando o governo Sarney assume, em 1985, mais ou menos um em cada cinco funcionários públicos tinha entrado por concurso. Isso foi uma herança pesadíssima para a máquina pública. Não é possível por exemplo, - eu, pelo menos, sou muito descrente hoje -, pensarmos numa reforma, a sério, do setor administrativo, seja federal, seja estadual, justamente com as pessoas que existem.

Acho que, na maior parte das situações, o quadro administrativo do Estado é inadequado para as funções que seriam importantes serem desempenhadas. Não quer dizer que eu esteja desculpando qualquer ato político.

A Constituição, por exemplo, na medida que ela deu estabilidade, congelou esse quadro, e que era extremamente inapropriado. Ela contribuiu de forma pesada, para dizer o mínimo, nos problemas administrativos que o Brasil vai enfrentar.

Então, acho que não se trata de desculpar ninguém, mas trata-se de perceber qual é a origem do fenômeno, para entendê-lo de forma mais adequada. E, realmente, não posso deixar de concordar com o João, de perceber que a aliança que o sindicalismo de todos os matizes acaba fazendo com a situação, não ajuda em nada a uma solução produtiva em termos de *administração pública*.

FUED DIB - Com a palavra, doutor Mares Guia.

MARES GUIA - O Sérgio Azevedo colocou um dilema que, efetivamente, ele tem toda razão. Cobrar altruísmo de alguém já é ingênuo. Que conselho, no máximo, você pode oferecer. Ninguém é obrigado a aceitar e, muito menos, esperar que os sindicatos sejam *constitutivamente altruístas*. Então, esta é uma constatação de fato, você tem razão.

O problema, entretanto, é que se nós analisarmos o que há de mais inovador no sindicalismo brasileiro no período recente, e buscar a expressão de liderança dessa inovação, nós vamos ver, provavelmente, no atual presidente da CUT, o Vicentinho, que com justa razão, alcançou essa posição expressiva, a partir do momento que ele lidera uma luta, que se transforma num pacto no ABC paulista, entre os sindicatos dos metalúrgicos do ABC e as grandes montadoras de automóveis, que acaba resultando em pacto neo-corporativo, totalmente fora do Estado, independente do Parlamento, pelo menos ultrapassando a legislação existente, e que consegue formular e implementar até política tributária em política de preço.

Houve uma redução do IPI. Portanto, os brasileiros, de um modo geral, passaram a dispor de menos recursos tributários para si, enquanto houve uma elevação salarial acima da inflação real. Houve um ganho real, e obviamente esse real dos salários foi repassado aos preços.

Esse pacto neo-corporativo garantiu os empregos com uma certa estabilidade na região do ABC paulista, na zona metalúrgica das montadoras, mas retirou recursos públicos e elevou os preços para o público, de um modo geral. Os dois parceiros ganharam. O Estado perdeu, o restante da sociedade perdeu. Não houve nenhuma generalização desses ganhos, sequer para outra categoria profissional.

O Vicentinho está errado ao propor isso? Acho que o certo e o errado não se aplicam. É uma situação dramática. Não há certo nem errado. Se ele não fizesse algo semelhante, provavelmente ele seria destituído da direção sindical e, certamente, hoje não seria o presidente da CUT. Ele acredita no que faz, parece ser um bom líder sindical, seguramente é um bom líder democrático.

Agora, essa é uma expressão, eu diria, quase que dramática, porque tomo como exemplo o melhor líder sindical que esse país tem hoje, e seguramente o mais talentoso também. Melhor pelos resultados, pela efetividade, e mais talentoso pela capacidade de formulação, pelos valores, inclusive, que cultua, que são nobres, entretanto, ele está metido nesse dilema, de altruísmo *versus* egoísmo, extremamente eficaz na ação como líder sindical de um setor, mas os resultados globais daquela ação, o país, a maioria, os demais trabalhadores, provavelmente nada terão ganho.

Essa lógica, assim como é a realidade e do ponto de vista da construção democrática, é perversa. No fundo, foi uma lógica sindical de monopólio. Quem tem monopólio, pode, quem não tem, não pode. Então não é o certo nem o errado, é como a coisa está acontecendo.

Quando isso é conduzido para dentro do aparelho estatal, a coisa torna-se mais grave. Porque aí nós estamos, estruturalmente, lidando com ralos burocráticos de recursos públicos, e o que é ainda mais paradoxal, nem assim a situação salarial ou profissional dos assalariados, que presumivelmente seriam os beneficiados, está melhorando. Todos estão lutando em cima do leite derramado. E os sindicatos chutando o balde vazio. É isso que está acontecendo.

Então, pelo menos, chegamos a um impasse, de tal ordem, que nem as greves resolvem, temos que parar para pensar. Qual é o ponto razoável do entendimento, eu não sei. Mas, continuar como está não é possível.

Aí eu acredito, para finalizar, que do ponto de vista de construção democrática, já há um razoável consenso entre os estudiosos, pelo menos por estudos comparados, chega-se à conclusão de que a qualidade e a forma das instituições é um dos ingredientes fundamentais. Seguramente, não é o caso brasileiro, onde você tem um Parlamento povoado de mais de 20 ou 30 partidos, que nem uma arena de negociação estável, você não tem. Onde se tem 30 agentes negociadores, não se tem arena de negociação. Tem-se um pandemônio, esta que é a verdade.

Participação, tanto quanto possível, institucionalizada, problema da clareza do diagnóstico, das propostas, dos recursos e das formas processuais de operacionalizar e a qualidade das lideranças, que é uma coisa que durante muito tempo nós desmerecemos. O apelo que eu faço ao sindicalismo é cuidar da qualidade das lideranças, que isso está ao seu dispor.

Lideranças sindicais genuinamente democráticas, que cuidem do seu reduto, mas que transcendam ao egoísmo do reduto, tenham uma visão mais global da coisa, qualidade de liderança. Senão, daqui a dois anos nós estaremos lamentando o Vicentinho, num processo de regressão a mais um líder sindical que não deu certo.

É um dilema, você tem razão, mas do jeito que está não vai haver melhoria da construção democrática nesse país pelo lado do sindicalismo, não. Que convenhamos, o sindicalismo brasileiro está completamente em crise.

FUED DIB - A palavra está franca para o plenário.

PERGUNTA - Eu gostaria de apenas um esclarecimento. O senhor, quando falou na missão do Tribunal de Contas, colocou que, além da missão de fiscalizar, ele teria também esse papel preventivo contra as irregularidades. Eu como servidora pública, atuando numa área administrativa, até hoje não percebi o Tribunal de Contas agindo preventivamente. Então, eu gostaria de saber se o Tribunal de Contas tem planos, se ele tem ações ou algum projeto que venha trabalhar no sentido da prevenção.

FUED DIB - Em primeiro lugar, onde você trabalha, por favor?

INTERLOCUTOR - Sou da Secretaria da Fazenda, atualmente à disposição.

FUED DIB - Pois não. Às vezes falamos em relação àquilo que se deseja que aconteça ou que venha a acontecer. O fato de eu dizer que o Tribunal deve, primordialmente, atuar no sentido de prevenir a irregularidade, do que buscar a irregularidade para aplicar a pena, não quer dizer que seja assim hoje. E muito menos tenha sido assim antes. Mas há iniciativas nesse sentido.

Nós procuramos, desde o ano passado, organizar internamente no Tribunal, aquilo que chamamos de Escola de Contas. Aqui tem a Escola de Governo, a Escola Legislativa, a Escola do Judiciário, nós aceitamos essa sugestão de dar a esta ação o título de Escola de Contas, que visa

à organização de cursos permanentes para capacitação, para preparação dos servidores do Tribunal de Contas. E colocando isto, também à disposição dos entes fiscalizados pelo Tribunal. Eu encareço muito nesta hora com relação ao município, porque me parece que o município precisaria mais da colaboração do Tribunal do que o Estado. O Estado tem muito mais condições, a administração está concentrada na Capital, tem mais recursos, etc. Mas o município não. Nós temos 756 municípios, e a maioria esmagadora deles precisa muito de uma colaboração de alto nível. Então, nós temos um programa nesse sentido.

O ano passado realizamos mais cursos, mas não só curso de palestras de duas horas. Realizamos cursos com carga horária de 20 horas. Mais cursos do que nos últimos 15 ou 20 anos que o Tribunal realizou. Convidamos professores universitários, contratamos especialistas em determinadas matérias, pagamos para serem ministrados os cursos.

Com relação à Lei de Licitação, por exemplo, nós trouxemos o deputado Ponte, que foi um dos principais articuladores daquela lei para debater conosco. O Tribunal tem patrocinado, em parceria com associação de municípios, encontros regionais.

Tenho defendido que o Tribunal deve continuar participando desses encontros regionais de prefeitos e vereadores, patrocinados pelas entidades próprias. Eu defendo a participação. Mas eu acho que esses encontros têm um caráter eminentemente político. O Tribunal deve estar presente para se mostrar, para ser questionado, e para contribuir, de alguma forma, em alguma coisa.

O Tribunal já realizou alguns encontros regionais de natureza técnica. Estamos estudando com o Conselho dos Contabilistas e a Secretaria de Estado e Assuntos Municipais a realização de um curso longo para a preparação de técnicos na área contábil nos municípios. Com a própria Fundação João Pinheiro, há um estudo para realizar um seminário importantíssimo.

É claro que isso são coisas que não havia na prática, não havia esse hábito. Estamos tentando iniciar, agindo ainda muito timidamente, mas já há, concretamente, objetivamente, alguma coisa realizada nesse sentido. Iniciamos uma reforma interna, por exemplo. Chegamos à conclusão que o volume de papel no Tribunal é tão grande que, na verdade, fica impossível fiscalizar.

Quando eu cheguei ao Tribunal, em janeiro de 88, ele tinha em torno de 32 mil processos tramitando. Hoje, em média, do ano passado para cá, são 160 mil processos. Isso é um absurdo total.

Se qualquer um de vocês se dirigir, agora, ao Tribunal vai ficar horrorizado com o volume de papel nos corredores. Não cabe dentro do prédio.

É preciso mudar a cultura da imobilidade que há no Tribunal. É a cultura de existir só para si. Eu não culpo ninguém, eu me incluo nos que têm cultivado esse comportamento imobilista. Mas na verdade, nós conseguimos aprovar agora, no mês de maio, cinco instruções. A sexta não conseguimos. É a instrução que ia provocar uma mudança radical na fiscalização dos municípios. Essa eu não consegui, porque mexe mais com a estrutura estática do Tribunal, que não quer ceder facilmente.

Quando eu digo isso, não é com relação aos funcionários. A partir de meados do ano passado, essa resistência dos servidores desapareceu. É a resistência da cúpula.

O que é que eu queria com relação aos municípios? Que o Tribunal jogasse no lixo os pareceres prévios que ele emite desde 1947 até hoje. Porque são pareceres inconclusivos. O Tribunal precisa dar parecer conclusivo, precisa dizer que algo é irregular e porque é irregular e dizer quem é responsável por aquele ato. Isso não acontece.

Então, o que é que propúnhamos? Que o Tribunal fizesse uma mudança para dois ou três anos, porque a mudança verdadeira tem que ser outra ainda. Qual era? Que adotássemos o princípio do administrador municipal, remeter os atos de ordenamento de despesa, trimestralmente, ao tribunal, em vez de mandar anualmente. Por quê? Porque o Tribunal iniciaria a análise desses processos durante o próprio exercício, pois é muito criticado pela classe política pelo atraso na sua tramitação.

Ninguém critica o atraso das tramitações dos processos da área estadual, mas na área municipal é uma crítica enorme, e o Tribunal é o responsável.

Tenho dito, publicamente, que o Tribunal é responsável por mais ou menos 50% disso. Os outros 50% a responsabilidade é do prestador de conta, que não presta conta, minimamente, de acordo com a lei. Hoje, em cada processo de prestação de conta municipal vão, em média, três diligências, isso depois de uma mudança havida em 1989, porque, antes, a diligência virou indústria.

Todo mundo, para ter a gratificação de não sei o quê; o funcionário, diante da primeira dúvida, propunha uma diligência. Ia para o auditor. O auditor, para mostrar serviço, concordava com a diligência. Ia para o plenário. O conselheiro também queria ir mais cedo para casa, concordava com a diligência.

E criou-se no Tribunal a indústria da diligência. Na linguagem comum, popular, chamamos de "empurrar com a barriga." No Tribunal, falamos que é "indústria da diligência".

Estou propondo e trabalhando no sentido de acabar com isso. Nós vamos acabar de todo, porque, com esse processo de remeter as contas trimestralmente, o Tribunal não faria mais diligência de instrução. Quem instruiu bem, instruiu, quem não instruiu bem, instruisse.

O técnico, analisando as contas, vai levantar as deficiências de instrução, as irregularidades. O Tribunal, em vez de abrir a diligência, que em média é de 6 a 7 meses, abriria vistas para a parte, em todos os processos porque não há o hábito de obedecer-lhe. Ele ao longo do tempo, não se impôs ao respeito. Falo isso com tranquilidade

Estou defendendo o Tribunal do qual eu sou membro, mas é preciso fazer essa autocrítica. E o custo disso? Tudo é feito por AR, tudo. Nós temos quase que uma agência dos Correios à nossa disposição no Tribunal. Mas não vistas por Ar, como é feito tradicionalmente, mas vistas pelo "Diário Oficial", das terças-feiras. Quem tem contas a acertar no Tribunal, tem que ler o jornal da terça-feira, não precisa ler o resto da semana.

Então, vejam vocês. Nós íamos economizar tempo, dinheiro, democratizar o processo de fiscalização e passar a dar pareceres conclusivos para orientar as Câmaras. Agora, há uma confusão terrível nessa questão municipal. Porque todo mundo diz: "A Câmara é que tem o poder originário de julgar". E isso continua até hoje. Então, a Câmara é que julga.

Fico pensando, como um órgão eminentemente político pode proceder a um julgamento numa questão eminentemente técnica. É que não queremos fazer a devida leitura da Carta Constitucional. Eu tenho essa posição, e essa posição que eu estou dizendo aqui, é uma só no Tribunal.

Não tenho nenhum outro companheiro no Conselho que me acompanhe. Tenho mais três companheiros que entendem que todo ordenamento de despesa deveria ser submetido a julgamento do Tribunal, e não parecer prévio. Mas, eles entendem que é preciso modificar a Constituição, e eu acho que não. Por uma razão muito simples: eu não encontro, em nenhuma entrelinha da Constituição, nada que diga que um ordenamento de despesa não se submeta a julgamento.

O problema é o seguinte: desde o início, nos primórdios da República o município foi sempre tratado como um deserdado. As questões do município estão muito mal lançadas na Constituição de 88, de 67, de 46, de 37, de 34, etc. Aplique-se no que couber. É mais ou menos assim.

O que é que eu defendo? O prefeito é um ente que tem que ser tratado pelo Tribunal em pé de igualdade com o governador. Porque se um é o gestor superior da administração pública estadual, o outro é o gestor superior da administração pública municipal. O que difere aí é o universo, só, da atuação. Outra coisa que eu defendo: o prefeito - eu uso essa expressão, nem sei se é muito própria, mas me importa é a forma de eu traduzir o meu entendimento - é um ente dual para nós, do Tribunal de Contas. Por quê? Porque, a uma só tempo, ele é o gestor superior da administração municipal e é o ordenador de despesa.

Aqui no Brasil, porque eu acho que o que há em Minas há no Brasil, é um absurdo. Eu não sei se ainda hoje é assim, mas eu já estava no Tribunal de Contas, o prefeito de Belo Horizonte era ordenador de despesa. Isso para mim é um atraso muito grande. Em 99% dos municípios de Minas, o prefeito ordena despesa. Por isso o tratamento do Tribunal é diferenciado entre o governador, na conta do governador, e na conta do prefeito.

Muitas vezes alguém pensa que o Tribunal é rígido com relação ao prefeito e bonzinho com relação ao governador. Não é verdade, porque ele nem é rígido com ninguém, muito menos com o prefeito. Mas, na verdade, o tratamento é diferenciado, porque na conta do prefeito há irregularidade que pode configurar ilícito penal.

O que é que eu fiz? Como eu não consegui aprovação no Conselho para essa mudança na fiscalização do município, determinei uma mudança na análise das contas do município a partir de 93. Porque isso é uma questão de gestão interna da administração do Tribunal.

Então, o que nós fizemos? Hoje a DEFOM, que é o órgão que trata da administração municipal, abandonou aquele questionário antigo, velho, rançoso, que misturava irregularidade formal com irregularidade que poderia configurar um ilícito, por exemplo.

A partir de 93, o Tribunal tem um questionário dividido em duas partes. A primeira parte são os questionários que têm que ser respondido pelo técnico. Em tudo aquilo que implique a gestão superior do município, que diga respeito ao balanço geral do município e que possa vir a implicar num crime de responsabilidade. Porque, nos crimes de responsabilidade, não é da competência do Tribunal de Contas dar palpite. E nem do Tribunal de Justiça também. É do Legislativo. Assembléia, a Câmara Municipal.

Por exemplo, o prefeito suplementou verba, sem ouvir a Câmara. Isso é crime de responsabilidade. Só a Câmara pode decidir sobre ele. Nem Tribunal de Justiça, nem Tribunal de Contas, no meu entendimento. Eu discordei disso, inclusive diante de um jurista ao meu lado, numa palestra. E eu sou aliás, fui um modesto arquiteto de interior.

Outro exemplo, que citou aqui o Mares Guia, são os 25% do ensino. Como o prefeito de Corinto disse, para nós um dia, há uma engenharia contábil para provar que se gastou os 25%. Mas, a verdade é que, até 89, o Tribunal não cobrava isso. Ele só constatava o fato, era irregular, e deixa para o lixo da história.

A partir de 89, o Tribunal mudou esta postura. Tanto que quem acompanha os jornais de Minas, principalmente o jornal "Estado de Minas", deve se lembrar da campanha surda e injusta que o jornal dirigiu ao Tribunal de Contas, nos anos de 89 e 90. Por quê? Porque o Tribunal era incompreensível, injusto, excessivamente rigoroso com o coitado do prefeito, quando ele era bonzinho com o governador, etc. Porque passou a exigir a aplicação do mínimo comprovado. Agora, o que diz a Constituição? Tem que aplicar no mínimo, mas não há cominação de pena para isso.

Então, o que o Tribunal tem que fazer é constatar o fato, e comunicar por ofício ao governador de Estado, para que ele, se entender de fazer, com base na própria Constituição que elenca as ocasiões em que pode ocorrer uma intervenção no município, e dentre esses está lá a não obediência ao preceito do artigo 212, que são os 25% no ensino, propor à Assembléia a intervenção no município.

Aí todo mundo fala que o Tribunal está pedindo a intervenção no município. O Tribunal não pede, porque não pode pedir, porque não tem competência para pedir. Ele está notificando o governador, porque é isso o que está na lei. E nós notificamos o Ministério da Educação e passamos a cobrar isso do governo do Estado. Não se pode assinar convênio com prefeitura que não cumpre esse preceito. Mas o Estado não exigia.

O Tribunal oficiou ao governo do Estado, em 1992, comunicando-lhe que passaria a considerar irregular todo convênio assinado com município inadimplente com esse preceito. E o Tribunal aduziu: o município que não presta conta de convênio não pode assinar convênio. A lei não diz claramente. Mas isso é uma questão de bom senso. O Estado começou a cobrar rigorosamente e começaram a acontecer alguns absurdos.

Prefeitos começaram a não poder assinar convênio, porque não cumpriram convênio com a Secretaria da Educação, com a secretaria disso e daquilo. Muito bem, começaram a surgir os problemas. O Ministério Público apertando os prefeitos, exigindo deles acordos absurdos e afrontadores do bom senso.

O que acontece? O Tribunal de Contas passou a entender que quando um município não cumpre um convênio, não é correto cobrar só do município. Essa é a minha tese no Tribunal de Contas. Por quê? Porque o convênio é um acordo entre duas partes. Se o convênio não foi cumprido é culpa do município e culpa do Estado. Nós temos que ver qual é o prefeito, qual é o secretário de estado. E se é verdade que a Secretaria ou o órgão do Estado é co-responsável naquela irregularidade, não tem autoridade moral e nem política para cobrar do município. Mas o Tribunal tem, porque ele tem que cobrar dos dois.

A partir disso surgiu uma questão muito longa, e hoje nós já estamos serenados. Isso foi resolvido a partir de uma reunião longa havida entre eu e o secretário, doutor Walfrido dos Mares Guia, com a sua assessoria, no meu gabinete no Tribunal de Contas, porque, aparentemente, o Tribunal de Contas estava se insurgindo contra a administração do Estado e contra o Ministério Público que estava cobrando do prefeito. Esse tipo de comportamento é uma forma de caminhar no sentido de o Tribunal vir a exercer essa fiscalização que precisa ser feita. Eu acho que isso é importantíssimo.

É claro que o Tribunal tem tudo para fazer daqui para frente, tudo. Eu digo também que o Tribunal sempre se queixava que não fazia isso, aquilo, não cumpria isso, ou não cumpria aquilo, porque também não tinha sede própria, não tinha quadro de pessoal, etc. Isso era verdade. Mas nunca se provou que o Tribunal gastou um mínimo de energia para ir reivindicar isso. Na verdade, ele alegava isso para se explicar, para se justificar.

A partir do momento que começamos a exigir, tivemos a colaboração do governo do Estado, a colaboração da Assembléia e estamos ampliando o espaço físico do Tribunal. Estamos reservando todo o térreo só para essa atividade cultural, inclusive, e de treinamento, e de colocar o Tribunal à disposição dos entes fiscalizados, um auditório, um amplo espaço cultural para reunião, para eventos, etc. Porque isso é importante.

O Mares Guia falou que um dos males nossos é o problema do iberismo. Estou de pleno acordo com isso. Discutimos muito e falamos muito as coisas. E eu não posso esquecer do que eu li uma vez do Sun-latsen, quando ele disse que o maior mal da China no início do século, não era a exploração capitalista, era a falta do senso de responsabilidade do chinês. Dizia ele que, lá na China, ninguém era responsável, era sempre o vizinho.

O camponês não era, o senhor feudal não era, o mandarim não era, ninguém era, e a China não era nada. No Brasil ocorre a mesma coisa. Por isso nós elegemos a classe política como saco de pancada. É claro, é mais fácil a gente achar um Judas e dependurar ele no poste, e todo mundo malhar esse Judas. Mas ninguém olha para si próprio, no espelho. Ninguém faz uma análise interior.

Eu costumo dizer que o nosso mal é muito grande, e superar isso é extremamente difícil, o prazo mínimo para uma mudança substancial é uma geração. Por quê? Porque o nosso mal é de natureza cultural. Começou com o nosso descobrimento. E eu não tenho preconceito contra português, contra espanhol. Mas se nós estudarmos a história do mundo, vamos saber por que é que Portugal e a Espanha foram o que foram e são o que são. E por que o Brasil foi o que foi e é o que é. Agora, nesse processo de autocrítica, em primeiro lugar, para depois vir o processo da crítica, eu acho que nós podemos caminhar no sentido de uma solução.

PERGUNTA - Eu queria responder isso a vocês tendo em vista várias reflexões aqui feitas sobre a necessidade da extensão do controle dos gastos públicos, a fase de execução, principalmente no que se refere a obras e manutenção de órgãos não-funcionais. Pergunto se há a intenção e se há o estabelecimento de critérios objetivos de avaliação por parte do Tribunal de Contas quanto a essa esfera de execução e adequação dos gastos para a efetiva realização do interesse público, etc.

FUED DIB - O problema é o seguinte, de primeiro de agosto de 1990 até quinta-feira passada, nossa lei orgânica tramitou na Assembléia Legislativa. Felizmente ela foi aprovada e foi agora para a sanção do governador. Sem essa nova lei orgânica, o Tribunal não tinha como fazer sua reforma interna para se adequar à legislação nova que está aí. Essa legislação nova cria, obrigatoriamente, no Tribunal, duas câmaras, uma para município que não é muito importante analisar aqui, e uma para licitação.

Mas o legislador, infelizmente, equivocou-se numa coisa que é fundamental e que nós estamos trabalhando para uma emenda constitucional: mandou criar uma câmara no Tribunal de Contas para dar parecer sobre os processos licitatórios. Não tem sentido isso. Então nós estamos propondo a criação da Câmara de Licitação do Tribunal de Contas para julgar os atos licitatórios de todos os municípios e do Estado.

Pela lei nova que foi aprovada na Assembléia, agora, todo processo licitatório em Minas Gerais tem que ser remetido, incontinenter, ao Tribunal, para que ele possa analisar, em trinta dias, a sua legalidade. Se ele não analisar em trinta dias, a administração tem que ficar livre para "tocar o barco", porque senão paralisa também. O Tribunal terá que se preparar daqui para frente para essa agilidade.

Agora é que começamos a montar no Tribunal esses instrumentos para um trabalho como esse que você está propondo, porque o que você propõe e o que você indaga é uma questão de mérito da maior importância. Os pareceres prévios, por exemplo, que nós fazemos, inclusive na conta do governador, são muito importantes, são necessários, mas nós precisamos avançar muito. O Tribunal precisa declarar público o seu juízo com relação à execução orçamentária.

O Tribunal tem que dizer o que pensa da qualidade da administração, no que tange à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual, etc, porque vocês devem saber que essa história de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento é uma conversa fiada no Brasil, começa na Serra da Saudade e acaba na presidência da república, ninguém respeita orçamento.

O tribunal, até pouco tempo, verificava a legalidade da verba, da dotação orçamentária, se ela era de custeio ou de capital e é uma estupidez isso. Tem que ir lá no programa, no projeto,

porque aí é que ele vai levar em conta o Plano Plurianual, a LDO etc. Nós ainda fazemos isso, mas de maneira muito primária.

O que se tem a dizer sobre a nomeação do conselheiro do Tribunal de Contas, através de indicação do governador? Essa é uma pergunta excelente, e eu gosto muito de me manifestar sobre ela.

Não posso ser contra, não sou contra mudar nada, pode mudar o que quiser em relação à forma de preencher os cargos. Por que? Porque isso não me atinge, até por uma questão de interesse pessoal, de egoísmo, mas eu gosto de discutir, por uma razão muito simples, diz o ditado: "quem nunca comeu melado, quando come se lambuza". Isso quer dizer que quem nunca viveu a democracia, quando começa a ensaiar os primeiros passos, pensa que é concurso público que resolve, que é só eleição direta que resolve.

Vou dar dois exemplos: com relação à forma de nomeação, o que eu tenho a dizer é que devem existir "n" formas de preencher esses cargos no Tribunal de Contas. Agora, eu acho que é a questão menos importante. Primeiro, que nunca foi, em nenhuma época, o governador quem preenchia os cargos; desde sempre, o presidente da República ou o governador escolhia uma pessoa e indicava para o Legislativo, para a Câmara Federal ou para a Assembléia do Estado indicar o nome.

O governador é uma figura solitária, a Assembléia é uma figura múltipla. Aqui em Minas ela é composta de 77 cabeças. A Assembléia reúne-se em sessão secreta, fecha as portas, nem o funcionário da Assembléia pode ficar lá dentro do plenário, e dentro da sessão secreta se aprova aquele nome ou não aprova. E aí eu pergunto, por que malhar só o governador e não malhar a Assembléia? Então, isso aí é uma questão de justiça para se colocar as coisas com mais amplitude.

Não era o governador quem indicava, ele indicava para a Assembléia, a Assembléia aprovava um nome, podia até não aprovar. Aí vem o governador e nomeia, esse era o processo tradicional até 88. A partir de 88, o governador indica uma parte; a maioria é a Assembléia que indica, de um terço que o governador indica, uma vez a escolha é dele, ele indica quem ele quiser, na outra vez, ele indica um cidadão de uma lista tríplice feita pelo próprio Tribunal, entre os auditores do Tribunal e o Ministério Público.

Agora, os dois terços da Assembléia é ela que indica, é assim hoje. Esse processo é criticável? Acho que sim, e pode resultar em vícios horrorosos, difíceis de aceitar. Mas é assim na França, na Alemanha, na Bélgica. Por quê? Porque hoje temos só dois sistemas, ninguém inventou outro de controle externo.

É o sistema que nós chamamos anglo-saxão e o sistema que nós chamamos de francês. O sistema francês é o que o Brasil adotou pelas suas origens e pela influência cultural da França aqui, que é através do Tribunal de Contas, como tem na Espanha, Portugal, na Itália, na Alemanha, na Bélgica etc. E tem o processo anglo-saxão, que é o controlador, que é na Inglaterra, na Europa, no Canadá, nos Estados Unidos e aqui, na América Latina, se não me engano, só há um exemplo que é a Venezuela.

As duas são boas? Eu acho que devem ser. Eu só queria lembrar o seguinte: o promotor que pressionou e colocou Nixon para fora havia sido nomeado pelo Nixon. O procurador-geral da República, de Justiça, que é o Aristides Junqueira, foi quem propôs a ação contra o Collor. Então, com isso eu quero dizer apenas o seguinte, que privilegiarmos a forma do preenchimento com uma questão mais importante nesse caso é um erro, temos que analisar a questão do controle interno de maneira bastante abrangente.

Outro dia eu fui numa reunião na Universidade Católica, alguns contabilistas entendiam que deviam ser contadores os conselheiros do Tribunal de Contas, não podia ser um arquiteto como

eu, um médico ou um advogado, devia ser um contabilista, quer dizer, o médico e o contador não podem discutir as questões da contabilidade, mas o contabilista pode discutir as questões jurídicas, isso é um contra senso.

O que eu proponho é uma discussão ampla. Admito até que se mude, que não haja Tribunal de Contas, seja diferente, mas eu só procuro reforçar essa minha posição no sentido de que, mesmo na Assembléia, a discussão é só no sentido da forma da indicação, e quase sempre citando a forma de indicação pelo governador, a Assembléia é tão política ou mais política que o governador. As atividades profissionais exigidas para o Tribunal de Contas são perito em obras de engenharia, obras civis, advogado, administrador de empresas, economistas, contabilistas de nível superior.

O que eu posso responder para você é isso, eu não tenho uma forma que eu gostaria que fosse. Tem que continuar sendo como é hoje, honestamente, sem nenhuma demagogia, eu não acho que precisa ser assim, se alguém acha que precisa mudar, vamos discutir, mas eu só faço essa advertência para nós não nos fixarmos apenas nessa questão, que é a questão menor, a questão maior é o Tribunal dispor de quadro suficiente, são as suas prerrogativas.

Outro dia, por exemplo, um secretário que eu tinha na mais alta conta jurídica, e continuo tendo, emitiu a opinião dele numa aula, dizendo que Tribunal de Contas pertence à área do Executivo, e aí eu fiquei com dó do Direito, porque não está assim em nenhuma Constituição brasileira.

Na Assembléia Legislativa - muitos deputados não abrem mão - nós levamos quatro anos para aprovar nossa lei. Por quê? Porque os que tinham controle da votação na Assembléia queriam manter o Tribunal amarrado pelo cabresto da assembléia. Por quê? Porque eles entendem que o Tribunal é um órgão auxiliar da Assembléia, portanto, é submisso a ela e, na verdade, nós temos no nosso regime republicano três poderes, o Judiciário, o Executivo e o Legislativo e dois órgãos autônomos que são o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas não é órgão auxiliar do Legislativo coisa nenhuma, ele auxilia o Legislativo, está escrito no artigo 76. Acho que essas questões têm que ser discutidas, principalmente a questão do controle externo.

Por exemplo, a lei manda criar o controle interno. Não podemos discutir só o controle externo, temos que discutir o controle interno, porque esse é aquele que vai acompanhar a administração no seu dia-a-dia, a lei diz que o controle interno é obrigado a colaborar com o controle externo, que é o Tribunal de Contas e, felizmente, eu já disse, nós temos quase trinta ou já estamos passando de trinta prefeituras com controle interno, incipiente ainda, mas já é um passo à frente.

Então, eu gostaria que essa questão fosse discutida mais ou menos com essa amplitude que eu coloco e aí entra a questão do preenchimento das cargos, é claro.

PERGUNTA - FERNANDO. Antes de mais nada eu queria deixar bem claro o seguinte: é de caráter técnico e não político a minha pergunta. Quanto à questão dos professores, que foi falada pelo João Batista, eles nunca foram tratados com dignidade nesse País. Sobre a greve dos professores municipais - eu estava acompanhando pelos jornais, imprensa - eu perguntaria o seguinte: por que a prefeitura teve que esperar a greve? Por que ela não pagou de uma vez aos professores o que foi acordado?

MARIZA REZENDE - Eu realmente não posso responder pela questão da greve, porque não acompanhei as negociações em nada. A prefeitura tem uma Coordenadoria de Relações do

Trabalho, e quem fez a negociação foi essa coordenadoria, que foi uma criação dessa administração, da qual participam um vereador e representantes dos funcionários.

No final das contas aquilo que a prefeitura propôs e colocou na TV, ela propôs para os professores antes deles entrarem em greve e eles não aceitaram. Como eles não aceitaram a prefeitura retirou a proposta.

Eles entraram em greve reivindicando 90% e alguma coisa de perda salarial, que a prefeitura não reconhecia. Pelas contas não existia essa perda, perda que o sindicato alegava.

Saíram da greve recebendo o que a prefeitura tinha proposto antes deles entrarem em greve, já não se falava mais em perdas salariais. Quinze dias antes deles entrarem em greve, eles já estavam fazendo assembléia e a prefeitura fez aquela proposta de um abono entre 11 e 16% em abril e maio, que seria incorporado ao salário em junho. Eles entraram em greve porque acharam que a proposta era insuficiente e a prefeitura, o tempo todo, argumentou que pagar mais que aquilo seria comprometer todo o restante da administração pública. Receberam este abono.

A outra proposta da prefeitura, antes deles entrarem em greve, é que no mês passado, no início do mês de maio, fim de abril, não dava ainda para fazer uma política salarial após o real, porque a situação ainda era muito indefinida. Agora, a prefeitura propôs para eles uma política salarial após o real, toda vez que a inflação chegar a 15% eles terão um gatilho. Foi a única coisa que avançou na proposta.

A prefeitura disse o seguinte: "Nós damos esse abono e nos comprometemos a sentar assim que o real for implantado e tivermos uma visão de como ficarão as finanças públicas com a implantação do real". Eles acharam que isso era insuficiente. Agora as razões deles, como eles argumentaram, aí realmente eu não posso lhe falar, porque eu não acompanhei. Eu trabalho mais na área do orçamento participativo,

FUED DIB - Bom, a hora já está adiantada e eu quero manifestar, mais uma vez, a satisfação de estar aqui. Gostei muito de ouvir tanto o Leonardo como o Mares Guia, como a Mariza. Os questionamentos, apesar de poucos, valeram a pena. Quero agradecer também à Fundação João Pinheiro, na pessoa de seu presidente, por essa oportunidade e voltar a dizer que eu espero que continuemos este trabalho de estreitamento de relações entre o Tribunal de Contas e a Fundação João Pinheiro. Muito obrigado.

BLOCO 4

Carreira, Isonomia e Regime Jurídico: mitos e realidades

REGIME JURÍDICO ÚNICO, CARREIRA E SALÁRIOS NO SETOR PÚBLICO



APRESENTADOR - O tema desta manhã será Regime Jurídico Único, Carreiras e Salários no Setor Público. Para coordenar este painel convidamos o Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral em exercício, Dr. Antônio Augusto Junho Anastasia; a secretária municipal do Planejamento e Coordenação Geral de Contagem, Dra. Lúcia Helena Ciccarini Nunes; o assessor legislativo da Câmara Federal de Brasília, Dr. Luiz Alberto dos Santos, e o pesquisador do Centro de Desenvolvimento em Administração da Fundação João Pinheiro, Dr. Vicente de Paula Mendes. Dr. Antônio Augusto Junho Anastasia, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, técnico da Fundação João Pinheiro, assessor do relator da quarta Assembléia Constituinte do Estado de Minas Gerais, membro da Comissão de Instituição do Regime Jurídico Único em Minas Gerais, autor do livro "Regime Jurídico Único do Servidor Público", secretário-adjunto da Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação Geral e professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Com a palavra Dr. Antônio Anastasia.

ANTÔNIO ANASTASIA - Bom dia senhores palestrantes, senhores participantes da Primeira Semana de Administração e Políticas Públicas promovida pela Fundação João Pinheiro, mediante a Escola de Governo. Eu gostaria, em primeiro lugar, de cumprimentar a direção da Fundação e da Escola de Governo pela realização desse evento, que tenho acompanhado, senão fisicamente, mas mediante informações que me são levadas pelos que aqui participam do êxito desse evento, pelo qual, desde logo, gostaria de registrar nosso aplauso pela concepção e pela execução.

Gostaria, também de agradecer a presença honrosa para o Estado de Minas Gerais do Dr. Luiz Alberto dos Santos e dos nossos colegas aqui palestrantes, secretária municipal Lúcia Helena e professor Vicente de Paula Mendes.

Nesta manhã teremos como tema, objeto das discussões, Regime Jurídico Único, Carreiras e Salários no Setor Público, sob o título genérico carreira, isonomia e regime jurídico, mitos e realidades, divididos naturalmente conforme a concepção desse conclave em um tema pela manhã, que é esse que eu acabo de me referir e outro à tarde, formação de recursos humanos.

Esse tema será objeto de discussão dos nossos três palestrantes. Eu gostaria, tão somente, a título de introdução, de trazer aos senhores que a matéria talvez seja a mais importante no que se refere às políticas públicas. Eu poderia trazer um dado objetivo, que é um dado da realidade do Estado federado de Minas Gerais e que se retrata igualmente nos outros estados da Federação em nível um pouco menor na união federal, mas também nos municípios.

Para que os senhores tenham uma idéia, o Estado de Minas Gerais, na atual situação, gasta com seu pessoal 73% da sua receita, isto significa que, praticamente, três quartos da receita do Estado estão alocados com pessoal. Este número, por si só, demonstra a importância de uma política eficiente de recursos humanos.

O funcionalismo, naturalmente, é o instrumental básico necessário para o desenvolvimento das ações públicas a encargo do Estado, da União e dos municípios. Naturalmente, a organização desse aparato estatal, mediante uma correta identificação de carreiras, sob um pálio de regime jurídico bem estruturado e igualmente mediante um plano de remuneração que se considere digno, mas igualmente condizente com a realidade do Estado, é um dos grandes desafios, se não é o maior, que se coloca perante o administrador público.

Nada então mais correto que, neste exato momento, tente-se no campo teórico, no campo acadêmico e doutrinário, a identificação de soluções para tais dificuldades, para que essas propostas sejam submetidas ao exame dos poderes constituídos para apreciação final pelo Poder Legislativo.

Eu gostaria de trazer para os senhores tão-somente essa palavra de estímulo no debate de um tema que parece, no primeiro momento, impossível. Observo que a questão da isonomia, por exemplo, é extremamente difícil e eu, principalmente, acredito que o dispositivo constitucional que a determinou tenha dificuldades quase intransponíveis para sua aplicação, de toda sorte, temos ainda a possibilidade de uma evolução constitucional nesse sentido.

Faço ainda um breve parênteses, o professor Vicente é um dos mais experientes e, com certeza, abordará esse tema, mas me parece pessoalmente imprescindível que a nova organização da administração pública, no que se refere ao servidor, necessariamente se vincule à reforma constitucional, lamentavelmente emperrada sem que sequer um dispositivo do capítulo dedicado à administração pública, que está a reclamar modificações graves, tivesse sido tocado.

Então, não será possível, a meu juízo pessoal, haver uma correta adequação no sistema de carreiras da política remuneratória dos servidores e mesmo implemento mais eficaz do regime jurídico único, se nós não tivermos uma modificação na moldura constitucional que está a impor peias e amarras no correto desenvolvimento desses setores na administração pública.

Eu gostaria, pois, de fazer esse registro, desde logo passar a palavra para os nossos expositores, os quais cada um terá o prazo de trinta minutos para expor suas idéias sobre o tema relativo a Regime Jurídico Único, Carreiras e Salários no Setor Público, após o qual teremos um intervalo e os debates, antes disso sendo encargo desse coordenador a elaboração de uma breve síntese do que foi exposto.

Passo então, desde já a palavra ao Dr. Luiz Alberto dos Santos, advogado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, bacharel em Comunicação Social, Publicidade e Propaganda pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, especialista em políticas públicas e administração governamental pela ENAP, mestre em administração pública pela UNB, especialista em políticas públicas e administração governamental da SEPLAN, da Presidência da República, ex-chefe da Divisão de Estudos Institucionais do Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, tendo sido também assessor da coordenação do programa federal de desregulamentação na Secretaria Geral da Presidência da República, assessor da Diretoria de Relações do Trabalho do Instituto Nacional de Seguro Social, igualmente ex-assessor do secretário-executivo do Ministério do Trabalho e da Administração, atualmente assessor técnico-jurídico da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, na área de administração pública. Agradeço mais uma vez a sua presença.

LUIZ ALBERTO - Agradeço o convite da Fundação João Pinheiro. Estar aqui, neste momento, abordando estes assuntos que são realmente, como disse o secretário, da mais alta relevância, para que num médio prazo, porque em um curto eu acho impossível, se possa dar algum rumo positivo na organização do serviço público brasileiro.

O secretário se referiu à questão da revisão constitucional, recentemente emperrada e a algumas reformas que necessitariam ser feitas para que esses objetivos viessem a ser concluídos, atingidos. Vou abordar um pouco esse aspecto, porque a discussão que nós travamos aqui, hoje, tem uma relação muito forte com um dispositivo específico da Constituição, que é o artigo 39 e seu parágrafo primeiro, que se referem, especificamente, à necessidade de organização de planos de carreira dos servidores de administração direta, autárquicos,

nacional, dos poderes da União e das esferas de governo e a implantação de um regime jurídico único e, em decorrência desses princípios ou paralelo a eles, da implantação da isonomia de vencimentos para cargos iguais.

A administração pública brasileira já vem girando em torno desse assunto ou desses assuntos, isonomia e planos de carreira, praticamente desde o começo do século. É um processo bastante complexo e que gerou boa parte dos nossos problemas atuais.

A primeira iniciativa mais ou menos articulada em relação a essa questão se consolidou em 1936, com a Lei 284, chamada Lei do Reajustamento, que foi também o germe da criação do DASP, que surgiu em 1938 e que foi o nosso primeiro órgão voltado para a questão administrativa, com uma missão específica de tentar organizar e profissionalizar o serviço público para que ele atingisse os objetivos planejados.

Essa Lei do Reajustamento organizou, primeiramente, alguns conceitos que orientassem essa organização dos quadros do serviço público. Posteriormente, tivemos um primeiro regime jurídico único, em 1939, um segundo, em 1952, mas foi somente em 1960, em decorrência desse regime implantado em 1952, que viemos a ter um plano de classificação de cargos estruturado e montado com base em critérios efetivamente técnicos consolidados e coerentes, ou seja, um verdadeiro sistema.

Esse sistema foi implementado pela Lei 3780, que tramitou durante seis anos no Congresso Nacional e que sofreu na sua fase de tramitação inúmeras alterações. Esse plano, que na época atendia à enorme complexidade existente dentro da administração pública, com centenas e centenas de cargos diferenciados, não chegou, efetivamente, a ser implantado. A fase de implementação se mostrou prejudicada em função das inúmeras pressões ocorridas em função da própria alteração institucional do País, com a Revolução em 64 e com o Decreto-Lei 200.

Novas bases relativas à administração pública vieram condicionar essa discussão e, em 1970, tivemos então o que foi o segundo plano de cargos e carreiras dentro da administração pública federal, firmado pela Lei 5645. Esse plano, radicalmente diferente do anterior, revia alguns conceitos, especialmente aqueles relativos à carreira em formas de progressão e desenvolvimento, simplificando bastante essa estrutura que existia, organizando esses cargos com base em critérios de similaridade por área de atividade ou por área de formação, e que foi implementado também, parcialmente.

A partir da metade da década de 70, esse plano foi parcialmente abandonado em função da opção política feita, de que não havendo a obrigação de um regime jurídico único, ou seja, haveria a possibilidade da convivência de dois regimes, com uma parte dos servidores regidos pela lei trabalhista e outra parte regida pelo regime estatutário.

Poder-se-ia contratar também livremente, sem as exigências do concurso público e sem a necessidade de conferir a esses servidores a estabilidade. Essa flexibilidade administrativa era decorrente do novo regime constitucional, institucional, das opções firmadas no Decreto-lei 200 e da identificada necessidade de maior flexibilidade administrativa, vinculada ao processo de autarquização.

Esse processo que, naquela fase, no crescimento muito grande do número de entidades autárquicas e fundacionais, gerou a proliferação de quadros de pessoal diferenciado, de planos de carreira e cargos diferenciados, de forma que nós chegamos no final da década de 80 com mais de 20, 25 planos diferenciados em coexistência, regendo aproximadamente 2000 cargos com denominações diferenciadas e conteúdos nem tanto, com situações salariais as mais diversas.

Hoje, temos um serviço público federal, administração direta, autárquica, etc., com aproximadamente 600 mil servidores públicos ativos. Esses servidores públicos ativos se concentram de

forma muito expressiva no âmbito do Poder Executivo da União, que tem hoje na administração direta cerca de 136 mil servidores, 320 mil na administração autárquica e cerca de 120 mil em autarquias e fundações.

Nos poderes Legislativo e Judiciário nós temos cerca de 52 mil servidores, ou seja, uma parcela bastante reduzida em relação ao total, mas que adquiriu ao longo do tempo uma conformação muito própria, especialmente em nível do Poder Legislativo, o que vem dificultar a questão da isonomia.

Essa situação de complexidade da formação do serviço público, de cargos diferentes, com nomes diferentes, com remunerações diferentes, atendendo a necessidades muitas vezes semelhantes, com atribuições muitas vezes semelhantes, tem gerado uma tendência dentro da administração pública, que o processo de autarquização se consolide, à medida que cada órgão, cada autarquia, cada entidade deseja ter a sua carreira própria e específica.

Então, temos uma pressão hoje muito visível, no âmbito, por exemplo, do Ministério da Previdência, INSS, de ter a carreira previdenciária, como recentemente tivemos nas instituições que atuam no setor de Ciência e Tecnologia, das carreiras de Ciência e Tecnologia, como teremos, provavelmente, no âmbito do Ministério das Minas e Energia, carreira mineral, como teremos no Ministério da Educação, a carreira da educação.

As diretrizes indicam que os critérios para a formação dessas carreiras não se sujeitarão a seguir o que a Constituição determina em termos do que sejam carreiras. Por quê? Porque a pressão é no sentido de que as carreiras sejam firmadas, exclusivamente, em função da natureza e dos objetivos do órgão. Essa tendência que se contrapõe a toda nossa história administrativa e aos princípios constitucionais consolidou-se, recentemente, no projeto de lei que a Secretaria da Administração Federal encaminhou ao Congresso Nacional, estabelecendo as diretrizes para o sistema de carreiras.

Essas diretrizes já vêm sendo discutidas há bastante tempo e, desde 1989, pelo menos, temos tido a oportunidade de analisar propostas legislativas com este objetivo. A primeira delas foi encaminhada pelo governo Sarney no final de 1989 ao Congresso Nacional, foi aprovada até pela Câmara dos Deputados.

Posteriormente, este projeto não tramitou no Senado, ficou paralisado. Foi retirado pelo atual governo depois de várias versões e tentativas diferentes de se chegar a uma nova proposta.

Finalmente, no começo deste ano, a Secretaria da Administração encaminhou o Projeto 4407, que se encontra em tramitação e que tem sido objeto de uma discussão muito profunda, muito séria, em função da forma como ele se constituiu e da forma como ele contorna as exigências constitucionais.

Um dos dados que tem sido colocados com muita insistência dentro dessa discussão é a necessidade, identificada pelos administradores e pelos servidores, de se proporcionar ao servidor uma efetiva carreira.

Nesse conceito de carreira efetiva, muitos defendem que a carreira deve propiciar o desenvolvimento do servidor, inclusive uma mudança de nível, ou seja, a pessoa entra no nível médio, ou no nível auxiliar, depois de um certo tempo, ou por necessidade da administração, os critérios aí são vários, ela terá possibilidade de passar a ser ocupante de um cargo de nível superior.

Nessa discussão, tem nos parecido que seja esse talvez o principal nó, o principal ponto, juntamente com a questão da organização dos cargos em carreiras, em função do órgão e não das suas atribuições, que impossibilita hoje uma análise serena dos limites e possibilidades de implantação de carreiras no serviço público.

Como o secretário bem lembrou, as limitações constitucionais nesse setor são absolutas. O senador José Paulo Bisol, que tem analisado esse problema com uma certa frequência, pronunciou um discurso no Senado Federal, onde ele lembrava o fato de que as propostas legislativas, que nada definem, tendem a deixar ao administrador um espaço muito grande para que ele mesmo o faça. No atual momento o que se verifica é isso.

Um projeto de lei, no caso específico, que nada define, tende a abrir espaços para muitas coisas que não estarão necessariamente coerentes umas com as outras. No caso específico do projeto de diretrizes do sistema de carreiras e das tendências que se verifica, essas necessidades de organização de carreiras por órgão e não pelas atribuições dos cargos efetivos, sem atender à exigência para ingresso, para enquadramento nelas, concurso de efetivação a que se refere o artigo 19, parágrafo primeiro do Ato das Disposições Transitórias, e sem levar em consideração que a isonomia se fará em função dos cargos de atribuições iguais ou semelhantes, ignora uma série de decisões já bastante consolidadas em nível do Supremo Tribunal Federal, que tem nos parecido incontornáveis, salvo na hipótese de uma mudança constitucional.

Várias constituições estaduais, leis estaduais e mesmo leis federais têm tentado trilhar esse caminho de organização de carreira única, de carreira sem concurso de efetivação, enfim, com critérios muito diferenciados. No entanto, o Supremo Tribunal Federal tem, efetivamente, suspenso, ou mesmo declarado, já no mérito, essas leis inconstitucionais em função da exigência constitucional, da formação de carreiras em função das suas atribuições, dos cargos e das suas atribuições.

Recentemente, inclusive foi noticiado nos grandes jornais, a situação do Rio de Janeiro, que teve quatro ou cinco dispositivos da sua Constituição impugnados, porque permitem a organização de carreiras com essa conformação. O caso mais notório é a carreira da Polícia Civil do Rio de Janeiro, que tinha um dispositivo que estabelecia, dentro da carreira da Polícia Civil, uma carreira de delegado, então o ministro Moreira Alves, que foi o redator, disse: "Isso é um modelo de incongruência, como é que pode haver cargos idênticos".

O contorno que tem se dado para isto, o plano de carreira, mesmo da Câmara dos Deputados, onde se tem presenciado com mais detalhes essas coisas, tentou contornar essa proibição constitucional, estruturando lá uma carreira única em que todos os cargos têm a mesma denominação. Carreiras de atividades de apoio legislativo, especialistas em atividade de apoio legislativo e, dentro dessa carreira, dividiu-se por áreas e por níveis, de forma que o cargo de quem entra no nível auxiliar, que vai ser porteiro, ou quem entra no nível intermediário, que vai ser operador de máquinas, é exatamente o mesmo cargo, tem a mesma denominação que o cargo de um técnico da área legislativa ou que é um taquígrafo. O que diferencia é um "penduricalho" no nome do cargo que diz área tal.

Então, o Supremo Tribunal Federal já suspendeu liminarmente a eficácia desse plano de carreira, com base na argumentação de que é inconstitucional esse modelo e, ao contornar esse aspecto, essa limitação constitucional, os planos de carreira acabam se mostrando também impróprios no sentido da sua adequada implementação.

Uma decorrência quase obrigatória da organização dessas carreiras é a uniformidade de remunerações, ou seja, numa carreira única por órgão, a tendência natural é que todos ganhem a mesma coisa, que todos ganhem o mesmo salário, as mesmas gratificações, e parece ter sido esta a orientação, a bandeira levantada por muitos que defendem a tese em nível, especialmente, dos sindicatos dos servidores públicos, que entendem que organizando uma carreira única se conseguirá chegar à isonomia, todos vão ganhar a mesma coisa.

No meu entendimento não é isso, a isonomia seria, sim, retribuir igualmente a cargos de atribuições iguais ou assemelhados. É óbvio que se eu não tenho requisitos de ingressos idênticos, se eu exijo de um servidor público um determinado grau de formação profissional e

de experiência anterior e qualificação, eu terei que remunerar esta qualificação, e esta retribuição terá que acompanhar aquilo que eu estiver exigindo no momento do ingresso.

Outro ponto que é fundamental é a questão da promoção do servidor dentro da carreira com mudança de nível. Esse aspecto tem sido derrubado pelo Tribunal Federal repetidas vezes, em função do entendimento consolidado de que a ascensão funcional é incompatível com a exigência de concurso público de ingresso para qualquer carreira. De modo que estão banidas, hoje, do nosso ordenamento constitucional as formas de provimento derivado, como a transposição de cargo com mudanças de atribuições, a ascensão funcional quando o servidor passa de um cargo para outro, ou de uma série de classes correlatas de nível superior, que é o antigo acesso que a Lei 3780 previa.

Todas essas limitações, que precisariam, já que estão em vigor, ser obedecidas, estão sendo ignoradas. Os planos estão se firmando em termos de legislação e estão caindo 24 horas depois por falta de consistência jurídica e, com isso, a administração pública ou os agentes políticos dessas propostas têm incentivado, têm gerado no funcionalismo público uma série de expectativas que será possivelmente frustrada.

Por outro lado, temos a discussão em torno desse princípio da sensibilidade dos cargos públicos, da impossibilidade de provimentos derivados, o aspecto da própria democratização dos cargos públicos. Nós tivemos, durante um longo período da nossa história, especialmente na década de 60 e muito mais na década de 70, uma facilidade muito grande de provimento de cargos em níveis inferiores da hierarquia, cargos de complexidade menor.

Posteriormente, processos competitivos internos em que a facilidade de aprovação e acesso a um cargo melhor remunerado, de complexidade maior, "atribuições mais nobres", levaram a uma fragmentação muito grande do processo de aperfeiçoamento, de aproveitamento dos servidores, de qualificação da máquina e uma fragilização muito grande desses processos. Ele não tinham consistência e, portanto, as pessoas selecionadas, através dos processos internos, não tinham, efetivamente, as melhores condições de exercer aqueles cargos.

Hoje, então, todo mundo fala que o serviço público está caindo aos pedaços. Nós não temos qualificação, não temos servidores públicos preparados. Boa parte desse quadro, acredito que se deva a esse processo de formação que, no mínimo, eu consideraria bastante espúrio, ou seja, em 20 anos muita gente ingressou sem concurso público, portanto não teve o seu mérito aferido de forma alguma, desenvolveu-se passando de uma carreira para outra, de um cargo para outro, também sem aferição de mérito.

Temos, hoje, um serviço público que não atende às necessidades da sociedade; é mal remunerado e, no entanto, não consegue, não tem conseguido se colocar perante a sociedade como legítimo para obter dela a valorização que nós entendemos que mereça.

É uma dificuldade enorme hoje, colocar para a sociedade, que o serviço público, que gasta tantos por cento da receita pública, deva passar a gastar tantos por cento. Nós temos feito alguns levantamentos de como se comporta, hoje, a massa de trabalhadores no serviço público. Desses seiscentos e poucos mil servidores públicos ativos, existe uma concentração absurda de servidores nas áreas administrativas, apenas cargos voltados para atividades de apoio administrativo, agentes administrativos e assemelhados.

Temos quase um quarto do total de servidores públicos ativos, ou seja, 25% da massa de trabalhadores no serviço público federal desempenham atividades de nível médio ou auxiliar, de apoio administrativo.

Uma das premissas que o Governo Collor adotou, além daquele outro corte linear, foi de que 30% apenas dos servidores públicos federais deveriam estar voltados para a área meio, e foi feito esse corte, a lotação ideal foi fixada, porém nada funcionou. Por quê? Porque há,

efetivamente, uma concentração muito grande, cerca de 50% do total dos servidores estão hoje atuando em áreas meio, áreas administrativas.

Para vocês terem uma idéia, só de motoristas temos hoje 14.600 servidores públicos federais. Eu duvido que haja metade disso de carros para serem dirigidos. Enquanto isso, nós temos na área de fiscalização, inspeção federal, juntando todos os servidores ativos que têm poder de polícia para atuar, para multar, fiscalizar preços, fiscalizar tributos, contribuições, somando todos, nós temos 25.000.

Na área de planejamento e orçamento, que é uma área estratégica, uma das áreas mais importantes para o Estado que pretende se fazer eficaz, nós temos cerca de 1.200 servidores públicos, distribuídos por todos os órgãos e entidades. Temos, hoje, 82 autarquias, mais 40 e tantas escolas agrotécnicas que estão no processo de autarquização, 42 fundações públicas e 27 ministérios. Então, nesse enorme universo de entidades e órgãos, temos uma massa de formulação de políticas e de projetos muito reduzida.

Na área social, temos cerca de 42.000 médicos, e muitos deles estão hoje cedidos ou em processo para o SUS. Temos 10.500 vigilantes nos ministérios, sem contar os contratados por empresas de prestação de serviço. No magistério, e aí é praticamente 80% do magistério superior, temos 58.000 funcionários.

Na área de pesquisa científica, pesquisa propriamente, nós temos apenas 4.500 pesquisadores. Em compensação, o plano de carreiras da área de ciência e tecnologia abrange 42.000 servidores, sendo que apenas 4.500, efetivamente, são da atividade fim.

Essa concentração excessiva e absurda na área meio, no meu entendimento, é uma evidência de que o processo de formação do serviço público federal, nos últimos 20 anos, não seguiu efetivamente nenhum critério de racionalidade, muito mais um critério de empreguismo. Isso demonstra o quanto é, hoje, o fardo para a sociedade o serviço público que temos e que exige, por isso mesmo, reformas sérias, mas que atendam também às exigências da Constituição e do sistema do mérito.

Um outro dado importante, e que tem sido ignorado, é a questão de que o serviço público federal, para ser organizado em carreiras, deveria passar por uma espécie de peneira. Essa peneira, prevista no artigo 19, parágrafo primeiro do Ato das Disposições Transitórias, seria o concurso de efetivação.

O que é concurso de efetivação? Bom, a Constituição diz que todo mundo que tinha cinco anos, em 1988, é estável, não pode mais ser demitido, mas parou aí. Ela não garantiu a esses servidores efetividade, não assegurou a esses servidores estabilizados o direito instantâneo ao ingresso nas carreiras, mas previu que isto aconteceria mediante o concurso de efetivação, ou seja, para que essas pessoas viessem obter o *status* pleno de servidor público, com todos os direitos e garantias e vantagens que este *status* acarreta, precisariam se submeter a um concurso público de efetivação de tempo de serviço.

Praticamente nenhum ente da Federação, acho que até aqui em Minas Gerais parece que chegou a ter alguma coisa parecida, mas praticamente nenhum Estado, nenhum órgão enfrentou esse problema. As carreiras que foram formadas, tentaram ser formadas de 88 para cá, passaram ao largo dessa exigência constitucional. Simplesmente pegaram servidores que estavam em determinado local e colocaram por transposição pura e simples numa carreira. Na Câmara dos Deputados também ocorreu isso e o Supremo Tribunal Federal disse que não podia. Então, isto é um precedente que nos deixa meio em dúvida de como essa coisa vai avançar.

Recentemente, em Piracicaba, o Ministério Público de São Paulo começou com uma ação de inconstitucionalidade contra a lei municipal que efetivou os servidores e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo invalidou a lei, inclusive, a Prefeitura era do PT quando fez isso.

Há um problema sério lá, que agora eles têm que resolver e não sabem como, ou seja, o que fazem com essas pessoas que voltaram a ser regidas pela legislação trabalhista e ocupantes de empregos estáveis e não mais cargos.

No Congresso Nacional nós temos tentado colocar essa discussão, mas há uma rejeição, uma resistência gigantesca por parte dos servidores públicos que, efetivamente, não querem se submeter a nenhuma espécie de filtro na hora de serem incluídos e enquadrados nas suas carreiras.

Quanto à questão do custo social, desta isonomia e dessa organização dos servidores públicos em carreiras, eu queria mostrar aqui que a folha de pagamento consome uma parcela enorme da receita pública. Nós temos tentado acompanhar esses números e é muito difícil porque continua sendo uma caixa preta analisar os números do governo federal.

Os balanços e demonstrativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional são, freqüentemente incompatíveis, os números não batem. Temos, então, tentado trabalhar com o conceito de receita corrente disponível, que não é o conceito de receita corrente a que a Constituição se refere quando diz que apenas 65% das receitas correntes podem ser comprometidas, enquanto não for aprovada uma lei complementar específica. Esse conceito de receita corrente disponível significa a totalidade das receitas correntes menos a receita de contribuições, que são as contribuições vinculadas à Previdência Social, menos as transferências para estados e municípios.

Então já é um número reduzido, um número que é expurgado, portanto, bem menor do que seria o total. E temos pego a despesa com pessoal, também publicada nos balanços da União, incluindo tudo que é gasto com pessoal, seja ou não seja vencimentos, seja ou não seja vantagens.

Nós temos verificado que, de 1991 para cá, tem havido uma queda da despesa com pessoal. No ano de 1992, o ano que começou mais ou menos a primeira tentativa desse governo de implantar a isonomia, a despesa com pessoal em relação à receita tinha atingido um percentual muito reduzido, na faixa de 27, 28, 30%.

Posteriormente, com a implantação da isonomia, mas sem a adoção de uma política salarial de reposição de perdas e com a elevação da receita corrente, nós tivemos um decréscimo absurdo do grau de comprometimento dessa receita. Acho que chegamos a ter cerca de 14% de comprometimento dessa receita.

Recentemente, agora com a elevação de gratificações que ocorreu no serviço público federal, tivemos aqui uma ligeira elevação em relação à setembro passado, mas estamos na faixa dos 20% de comprometimento da receita disponível da União com pagamento de pessoal.

Ora, isso é sintomático de uma situação que demonstra o grau de pauperização hoje existente dentro do serviço público federal. Temos cargos de mais elevada complexidade e responsabilidade com salários na faixa de 500 URVs. Vocês devem ter visto aí editais do Ministério da Educação convocando para um concurso público - parece que ainda estão em aberto os prazos - com salários ridículos, 400 URVs de salário inicial. Nenhum profissional competente, qualificado, disposto a se dedicar com seriedade ao serviço público, ingressará em um cargo com este salário.

Acho que, por incrível que pareça, essa situação de salários extremamente reduzidos, um grau de comprometimento baixo da receita e uma necessidade enorme de que se faça alguma coisa,

é um momento muito propício, senão para que se faça agora, mas pelo menos se planeje fazer em um prazo curto, uma recuperação salarial bastante razoável dos servidores públicos.

Se fosse implementada, hoje, no serviço público federal uma isonomia plena, perfeita, absoluta entre os salários do Legislativo, aliás, do Executivo e do Judiciário com os pagos no Legislativo federal, nós teríamos um incremento na despesa com pessoal de cerca de 130%, sob 20% de despesas sob a receita, ainda ficaria dentro da margem do suportável. Embora ainda algumas situações merecessem tratamento especial, em função da necessidade de se hierarquizar salários e atender ao princípio da isonomia que estabelece que os cargos devam ter retribuições de acordo com as suas atribuições, ainda assim haveria uma folga de caixa, pelo menos em nível da União, que permitisse uma satisfação para todas essas demandas reparadas.

Então, eu encerro aqui a minha fala, enfatizando a necessidade de que a organização dos planos de carreiras e a implantação do princípio da isonomia se orientem, quanto mais possível, por critérios de transparência, por critérios que atendam ao sistema do mérito e que não deixem a questão como se fosse um assunto interno de interesse específico, de interesse exclusivo dos servidores públicos.

Não nos adiantará de nada organizar planos de carreira e estabelecer vantagens, sem que disso resulte num benefício social que justifique um investimento que, obrigatoriamente, vai ter que ser feito, porque não poderemos também implantar planos de carreira sem que se possa aumentar salários e essa parece que tem sido uma coisa que está muito clara para todos que defendem a necessidade da implantação de planos de carreira no serviço público.

ANTÔNIO ANASTASIA - Agradecemos ao Dr. Luiz Alberto dos Santos a sua participação. Passarei a palavra para a professora Lúcia Helena Nunes.

Antes, todavia, volto a agradecer a presença de todos, de modo especial aos técnicos e dirigentes dos órgãos de administração direta e indireta do Estado de Minas Gerais.

Aqui presentes, que eu os conheço, já os identifiquei, aos alunos do curso da Fundação João Pinheiro, aos servidores da própria Fundação com os diretores e gostaria de registrar com muita satisfação a presença do Dr. Tales Lobato, que representa a Sociedade Mineira dos Engenheiros. E também, de modo especial, três ilustres professoras mineiras, a nossa querida professora Vanessa Guimarães, ex-reitora da Universidade Federal de Minas Gerais, nossa querida professora Maria Lisboa e a professora Miracy Gustin.

Eu passo a palavra para a professora Lúcia Helena Ciccarini Nunes, ex-diretora da Superintendência de Modernização Administrativa - SUMOR - da Secretaria de Recursos Humanos e Administração do Estado de Minas; membro do Grupo Executivo de Modernização Administrativa - GEMA - da Secretaria de Reforma e Desburocratização de Minas Gerais; ex-diretora da Superintendência Central de Planejamento Institucional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais, (cujas unidades ele teve o trabalho de instalar em Minas Gerais, na atual administração desse governo e onde tive a oportunidade de trabalhar com a professora Lúcia Helena), e atual Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação Geral do Município de Contagem. Passo, então, a palavra à professora Lúcia Helena, que terá o prazo igualmente de 30 minutos para sua exposição.

LÚCIA CICCARIINI - Bom dia. Eu gostaria de cumprimentar os colegas de mesa e todos os presentes, e em primeiro lugar, parabenizar a Fundação João Pinheiro e à Secretaria do Planejamento por esse seminário, que é uma das raras oportunidades que se tem de discutir de forma tão integrada o planejamento, principalmente no Estado de Minas Gerais, em suas diversas perspectivas, ou ângulos, tal como foi formulado. Acredito que quem está participando,

realmente vai ter uma das raríssimas oportunidades de refletir sobre esta perspectiva do setor público como um todo.

Em segundo lugar, aproveitar publicamente para dizer que uma das grandes contribuições que esse governo dá à história da administração pública é exatamente a instalação efetiva da Escola de Governo. Uma das coisas que tem sido uma luta para a instalação, nas últimas décadas, de institutos que, efetivamente, vão discutir e contribuir para a questão da modernização ou da evolução institucional do setor público, culminou em uma estrutura tão bem organizada. Nós somos servidores públicos de carreira, testemunhas da integração, seja com a União, Estado ou Municípios que fazem parte de uma política geral de governo, enfim, superando as dificuldades de vaidades, ciúmes, paralelismos das estruturas.

Eu não sei se vou falar aqui na condição de sobrevivente das inúmeras reformas, da falta de carreira, ou como dirigente. À medida que vou vendo no auditório, ex-chefes, ex-colegas de trabalho e outras pessoas que estão ingressando recentemente no setor público, me lembro que todo mês temos uma nova matriz do organograma do Estado. O professor Anastasia também deve estar percebendo isso, assim como, pesquisadores e outras pessoas que são encarregadas da formulação das Reformas, também presentes. Sinto-me sobrevivente.

À medida que o Dr. Luiz Alberto foi expondo, fui percebendo que fomos atingidos por uma flecha. Quando ele diz quais os critérios que foram utilizados para chegarmos onde estamos, nos confirma que todo um processo de revolução estrutural não foi planejado com antecedência.

Mas ao mesmo tempo, quando ele diz empreguismo, ou toda essa característica de análise por um critério de caráter eminentemente político, nos sentimos altamente atingidos por uma discussão que nunca ocorreu. Na verdade, toda a formulação da política de recursos humanos é completamente desatrelada da discussão de qual é a missão, de qual é o papel do setor público.

A política pública de recursos humanos não é formulada no nível do planejamento, então sinto-me um pouco em dificuldade de falar sobre essa perspectiva. Como pessoa inserida no campo da administração pública acho que vou falar muito mais na condição de "sobrevivente" das inúmeras mudanças ou de pesquisador da área institucional, que acredita em um setor público eficiente, num setor público efetivo, do que alguém desmotivado.

Também posso falar na condição de reformista, porque a minha contribuição, hoje, nesse debate é ter vivido os últimos movimentos de reforma do Estado. As últimas cinco reformas administrativas - se tivessem sido boas não estaríamos discutindo tantos problemas. O que elas geraram de positivo e precisa passar por processos de reformulação. Quero trazer um pequeno depoimento do que isso significa.

E, por último, além da posição de sobrevivente e de reformista vou me colocar na de pesquisadora mesmo. Fui encarregada, nos últimos oito meses, em nível nacional, de estudar a evolução institucional das diversas esferas da União, do Estado e dos Municípios, para debate em fóruns de Cooperação Nacional, de planejamento para Municípios. Eu represento Contagem em fóruns com outras cidades-pólo do Estado de Minas Gerais.

Como é que a estrutura do setor público evoluiu e qual o seu andamento para, efetivamente, cumprir o seu papel? Quais são os desafios que isso coloca? Esse fórum tem ocorrido, então, nesse cenário. Por isso minhas contribuições vão ser importantes para o debate. Não pretendo ser conclusiva, porque acho que um seminário de políticas públicas pretende levantar questões a serem debatidas.

Primeiro, eu gostaria de dizer que, com muitas flechas no arco é necessário desenvolver uma tecnologia para que uma flecha atinja o alvo na melhor posição ou então sobre todos os alvos

que nós devemos atingir. Temos que buscar o melhor caminho, e o melhor caminho para o setor público parece-me ser o de consolidação de um modelo de carreira. Com isto é possível sem discutir política pública e sem discutir a finalidade do setor público?

Eu pesquisei, para discutirmos um pouco hoje, um livro que está muito na moda, como referência e pressuposto básico. Chama-se "Reinventando o Governo" de David Osborne, e outros autores que recolocam o papel do setor público. O setor público é eficiente quando ele trabalha na administração de políticas. Todos os autores têm clareza e defendem que nisso o setor público é bom. Ele não é bom na execução dessa política e na avaliação dos resultados dessa política.

Quando ele vai fazer a avaliação de como essa política formulada - ele é altamente competente para formular - se foi concretizada, ele não sabe avaliar. Não tem mecanismos de avaliação. Quando faz essa avaliação, faz muito mais avaliando o processo sobre o qual a política se deu, ou seja, o meio que foi utilizado para essa política ser executada, do que, efetivamente, se essa política conseguiu resultado.

Então, por exemplo, se você gasta um volume de recursos humanos, financeiros ou institucionais próprios na compra de máquina para limpeza de rua, efetivamente nós trabalhamos como indicador o ato da compra e seu resultado.

Nós não perguntamos à população se as ruas varridas resolveram o problema do lixo, ou se ela tinha interesse em usar o recurso arrecadado com outra função ou se ela não teria outros mecanismos mais baratos ou mais eficientes de resolver o problema do lixo.

A formulação da política sempre leva em conta a certeza de que ela é formulada adequadamente, porém seus recursos são alocados de forma arbitrária. Tenho certeza de que eu não preciso exemplificar, que tudo que foi formulado nesse País gerou uma estrutura para acompanhar essa política, e atrás dessa estrutura vieram recursos humanos, financeiros, materiais. E esse aparato nunca foi desmanchado.

Toda vez que a função é desativada ou um projeto ou programa deixa de existir em razão da própria dinâmica da economia, ou da sociedade, o aparato estatal continua lá, não importa se o Estado era agrícola e hoje é urbano. Você pode procurar que o órgão está lá. Se não estiver, foi por acaso. Não se deu um processo de reforma, efetivamente, que tomou para si a coragem de reestruturar. Não há um processo; não há uma discussão com a sociedade sobre como realocar esse recursos.

Não estamos discutindo aqui se deveríamos enxugar o Estado. Mas se, tendo sido os recursos alocados para essa política, e se hoje a política é diferente por razões sociais ou econômicas, não deveríamos discutir qual seria a reorientação para esses recursos, sejam eles financeiros, humanos ou materiais.

Então, a grande discussão, e eu estou aliando isto à questão da sobrevivência dos movimentos reformistas, é de que não se tem nenhum movimento a não ser o mero movimento contingencial de quando o governo estadual, municipal ou federal assume um mandato político.

Este esforço é uma mera tentativa de uma intervenção. Num primeiro momento ele tenta enxugar o aparato, mas é uma mera intervenção ocasional.

No segundo momento, ele (o governo) abandona o processo. E aí, vem todo um movimento de retornar à estrutura anterior: manter a estrutura antiga. (Como já foi destacado, o setor público não é bom para executar e avaliar seus projetos, apesar de saber formulá-los).

O setor público também é razoável na manutenção e garantia de continuidade de exploração de serviços. Na verdade tudo indica que não há novidade, enquanto missão de setor público,

prestar serviço, de forma contínua, de natureza essencial relativa à segurança, à saúde, à educação, ao processo de regulação. Ele faz bem esse papel.

Por exemplo, a garantia de equidade, um dos únicos locais onde o princípio geral constitucional de igualdade é garantido, é uma escola pública. Há coesão social dentro de uma sala de aula, seja de raça, seja de cor, seja de conceito de democracia. O setor público faz isso bem dentro da escola pública, só que não é encontrado, muitas vezes, na escola particular.

A escola privada tem autonomia e não em a visão de regulação ou de democratização. Nela se diz: minha escola é católica, minha escola é protestante, minha escola paga tanto. Assim ela seleciona quem quer: é seletiva.

Continuando com o exemplo da educação. O poder público deve ter educação com equidade. O Estado tem o papel regulador: deve ser desenvolvida uma estrutura própria para isso. Mas cabe à União cuidar do ensino superior. Define-se bem qual é a missão da União nessa parcela e delega-se ao Estado e aos municípios o exercício do ensino fundamental até o ensino de segundo grau. Estabelece-se então uma política de creche mas ela é relativa à política de assistência social. Na prática, quando você vai ver quais os mecanismos de financiamento para a área educacional, como fazer uma pesquisa e desenvolvimento, incentivos à carreira, etc, não se sabe se a responsabilidade é do Município ou do Estado. A quem devemos cobrar? A medida que não há respostas, repasse-se de um nível para outro.

Há exemplos claros de que se tem sobra significativa de determinados recursos da União. Recursos advindos de programas desativados, ou de funções que deixaram a União e passaram ao Estado e do Estado ao Município. E não tem nenhum mecanismo para horizontalização dentro desse programa.

Por outro lado, se você olhar um organograma, do ponto de vista da disparidade na horizontal, há um entendimento homogêneo de paralelismo. Só que é inviabilizado seu arranjo. A administração pública não é discutida com os segmentos que vão operacionalizar a missão ou a política pública.

Outra coisa que a administração pública faz bem é a função geral de regulação, a função normativa, a função de cuidar para que hajam normas e regras que vão garantir a efetividade da política pública, mas ela não tem nenhuma experiência prática de ser competente do ponto de vista de desempenho de tarefas complexas.

O poder público também faz bem, segundo a pesquisa geral, tarefas de natureza simples. O que influencia para que nossas carreiras sejam extremamente simplificadas.

Vamos analisar o reflexo na área de recursos humanos. Ora, se a missão do setor público é complexa, e nós sabemos que é, não é fácil ser professor de uma escola, ser médico na área de saúde pública, ser servidor da polícia civil, porque não somos indivíduo isolado em busca de uma retribuição meramente salarial, e nem no exercício de uma função lucrativa e, sim, o Estado em si só.

Quando o soldado está na rua, a população vê o Estado. Não o Estado ente genérico, vê a proteção e a garantia da liberdade individual que está lá no capítulo 1 da Constituição. Para a população não interessa se ele é soldado, se ele é cabo, se é sargento, se é major ou capitão, se ele está no exercício da função gerencial ou se ele está no exercício do policiamento ostensivo. Para ela interessa a garantia da liberdade individual afetada naquele determinado momento.

Outro exemplo, uma pessoa desmaiou na avenida Amazonas, em pleno trânsito, entre avenida Barbacena e a avenida Amazonas, no Santo Agostinho. Havia um guarda parado. Ele fez um movimento para diminuir o trânsito para a pessoa ser retirada, levou-a até o passeio e a deixou.

A população, indignada, disse a ele: “Você não vai levar a pessoa para ser socorrida?”, ele disse: “Não, sou guarda de trânsito. Então eu estava passando. Fui lá e de repente coloquei-me no centro de incidente para discutir qual é a missão e o papel do servidor público dentro da rede.

Não estou falando especificamente da nossa polícia. Estes exemplos são apenas para gerar reflexões sobre carreira.

Estes são os principais pressupostos que deveriam realmente orientar nossa discussão sobre que recursos humanos queremos ter, e qual é o Estado que se pensa que deva ser o Estado eficiente.

A primeira consequência a respeito dessa desvinculação da missão da função de alocação de seus recursos é que as carreiras, de maneira geral, ficam dissociadas das missões institucionais próprias do setor público.

A segunda, é que essas estruturas, que são montadas em autarquias, fundações, administração direta (todo um aparato dentro do município, dentro do Estado, dentro da União) não estão adequadas para o cumprimento e para a gestão da política pública formulada dentro da respectiva missão institucional. A terceira é que os mecanismos de avaliação são inadequados para aferir essa medida.

Por que isso ocorre? Em nível geral, a máquina administrativa evoluiu? Há um estudo da professora Maria José Lara Bretas Pereira sobre a evolução institucional das estruturas públicas, mostrando que os órgãos cresceram em função da definição, na década de 50, do papel de um estado, próprio da política de governo Juscelino e Castelo Branco.

Esse estudo mostra que os movimentos reformistas geram como consequência imediata, uma proliferação indiscriminada de órgãos públicos, uma evolução de número de estatais e o aumento da participação e intervenção do Estado na economia, que vai durar, mais ou menos, até o momento que nós estamos vivendo na década de 90, sem uma discussão a respeito de o que a sociedade, efetivamente, demanda do setor público em relação a esse aparato.

Quem acompanhou a história da administração pública, lembra-se que o DASP incentivava todos os programas e todos os projetos intergovernamentais em nível nacional. Neste regime os grandes programas, que correspondem a essas estruturas, foram gerados pela União. Incentivaram a adoção do modelo do direito privado, da autarquia, da fundação e da empresa, e até a parceria com instituições privadas na adoção do regime celetista.

Do ponto de vista jurídico, eu concordo com o Dr. Luís Alberto. Houve toda uma tentativa normativa reguladora, em termos de entendimento. Prevaleceram o Direito Francês, a administração estatutária do Direito Italiano e a administração de direito público.

Nesse crescimento da máquina que durou duas décadas, ocorreu o ingresso do regime celetista na administração pública e a sobrevivência de algumas carreiras no regime estatutário, principalmente aquelas já tradicionais da administração direta. É o caso da fiscalização, da área de segurança do poder judiciário, da educação, da saúde. Estes preservam alguns núcleos básicos, mesmo porque foram gerados bem antes de toda essa política de incremento do regime celetista.

Eu conheço centenas de exemplos, Estava brincando com a Professora Maria Lisboa, que eu fiquei procurando, ontem, com todo mundo para lembrar de algumas coisas que eu formulei, outras vivi, outras eu tenho acesso de que você estimulava, que estimulava a adoção de gratificações pelo exercício de programas especiais, quando Secretária Estadual de Educação.

A resolução que implantou o SUS em Minas Gerais, em 87, dizia que para um município começar a municipalização do serviço, ele precisava adotar a unidade de salário. Dava como

solução o pagamento de gratificações para equilíbrio entre a remuneração de profissionais das áreas da União, do Estado e do Município.

O mesmo tratamento foi dado à questão de pessoal. Você tem recomendações repassadas à rede de educação para que adotasse essa solução e equilíbrio no regime celetista. Enfim, uma série de orientações em torno dessa questão.

Para um programa ser efetivo, para a política se concretizar, a diretriz é: “se virem” com os meios, busquem soluções eficientes, descentralizadas e rápidas para a execução. Sempre foi mais ou menos como um plano econômico, regras gerais, fechadas, problemas decorrentes a critério dos Estados e Municípios.

A execução dessa política recebe como obrigatoriedade a adoção de um padrão centralizado. Mesmo o movimento da década de 50 incentivava a formulação de políticas nacionais: nenhum município tinha autonomia para mudar a linha da estrutura programática desses programas padronizados.

A partir de 88 há um movimento no sentido de procurar e se estabelecer uma política de padronização. Agora como padronizar? Como selecionar? Com uma máquina esgotada do ponto de vista financeiro, nada se reformulou e não se mexeu.

Nas reformas de 85, de 88 e a reforma atual, nós não discutimos uma política global de reformulação das carreiras, de uma nova missão do setor público, de adequação ao regime jurídico único.

Quinze mil pessoas foram obrigadas a deixar seus convênios de origem, dentro de programas específicos que cada Secretaria assinou formulada com base numa diretriz nacional.

O município seguiu a mesma trajetória. Estas pessoas, estão fora do regime jurídico único; estão num quadro à parte com uma função pública.

O próprio Estado, que tentou garantir em um dispositivo na Constituição Mineira a proteção a esses quinze mil servidores, arguiu a inconstitucionalidade do artigo dentro da própria Constituição. Adotou, então, três soluções distintas para a questão de pessoal. O documento original formulado pela Comissão Geral de Reforma, antes da Constituição de 88, dizia que, em função do tratamento dado em nível da União e que se pensava ter, depois, consolidado na Constituição de 88; deveriam ser adotadas medidas refletindo sobre o todo de quem estava em fundação, em autarquia ou em convênio.

No entanto, temos problemas graves de distorções a serem avaliadas, decorrentes desse tratamento, que ainda hoje estão em discussão, do ponto de vista do processo jurídico. Não depende do governo do Estado: está sendo tratado em nível do Judiciário. Não me cabe aqui discutir, apenas levantar questão para se refletir.

A minha opinião é de que o mesmo movimento apesar de origens jurídicas distintas, com a extinção da Minascaixa, o governo adotou um tratamento definido de inclusão, de absorção dessa força de trabalho dentro do regime jurídico único. Sem uma discussão de, findo o papel dessa autarquia bancária, qual seria a nova missão e qual a nova tarefa desses servidores. Na verdade, tratou-se da questão salarial e da proteção da lotação anterior. Mas o que o Estado espera novamente? Não me lembro do número de pessoas. Mas várias pessoas estão novamente esperando um relocação dentro do quadro do setor público: e ele tem que ficar dentro do Estado? E o município? Não tem quadro próprio para fiscalização municipal, e não recebeu este pessoal.

Então, por que vamos fazer novo concurso público. Por que não se pensou em nível de pesquisar na União e no Estado, se não haveria recursos humanos na área meio, que pudessem

ser retrabalhados via Escola de Governo e outros mecanismos, e lotados na administração municipal?

Retrabalhados do ponto de vista de missão, para desempenho de tarefas definidas combateria o empreguismo e alocaria a força de trabalho necessária, sem aumentar os índices de gasto com pessoal.

Em síntese, precisamos discutir por exemplo quais são as distorções de um modelo SUS? Quais são as distorções hoje, no município.

Vejamos o caso da Capital. Belo Horizonte teve uma PRODABEL, até 1990, em um modelo de informática centralizado e que hoje tem que passar por um processo de descentralização em função de uma evolução tecnológica e se vê às voltas com uma dificuldade tremenda.

Qualquer pessoa dentro da Prefeitura pode ter um micro e desenvolver um sistema. A Prefeitura tem, dentro da estrutura da PRODABEL, 3000 funcionários que podem perfeitamente ser alocados dentro de uma política. Mas isto não é fácil. Nós que estamos cooperando com a PRODABEL, por exemplo, para não montar uma nova estrutura de informática só para o município de Contagem, fizemos uma parceria intermunicipal. Ela tem sido altamente criticada.

Os funcionários da PRODABEL soltaram uma nota, dizendo que, na verdade, o convênio era para empregar pessoal da PRODABEL para trabalhar em Contagem. Pedimos um seminário e estamos debatendo a questão. Vocês percebem que ao tentar, não encontramos os parceiros para, efetivamente, acharmos uma metodologia para sermos eficientes, mas sim vozes para atacarem. São mais flechas que não buscam o alvo certo.

APRESENTADOR - Agradecemos a professora Lúcia a sua participação. Passo desde logo a palavra ao terceiro e último expositor dessa manhã, professor Vicente de Paula Mendes, bacharel em Direito pela Universidade Federal, doutor em Direito Público, pela UFMG, tendo sido professor das faculdades de Direito Milton Campos, Católica e, atualmente, da UFMG, diretor da Faculdade Milton Campos, foi coordenador do programa MEC Vídeo, UFMG, consultor-chefe da assessoria técnica consultiva do governador do Estado de Minas Gerais, conselheiro do Conselho Estadual de Educação, coordenador jurídico-fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, membro da Comissão Geral para Reforma da Administração Federal entre 83 e 86, coordenador dos programas de implantação do sistema de carreira do Regime Jurídico Único do servidor federal em 86 e 89, representante do Brasil na quarta reunião da Comissão de Reestruturação do Serviço Público em Genebra, em 1988, e, atualmente além de professor na Universidade, técnico e pesquisador do CDA da Fundação João Pinheiro, do qual igualmente foi diretor.

VICENTE MENDES - Eu quero cumprimentar a direção da Fundação pela iniciativa dessa primeira semana de estudos, especialmente o professor Francisco Gaetani e os técnicos que auxiliaram na organização do evento, e agradecer por estar aqui conversando com vocês sobre um assunto ao qual tenho me dedicado há muitos anos, onde venho assumindo uma postura essencialmente crítica, e procurando ajudar, fazendo evoluir e a discutir esses temas decorrentes de legislação de pessoal e carreira.

Eu venho sentindo que, infelizmente, nos últimos tempos, ao lado do aspecto puramente crítico, eu mesmo verifico que venho também me tornando um pouco impaciente, um pouco cáustico nas minhas críticas, e isso me preocupa, porque temos que ter paciência para plantar e colher. Mas eu acho que estamos diante de um assunto que merece profundas reflexões, merece renovados estudos, especialmente de pessoas dispostas a ajudar. É uma questão importante.

Agora mesmo, tivemos informações valiosas do que o Estado gasta com o pessoal. Quando se sabe alguma coisa, porque é difícil saber, a gente se surpreende com os números, e ninguém pode duvidar da importância que tem o servidor, o agente de administração no funcionamento do Estado, na própria vida social. O serviço que eles desenvolvem são serviços sociais: é a segurança, é a saúde, é a educação, é a polícia, é a legislação, é a justiça. Enfim, nós estamos numa época em que o Estado passa por sérias dificuldades e eu até acredito que estamos no fundo do poço, quer dizer, é hora de retomar, é hora de revigorar essa discussão.

Talvez, até estejamos em condições melhores do que antes para recriar um quadro de pessoal, para recriar uma legislação, agora com instrumentos que estão já sendo implementados, como são as carreiras na política de isonomia remuneratória, etc.

Quando se trata de falar de Regime Jurídico Único, eu gosto de fazer uma ligeira retrospectiva. Eu percebo que, apesar da minha formação jurídica, tenho uma posição muito crítica em relação ao valor da legislação. Não dou à lei o valor que as pessoas geralmente dão.

Acho que o fenômeno da legislação é um fenômeno que tem que ser encarado dentro de uma realidade, a lei não tem a capacidade de mudar as coisas, de transformar papel em aço, pedra em madeira, ela pode induzir, ela pode produzir resultados. Ela tem, portanto, uma eficácia muito relativa em relação a isso que esperamos dela, que é mudar a realidade.

Então, o governo, de repente, vai fazer uma lei anti-truste, muitas pessoas pensam que vai mudar a realidade. Essa pressa em aumentar preço, essa situação de oligopólios e monopólios no Brasil, isso não muda dessa maneira, como também eu critico a atitude dos que, não sei se propositalmente ou não, para enganar o povo dizem: "vamos mudar, vamos fazer uma constituição para mudar o país". Fizemos a Constituição. "Vamos revisar a constituição". Não conseguiram ainda revisar - graças a Deus - porque o estavam fazendo de modo antidemocrático.

Eu sou a favor da revisão, porque eu acho que a lei é o instrumento social, e como ferramenta social, ela deve ser ajustada às necessidades de cada época, embora as constituições não devam ser normas que devam ser ajustadas todo dia, elas devem ter uma missão de permanência, de estabilidade. É por isso que nós lhe devotamos um certo respeito, mais do que às outras leis. As constituições não são leis para ser feitas e mudadas todo dia.

Eu acho muito bom o Congresso ter demonstrado que não tem competência, capacidade, vontade de mudar a Constituição, porque não era o momento de fazê-lo. Nós estamos ainda numa fase que nem mesmo se implementou aquilo que foi lá colocado, não se chegou mesmo a regulamentar.

Mas voltando a essa questão da relativa capacidade que a lei tem para transformar a realidade, eu acho que é preciso observarmos que a lei, como instrumento social, tem limitações que são muitas. Por exemplo, o legislador quer abarcar, com conceitos abstratos, as realidades, e fazê-lo de modo genérico. Toda vez que eu agrupo soluções normativas únicas para soluções diferentes, eu estou, de algum modo, nivelando o que por si só não é nivelável, então a lei já começa por aí com uma grave deficiência.

A lei, geralmente, vem em atraso, normalmente quando o legislador estabelece um critério é porque a lei é fruto da sociedade, não a sociedade que é fruto da lei.

Eu costumo lembrar, porque achei muito interessante a visão naquela época, em que Marx estava sendo julgado por um tribunal austríaco, e ele pegou o código civil francês, era um monumento nacional, os franceses se orgulhavam dele, e disse: "Eis aqui o Código Napoleão, não foi o código que fez a sociedade burguesa de hoje, foi a sociedade que fez o código e o dia que a sociedade mudar, esse código não vai passar de um pedaço sujo de papel" e jogou no

chão o código. Quer dizer, isso demonstra que a lei tem uma função importante, mas ela não é uma solução.

Nós vamos ver que as leis se redigem com dificuldades, há muitas dificuldades na Constituição federal. Eu, às vezes, fico perturbado de ver como é que se pode fazer, com todo aparato que nós temos no País, coisas tão ruins. A deficiência chega a ser preocupante. A gente não consegue entender, falar que quem fez aquilo são pessoas que não entendem bem, são parlamentares que trazem uma emenda.

Eu me lembro, por exemplo, que há um dispositivo na lei de um amigo nosso, professor aqui de Minas, José Elias Murad, que diz que as terras usadas para plantio de drogas serão desapropriadas sem indenização nenhuma - a redação é assim - e destinadas ao plantio, instalação de colonos.

Evidentemente, que desapropriação tem que ser com indenização, é da própria natureza do instituto. Ele queria dizer confisco e falou desapropriação, e assim nós temos vários dispositivos da Constituição que são mal redigidos, a ponto de torná-los ininteligíveis. Além do mais, legislar implica em reunir vontades, e vontades que muitas vezes não se conciliam, há interesses contrariados.

É muito difícil legislar sobre certos assuntos com o pessoal, eu estou sentindo isso aqui em Minas, e tenho feito alguns trabalhos. Discutir o conteúdo de uma lei é difícil e nós nunca chegamos a um resultado satisfatório.

Depois, vem a questão da interpretação da norma jurídica, ela é influenciada por valores, daí porque se valoriza muito hoje a corrente da axiologia jurídica, quer dizer, nós interpretamos de acordo com os valores de hoje, e vai por aí.

Mencionado aqui, pelo professor Anastasia, que eu estive durante 12 anos no Conselho Estadual de Educação, lembrei de dizer o seguinte: na época do Conselho, eu me surpreendia em verificar que eu dava menos valor às normas do conselho, à legislação de pessoal, do que os próprios professores que não tinham formação jurídica, eu tinha aquela preocupação de cumprir a resolução número tal, a portaria número tal.

Na verdade, a função do Conselho não era aquela de fazer prevalecer rigidamente os critérios normativos, às vezes sem o menor fundamento, aquilo foi posto ali, a sociedade mudou e nós ficamos interpretando e aplicando aquilo.

Lembro-me que uma vez compareceu ao Conselho o então secretário de Educação, hoje secretário de Ciência e Tecnologia, Otávio Elísio, para tentar convencê-lo a mudar uma resolução que exigia que, para formar uma turma de 2º grau tinha que ter tantos alunos, e as cidades do interior não conseguiam fazer turmas, porque, simplesmente, não tinham alunos para fazer, mas ela queria fazer e o Conselho não deixava criar.

Então, dizia o secretário Otávio Elísio: "Olha, se fosse para o ensino particular, tudo bem, ele tem que se pautar por normas de lucratividade, mas o Estado tem o dever de favorecer, de ajudar também as minorias. Por que exigir que as famílias mandem seus filhos para a Capital para estudar, ou para a cidade mais próxima"? Quer dizer, nós realmente, muitas vezes valorizamos a lei, a norma, mais do que ela tem o valor. O valor dela é pequeno e nós aumentamos este valor e, às vezes fazemos isto de um modo exagerado e cometemos graves equívocos.

Essa questão da legislação de trabalho tem uma história recente no Brasil. Nós tivemos o primeiro conjunto de normas consistentes sobre o assunto, que foi a CLT, é uma lei de 1º de maio de 1943 e daí sofreu sucessivas revoluções, mas antes nós tínhamos o Código Civil, que tratava de relações de trabalho, praticamente olhando o aspecto econômico, o aspecto do compromisso que um assumia com o outro, somente isso, não havia norma.

No século anterior não tínhamos nada, isso foi evoluindo. Hoje nós temos ao lado da CLT, uma imensa quantidade de critérios normativos que decorrem de orientações doutrinárias, e jurisprudenciais. Eu já posso dizer, alegar que deve ser assim, porque o tribunal tal interpretou assim, porque tem um enunciado, porque tem uma súmula, etc. Quer dizer, é um setor que o legislador descobriu que é missão dele legislar, é fundamental que ele disponha sobre essa questão.

No setor público, como disse aqui o professor Alberto, a evolução tem sido também recente. Só a título de curiosidade, trouxe aqui a Constituição de 1824. É a Constituição Imperial, é a nossa primeira Constituição e dizia que competia ao Poder Legislativo criar e suprimir empregos públicos e fixar os seus ordenados.

Eu estou insistindo na palavra emprego, porque não há nenhuma distinção real do fator chamado emprego e cargo, são coisas iguais. Emprego é exatamente o mesmo que cargo, ordenado é a mesma coisa que vencimento, mas nós ficamos querendo inventar nomes e tirar disso conseqüências que não têm o menor valor, quer dizer, nós estamos criando um direito administrativo baseado em muitas formalidades de linguagem, e isso não tem na realidade nenhum respaldo.

Mas, dizia a Constituição de 24 que o Legislativo criava e extinguiu empregos, fixava os ordenados e uma regra curiosa, outra, dizia o seguinte: no caso de danos a terceiros, quem se responsabiliza é o agente público e não o Estado. Na época estávamos diante de uma situação em que o poder público era considerado irresponsável, vigorava no mundo inteiro, não era só no Brasil.

A mudança ocorreu a partir de 1860. O Estado não era responsável pelo que fazia, se houvesse um dano, quem indenizava era o particular. Hoje, a situação é muito diferente, nós evoluímos de uma irresponsabilidade para uma responsabilidade civil objetiva, independente de culpa, mas aí é outra história.

Em 1891, na primeira Constituição Republicana, nós já tivemos aí alguma regra sobre acumulação de cargos, a questão da responsabilidade mudou, já teve um tratamento mais interessante, mas também ficamos por aí. A Constituição não se preocupava com o servidor.

Em 1934 tivemos um grande avanço. Foi aí que se instituiu o princípio da plena sensibilidade para o exercício de cargo, emprego ou função pública, que são exatamente a mesma coisa.

Deu-se estabilidade aos servidores que tinham dois anos com concurso, dez anos para quem não tinha concurso, mandou instituir o primeiro estatuto, que foi instituído há cinco anos, exigia para ingresso exame de saúde, dava aposentadoria por invalidez, não havia aposentadoria por tempo de serviço, ainda, dava direito a férias, etc. A de 37 repetiu a de 34 e a de 46 trouxe novas alterações, todas elas com aquele propósito de inibir, de aumentar a responsabilidade, de coibir.

O que se nota nas constituições brasileiras é um espírito de estabelecer restrições, porque o serviço público é o próprio lugar onde se favorece as pessoas indevidamente. Eu aumento o salário do meu subordinado, eu dou a ele um emprego por interesses que não são dos serviços, então a legislação de pessoal no início, especialmente no plano constitucional, ela vinha trazendo restrições.

Foi agora, em 88, que houve uma grande mudança, o legislador constituinte manteve as restrições, algumas até ampliou, mas estabeleceu alguns direitos, como o de greve, à isonomia, ao regime unificado.

O direito relacionado com organização de pessoal tem uma série de regras interessantes que acabaram desaguando na atual Constituição, que, no entanto, trouxe um petardo. O artigo que

dispôs o concurso público, está assim redigido: "a investidura, em cargo ou emprego público, depende de aprovação em concurso.

Eu fico horrorizado de ver o Supremo entender que não há mais provimento derivado. Como não pode haver? Alguém é demitido e reintegrado. Como é que ele vai fazer concurso para ser reintegrado? Não é possível, é um absurdo. Depois, alguém é promovido, como é que ele vai fazer concurso para ser promovido, a própria Constituição assegura carreira.

O que existe, hoje, é a moda do concurso público, quer dizer, o concurso passou a ser um modismo como o bambolê, há 20 ou 30 anos, era uma moda. As pessoas falam do concurso e babam de alegria, de satisfação, como se concurso não fosse permanentemente fraudado, como se o concurso não fosse, hoje, no mundo inteiro, uma das alternativas de admissão de pessoal.

Vejo que os concursos públicos muitas vezes, o que ele quer saber é o que o sujeito não sabe, e não o que ele sabe, essa que é a verdade. Agora, só para os senhores terem uma idéia das coisas como acontecem, vou pegar o estatuto dos servidores, que diz quais são os seus deveres. Eu quero que vocês pensem o que tem a ver isso aqui com o concurso.

O concurso é para aferir merecimentos, e o merecimento eventual, porque eu posso ser muito merecedor hoje, mas daqui a 20 anos eu esqueci tudo, eu não estudei, eu não me preparei, mas fiz concurso, ele não fez concurso ele é incapacitado, é o que está acontecendo hoje no Estado de Minas Gerais.

Então, vamos aqui aos deveres: "Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo. Não fala nem competência, esqueceram da competência. Ser leal às instituições. Isso é um valor moral, que não se apura no concurso, ele pode ser competente, mas mau caráter, desonesto, preguiçoso. Observar as normas legais regulamentares. Cumprir as ordens dos superiores. Atender com presteza. Levar ao conhecimento irregularidades. Quem faz isso é herói, aquele motorista que denunciou o Collor é herói nacional, porque ninguém tem coragem de fazer isso. Quando é um dever que está previsto em lei, é obrigação nossa levar ao conhecimento do superior e das autoridades o que está acontecendo, porque isso aqui não é nosso, nós somos gestores, somos titulares eventuais. Zelar pela economia do material. Quem é que não leva para casa *clipes, papel, ele não só não zela, como leva. Guardar sigilo. Ser assíduo e pontual. Quer dizer, na verdade, o concurso ficou sendo uma panacéia.*

Eu vou lhes contar uma história verdadeira. Na elaboração da Constituição, que resultou a Constituição de 88, foram feitos quatro projetos. Nos três primeiros estava lá, a primeira investidura depende de concurso. Investidura não é a palavra correta, a primeira investidura, quer dizer o ingresso no serviço público depende de concurso. Todo mundo falava o ingresso. Eu sempre ensinei e ensino há 20 anos Direito Administrativo, é o ingresso.

Pois bem, um dia eu estou indo para Brasília, um professor daqui, uma pessoa muito ilustre levando uma proposta, mostrou-me: "tirar a palavra primeira". - Tirar a palavra primeira, professor? Ele falou: É. - Por quê? Nós temos que acabar com a ascensão funcional, isso é uma vergonha. - Mas não tira a palavra primeira. Tirou a palavra primeira e está aí o Supremo dizendo que não existe investidura que não seja primeira. Quer dizer, isso foi uma loucura completa. Eu fico horrorizado.

Nós temos que agir. Não podemos nos julgar auto-suficientes nem conhecedores de tudo o que está acontecendo nos outros países? Lá tem concurso para tudo? Não. Eu acho até que é uma modalidade importante de escolha do candidato, até para atender a um princípio de igualdade, que é um princípio republicano, mas em um dado momento nós temos que perceber que concurso não supre todas as necessidades.

A França tem escolas. Como temos aqui a Escola de Governo, como o curso que nós fizemos, aqui, de Administração Pública, porque se faz o curso, em vez de fazer um concurso que dura,

às vezes, algumas horas, e dali sai com direito de ingressar no cargo. Se faz um curso, é preparado durante anos a fio.

Existem várias escolas de segundo grau, profissionais que recrutam pessoal, há convênios com universidades. Os melhores entram para o serviço público. Aqui não. Aqui tem que ter o concurso, e pior, o concurso até de quem já está, concurso do estável.

Quando vi o artigo 19 da Constituição, disposições transitórias, eu não acreditei no que eu estava lendo. Procurei saber porque tem muitas coisas que você não consegue saber o que é. Há um dispositivo aqui que diz assim: "A administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, - fiscal não tem jurisdição -, mas está aqui, precedência sobre os demais setores administrativos na forma da lei".

Eu procurava o que é isso, precedência em que sentido, qual o conteúdo da precedência? Aí me disse o Brei - Brei. É um funcionário que trabalha na Câmara, é assessor do deputado Delfim Neto. Isso aqui é uma briga da Polícia Federal com a Receita. O pessoal da Receita que ter a primazia de pegar muamba, porque no Brasil comprar no exterior e trazer é crime, quer dizer, essa é a razão de estar isso aqui na Constituição.

Eu fico surpreso de ver essas coisas, esse casuísmo que a Constituição tem e que nos traz um enorme problema na realidade. Nós tivemos um primeiro estatuto em 39, um em 52, que eu costumo dizer que é um estatuto muito inspirado na legislação francesa de 46 e eu esperava que, em 88, 90, no final do século, tivéssemos em condições de fazer uma coisa melhor.

A Lei 8.112 do estatuto, o famoso RJU é uma cópia requintada do Estatuto 52, quer dizer, esse tempo todo nós não conseguimos evoluir, eu fico, às vezes desanimado.

Quando em trabalhava em Brasília fui encarregado de algumas missões impossíveis inclusive, fazer carreira - O Dr. Luiz Alberto está dando aqui as dificuldades que ele está vivenciando hoje, instituir um sistema de carreira no serviço federal. Eu tinha essa missão, essa história começou um pouquinho antes. O Dr. Tancredo Neves, já se preparando para assumir a presidência, convidou-me para participar de um grupo de trabalho encarregado de fazer algumas formulações para a administração pública,. Propusemos a criação do Ministério da Administração, de um sistema de carreira, da unificação de regime, uma mudança na legislação previdenciária e quase tudo foi feito, menos a legislação previdenciária.

Ela se chamava Copag. A comissão que se instituiu, funcionava aí. Era tudo muito sigiloso, ninguém ficava sabendo, mas foram feitas as formulações e entregues a ele. Quando ele não assumiu e quem assumiu foi o presidente José Sarney, ele logo criou uma comissão geral da reforma administrativa. Essa comissão era composta de pessoas notáveis. Naturalmente eu participei, mas não sou notável e eu fui chamado para ajudar e foi um momento muito importante, porque aí se discutiu a administração pública brasileira e se colocou uma série de idéias, e aquilo funcionava, ia para Brasília, hotel 5 estrelas, todas as mordomias possíveis.

Quando o Dr. Luiz Alberto dá conta de que temos 14 mil motoristas na área federal, é porque motorista todo mundo tem. Para falar com um ministro de Estado em Paris, você passa pelo guarda da porta da repartição, - tem geralmente dois -, e pela secretária do ministro se você agendou. Aqui no Brasil, para falar com um chefe de gabinete do assessor do ministro você passa por um monte de gente. Tem cafezinho, tem água, tem motorista, tem tudo, quer dizer, não há racionalidade nos gastos.

Nesse processo de desvirtuamento da função pública, as pessoas assumem uma postura em função do tamanho da mesa, da posição do gabinete, do andar que ele está, quanto mais alto melhor, quanto mais perto do gabinete do ministro, quer dizer, isso realmente é que nos deixa preocupado por falta dessa crítica.

Mas dizia, quando se discutiam os assuntos todos, percebemos, depois de um certo tempo, que estávamos repetindo as discussões, então eu falei: "Ministro, é hora de fazer,. Vamos começar a fazer o novo estatuto dos servidores, unificando o regime jurídico, vamos fazer o sistema de carreira, o senhor me ajuda?". Ele falou: "Ajudo". Eu estava aqui na Fundação, não tinha condições de participar, até que saí e fui ajudá-lo a fazer esse trabalho em Brasília.

Com relação ao Regime Jurídico Único eu jogava em dois times. Admitia que se fizesse um estatuto melhorado em relação ao de 52, e nesse ponto tinha um senhor que trabalhava comigo, que é uma pessoa notável, Dr. Norman Cavalcanti, um homem extremamente competente, e nós tínhamos o nosso projeto de estatuto que era uma visão apenas de requestrar o Estatuto 52, se não houvesse condições de fazer uma coisa melhor. Mas eu fazia um trabalho novo, um trabalho que partia de outras premissas.

O nosso direito de pessoal, que foi todo ele orientado no Direito francês, sofreu uma ruptura no momento em que nós, através do pessoal do DASP, aquela herança do DASP, fomos influenciados pela organização de pessoal norte-americana. Então o conceito que nós adotamos hoje, não é o conceito estatutário, por exemplo.

Era preciso fazer uma coisa diferente. Por outro lado, a legislação de pessoal ficou extremamente esparsa. Eu costumo usar uma expressão, é um cipoal normativo, a cabeça dói. Entra um sujeito no meu escritório, eu sou advogado, e diz: "Olha, eu estou com um problema assim, assim", assunto de Estado é um assunto, outro assunto é outro assunto. É aquele mundo de coisas que você tem que entender e fala: "faz um relatório para mim por escrito, sabe mais o caso do que eu", e sabe mesmo, porque é quase impossível administrar, aplicar direito de pessoal, a quantidade de normas e as diversas categorias de normas que vão até o final, isso dificulta bastante.

Então, achávamos que era preciso consolidar, era preciso fazer um estatuto que deixasse menos espaço para normas menores, para interpretações, regulamentos, portarias etc.

Achávamos que era preciso fazer um estatuto que limpasse o passado e evidentemente eu sempre advoguei que a legislação de pessoal devia ser única e estatutária. Eu falo estatutária, porque estatutária é apelido, quer dizer, uma lei específica de pessoal, diferente da legislação celetista que não se aplica ao setor público, por todas as razões. Não precisa acreditar em mim, acredite em todos os países membros da OIT.

Fiquei surpreso de ver que só a China continental, em 88, não tinha ainda o estatuto de pessoal do servidor público, os demais países tinham. Suponho que não é possível que todo mundo esteja errado, há características próprias que exigem uma legislação específica.

O trabalho do estatuto, o ministro Aloísio Alves falou: "Deixa para depois, vamos fazer a carreira". Fizemos o projeto, entregamos, fui com ele ao presidente Sarney, entregou ao presidente, mas custava dinheiro e aí não saiu, ficou engavetado.

Porque não é possível, concordo com o professor Luiz Alberto, fazer carreira, organizar pessoal, sem corrigir pelo menos, um pouco das distorções que existem hoje, até porque, é uma expectativa de que isso seja feito assim, as pessoas já não se agüentam mais e um dos piores critérios de remunerar é remunerar desigualmente.

Bom, eu queria fazer um comentário do estatuto federal, algumas coisas que me parecem assim, completamente erradas, mas não dá tempo, A questão do concurso eu queria abordar mais um pouco também. Eu queria dizer o seguinte, que vocês refletissem; a igualdade é uma utopia e às vezes, uma grande injustiça.

Nos Estados Unidos, para citar o exemplo do nosso irmão rico do Norte, as leis privilegiam abertamente a mulher, o preto, para ingresso no serviço público. Isto está errado? Não. Essas pessoas sempre foram prejudicadas, é preciso dar a elas condições, como eu devo ter mais

cuidado, mais atenção com aquela plantinha que está ainda com dificuldade de crescer, como um paciente em estado crítico no hospital e tem que ser tratado com mais atenção.

Nós partimos do pressuposto de que todo mundo tem que ser tratado igual. Não é a justiça da absoluta igualdade, a melhor justiça. Segundo Aristóteles, a melhor justiça é a justiça distributiva, tratar desigualmente aos desiguais, isso é que deve ser feito.

Acho que o concurso público tem que levar em conta situações. Hoje não se admite nem mesmo conceder aos servidores alguns privilégios, que já são servidores, que já se mostraram honestos, já cumpriram os deveres do cargo. “Não, isso não vale nada, eu quero saber o que você sabe agora de datilografia, se não souber eu te reprovoo”, assim que o critério é feito.

Estamos, hoje, vivendo a seguinte situação, estados e municípios estão instituindo seus regimes jurídicos únicos, mas com imensa preguiça, eles não têm ainda, o que Minas fez, uma lei que diz assim: “passa a se reger pela Lei 869 os atuais servidores celetistas”, foi feita assim:

O que se queria era exatamente fazer uma unificação mas também se queria fazer um regime novo. A Constituição não mandou adotar a Lei 8112 ou a CLT, mandou instituir. Supostamente ela queria que fosse um regime novo e nós não temos feito isso.

Estou fazendo um trabalho interessantíssimo em um município de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro contratou o serviço e eu estou coordenando o trabalho no município de Passos. Fizemos um estatuto próprio para Passos, específico, com suas peculiaridades. Separamos o que é matéria estatutária, direitos e deveres, isso que é estatuto. Separamos o que é carreira, organização de pessoal, uma lei específica sobre carreira.

Estamos discutindo hoje, aqui, essa lei e a parte de remuneração, que é outra coisa, eu não posso colocar no estatuto, normas sobre remuneração, porque remuneração é onde há de se fazer um grande esforço para arrumar e é onde nós temos os maiores problemas. Paga-se muito mal, paga-se muito desigual e, para acertar isso, tem que ter uma política, e essa política tem que ter tempo para ser implementada.

Essa proposta nossa prevê um regime jurídico único, mas fundado em três leis, uma de direitos e deveres, uma outra de remuneração e uma outra de carreira, organização de pessoal. Evidentemente, que eu estou insistindo em que se possa ter alguém promovido de um nível para outro, de um grupo para outro, de uma categoria para outra. Não vejo porque sonegar ao servidor que entrou num cargo de escolaridade de primeiro grau, fez um curso superior, ele deve ter o direito de passar, só que não é uma passagem pura e simples, é preciso que haja vaga, é preciso que ele seja habilitado.

Não confundir escolaridade com habilitação. Eu posso ter curso superior, mas pode não ser o curso que se exige para aquilo ali. Eu, inclusive, tenho dito que nós precisamos verificar que, nem sempre, aquele profissional que a escola superior formou lá fora serve para o serviço público. Eu posso cobrar dele uma certa capacitação para ele ser promovido, agora, é preciso que ele tenha mais merecimento que outro candidato que também disputa o cargo.

Estamos propondo, portanto, que se dê ao servidor o direito à mobilidade. Mobilidade é um dos princípios que tem sido objeto de grande insistência da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Ela elege a mobilidade como um direito do trabalhador. Eu tenho direito de crescer dentro da minha empresa, e mais, eu tenho o direito de sair da minha empresa.

Nós estamos negando ao servidor o direito de crescer dentro da organização? Não. Você tem que fazer concurso público, você tem que fazer de novo, e o concurso público, quem já fez e eu já fiz vários, é um massacre, e costuma ser profundamente injusto. Mais do que isto, costuma ser um evento de sorte, é uma eventualidade.

Lamento muito não poder continuar. Eu sugiro à Fundação que retome esses estudos, talvez até especificando mais os temas das próximas semanas que vierem a ser organizadas, porque nós temos que debater essas coisas. Ninguém é dono da verdade, mas nós temos que ter o direito de discutir para encontrar as melhores soluções. Obrigado.

ANTÔNIO ANASTASIA - Peço escusas pela minha função desagradável de moderador, mas é a incumbência que recebi.

Nesse dia, eu recebi a incumbência também de uma breve síntese do que foi exposto. O que se torna a meu juízo e acredito que dos senhores, também, totalmente desnecessário, em primeiro lugar, pelo brilho dos expositores, que com a clarividência que todos possuem, demonstraram conhecimento em todos os institutos necessários à indagação dos temas relativos ao regime jurídico único, cargos e salários do setor público.

Todavia, não me furtaria trazer aqui algumas breves observações que igualmente me acompanham e perturbam, relativas a esse tema.

Em primeiro lugar eu gostaria de dizer que, desde a promulgação da Constituição Federal, em 88, da Constituição do Estado de Minas Gerais, em 89, e da edição, entre nós mineiros, da Lei 10.254, do Regime Jurídico Único, em agosto de 1990, nós já demos um passo extremamente importante na evolução da organização do corpo funcional do Estado de Minas e, é claro, no campo Federal com o Regime Jurídico Único.

Ainda que com as mazelas e dificuldades aqui apontadas, especialmente pelo professor Vicente de Paula, de toda sorte, a unificação do regime jurídico, sobre o manto do estatuto, unificando todos os direitos e deveres dos servidores públicos civis, dos órgãos da administração indireta, das entidades autárquicas, dos entes fundacionais, sobre um único e idêntico plexo de direitos e obrigações, foi entre nós brasileiros e entre nós mineiros, igualmente, um avanço extremamente importante.

Até porque como todos sabíamos, e nós aqui mesmo no Estado de Minas, tínhamos uma situação completamente anárquica, através de um verdadeiro mosaico de direitos e obrigações, que entrava em conflito permanente entre os ditames da legislação trabalhista e as imposições do regime dito estatutário. Adotando a linguagem tecnicamente correta, entre um regime contratual bilateral, qual seja o celetista, e o direito unilateral de direito público, qual seja chamado estatutário.

A unificação, por si só, a meu juízo, já foi uma grande evolução, uma grande melhoria, um grande incremento. Ainda que a sua forma de introdução bastante díspar entre os estados da Federação e a própria União Federal venha levando algumas dificuldades na aplicação dos seus dispositivos.

O Dr. Alberto citou agora há pouco o caso do concurso para fins de efetivação, instituto do qual o professor Vicente, nós já conhecíamos sua posição há mais tempo, é inimigo, em razão do texto do artigo 19. Todavia, as preocupações em razão das manifestações pretorianas são graves, e a administração pública não pode fechar os olhos, lamentavelmente, ao posicionamento dos tribunais superiores.

Em Minas Gerais mesmo, no caso do acesso, lamentavelmente o Supremo Tribunal suspendeu a nova lei mineira que tange às diretrizes de carreiras em relação ao acesso. Na mesma sorte, o Dr. Luiz Alberto trouxe aqui notícia, que eu não sabia, do município de Piracicaba e que é um dado grave também, já encontrado no âmbito dos municípios.

Ainda que a posição dos tribunais seja uma posição doutrinariamente discutível, eles têm a competência, no nosso Estado, para fazer do preto o branco e do quadrado o redondo, porque fazem a coisa julgada. Lamentavelmente, são dados graves que nós temos sempre que ter essa

preocupação. Mas de toda sorte, a unificação do regime, como eu dizia, já foi um avanço extraordinário.

O segundo passo, muito mais difícil é a introdução do sistema de carreiras, muito mais difícil por quê? O Dr. Luiz Alberto fez menção aqui, a Dra. Lúcia fez uma belíssima palestra sobre a necessidade de uma harmonia das políticas públicas, porque há entre os servidores, e os senhores são todos servidores e sabem bem disso, e eu também o sou de carreira, o senso do corporativismo. O corporativismo é inimigo da carreira, porque cada qual só quer saber da sua situação.

Esses anos, na atual administração, deram-me muito mais experiência talvez, do que os anos de estudo de Direito Administrativo. A função do secretariado, o Conselho Estadual de Política Pessoal me fez ver, na verdade, que os servidores não estão se incomodando com o quanto ganham, apesar de ganharem pouco, eles se irritam muito mais com o que a outra categoria ganha.

Lamentavelmente, ocorre é isso, e eu acompanho isso, diariamente, nas atividades da Secretaria de Planejamento e agora na de Administração, na Comissão de Política Pessoal. É uma pena, porque cada qual observa muito mais a sua situação. Não é só o servidor, digo isso ainda com mais tristeza, porque o próprio dirigente também só pensa nisso. O dirigente de cada órgão ou entidade não enxerga o vizinho, ele só quer resolver a sua situação, atribuindo ao governo, de um modo geral, e a esses órgãos centrais, no caso do Estado a Secretaria de Planejamento, da Fazenda e da Administração, e à Casa Civil, a responsabilidade do ônus de tentar resolver o todo.

Se você concede o benefício A, imediatamente torna-se praticamente impossível a administração, porque o corporativismo é inimigo da sistematização de carreiras, e a sistematização pressupõe - bem lembrou o professor Vicente, - o mínimo de vantagem remuneratória de organização. E nós temos o caos.

Por quê temos o caos? Porque durante esses anos todos, especialmente os anos pretéritos à instituição do Regime Jurídico Único, a contratação celetista se fazia a larga, divorciada de qualquer parâmetro ou critérios de ordem técnica, contratando-se sem concurso, sem quantificação de necessidades de cargos, empregos ou funções e com salários díspares para funções iguais.

Estamos diante de um retrato do caos, e isso não foi possível ainda corrigir nem no campo da União, nem no campo dos estados e municípios. É um desafio que eu coloco aos administradores públicos. Oxalá um dia nós teremos as soluções desses problemas com a compreensão dos poderes judiciários de todas as esferas, porque o Poder Judiciário, com todo respeito, tem uma situação até muito cômoda. Ele não está envolvido no dia-a-dia da administração pública.

Se os magistrados tivessem, durante um mês, 15 dias, à frente de uma secretaria, de um ministério, com os problemas relativos à administração, eles veriam como é difícil a administração, como também eu acho que, no caso de um professor de Direito Público, também de Administração Pública, muito diferente, muito distinto da teoria é na realidade o dia-a-dia da administração.

Os alunos do Curso Superior de Administração Pública, que estão se formando aqui, terão a oportunidade de ver isso ao longo do tempo.

Feitas as considerações só me resta uma observação final, que ainda pior do que a implantação do sistema de carreiras, será a solução da questão remuneratória. Esse é um problema sem fim, não existe nenhuma pessoa que está satisfeita com o salário que recebe e, até porque, sejamos também francos, o maior problema, não é o único, é a questão remuneratória.

Em várias instituições os salários foram multiplicados e ainda assim não foi resolvido o problema. Contaram-me um episódio interessante. Quando era secretário de Saúde, o Dr. Dario Faria Tavares, com muito prestígio conseguiu, na época, aumentar em termos reais 12 vezes o salário dos médicos.

Passados dois meses desse aumento que nunca houve, nunca se repetiu e com certeza nunca se repetirá, a situação na saúde continuava caótica. Ele reuniu os dirigentes, os sindicatos e disse: "Mas o que está acontecendo? Os salários estão 12 vezes maiores, estão ganhando muito mais" e eles falaram: "Mas agora estamos descontando o tempo que ganhávamos mal, então, continuamos sem trabalhar".

Lamentavelmente, é um dado da história administrativa do Estado. O problema maior não é o salário, porque os salários podem melhorar muito, e tivemos nesta casa a experiência disso, alguns anos atrás, e ainda assim tivemos dificuldades a falta maior é gerenciamento, falta gerenciamento no serviço público, e isso é o grande dado. A absoluta falta de condições gerenciais mínimas e de uma certa responsabilidade, quer por parte dos administradores, quer por parte dos servidores e também a consciência dos administrados de qual é o papel do poder público, tudo isso numa civilização um pouco atrasada como é a nossa, leva ao caos da governabilidade.

Dessa sorte nós temos que os servidores se colocam aí, naturalmente, até em certo aspecto, lamentavelmente, mal vistos pelos administrados por receberem, ainda que minguados vencimentos e não responderem à altura as exigências da comunidade ou da sociedade. Isso tudo vai mudando, ainda que a passos lentos. Esses dados um pouco pessimistas eu faço ver aos senhores porque os esforços vigentes são realizados e são executados, mas lamentavelmente os resultados nem sempre se coadunam com aquilo que se pretende.

Eu acredito que a questão remuneratória do serviço público é muito grave, é gravíssima, Mas diante de um quadro de recessão econômica, dificilmente haveria mudanças. Fiquei surpreso e eu não conhecia os dados que o Dr. Luiz Alberto trouxe, que no caso da União o comprometimento da folha é pouco mais de 20%, o que é completamente distinto dos estados da Federação e dos municípios que eu conheço.

Isso permitiria à União, aparentemente, uma possibilidade de uma recomposição tanto melhor, ainda que no caso da União haja um problema muito delicado, que é a questão da remuneração dos militares.

Eles não concordam com qualquer tipo de isonomia que não seja com os militares sendo privilegiados, o que também dificulta muito, porque é um número bastante expressivo de servidores, o que talvez no caso da União isso seja explicado. Como diz o Dr. Luiz Alberto, são 700 mil servidores ativos, enquanto só em Minas Gerais nós temos 400 mil, ou seja, temos pouco mais da metade de servidores e uma receita evidentemente menor que 5% da Receita Federal.

Com essas observações genéricas, cumprimentando de modo efusivo aos ilustres palestrantes que trouxeram às análises dos senhores, naturalmente indagações das mais graves sobre esse tema, que talvez dessas questões colocadas nessa semana sejam os temas assim mais práticos, objetivos e contundentes, porque refletem no dia-a-dia da administração eu passo logo à fase dos debates, declarando que aquele que deseja formular a algum dos palestrantes alguma indagação, deverá dirigir-se ao microfone já preparado, declarar o seu nome e sua origem e identificar igualmente aquele palestrante que será o destinatário da sua indagação. A pergunta deve ser feita de maneira objetiva, porque a resposta também o será, em razão do adiantado da hora e nós temos somente 30 minutos para essa fase.

PERGUNTA - TALES LOBATO SANTOS, representando a Sociedade Mineira de Engenheiros, na qualidade de presidente da Comissão de Ensino de Engenharia. Quero acrescentar que faço parte, também, de entidades ligadas ao ensino no interesse da Engenharia, Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENG, e já debati, no Brasil todo, assuntos de interesse não só da Engenharia, mas também do seu ensino, dentro da sua especialidade, tendo em vista o avanço tecnológico.

Quero trazer um exemplo aqui, o meu testemunho, que eu acho interessante, porque ele é de nível internacional e está muito vinculado ao assunto de todos os palestrantes.

Em primeiro lugar, o Dr. Luiz, porque é um exemplo que está na dependência do regime único de cargos e salários, o exemplo que a professora Lúcia deu, do inspetor de veículo também estar vinculado, e mais ainda o Dr. Vicente, que disse o exemplo do funcionário efetivo que tem que fazer concurso, que o plenário achou graça e assustou. Agora, o meu caso, além de ser efetivo e fazer concurso, em vez de receber promoção recebeu castigo, é o caso das Escolas Técnicas Federais que nós temos em todas as capitais do Brasil.

Algumas delas, hoje são cinco inicialmente eram três, passaram a ser centro de formação superior, CEFET's, e com isso passaram para o nível superior, e os funcionários de carreira efetivos foram obrigados a fazer concurso de mestrado ou doutorado para ingressar no nível superior. Pois bem, obviamente, teriam que dar aula em nível superior, se são de nível de segundo grau, e passaram pela peneira para atingir esse cargo, inclusive com concurso público, para efetivar na área do CEFET de nível superior.

Na ocasião que chega a aposentadoria, ele não aposenta como professor titular de nível superior, ele vai aposentar como titular de segundo grau, porque o CEFET é de nível de segundo grau. É um diretor-geral de nível de segundo grau que administra a parte do nível superior, é está na dependência exatamente do regime único. Enquanto nós não tivermos o regime único, não haverá condição para solucionar esse problema dessas aposentadorias e desses professores de carreira, que estão exercendo as suas funções.

A professora Lúcia deu o exemplo do inspetor que pega aquele atropelado e põe no passeio. Agora eu pergunto: E o professor que está no CEFET em nível superior vai poder dar as suas aulas em nível de segundo grau, no entanto, é obrigado a dar aquilo que ele assumiu, quer dizer, o professor não tem jeito, é o castigo de todo jeito, sempre no sofrimento da classe. De maneira que é um testemunho que eu trago aqui, que abrange tudo que foi falado e debatido. Muito obrigado.

ANTÔNIO ANASTASIA - Muito bem Dr. Tales, como o senhor não fez nenhuma indagação, trouxe tão-somente um exemplo. eu gostaria de agradecer a sua participação.

PERGUNTA - FLÁVIO BERTELLI, da Utramig, eu queria apenas contextualizar alguma coisa sobre o que o Dr. Antônio Augusto falou. Eu também aliás sou testemunha dessa época em que o Vicente trabalhava, fomos colegas, inclusive, de Secretaria de Estado da Educação, na administração José Fernandes.

Essa lenda da Secretaria de Estado da Saúde, isso é lenda, na verdade. O que o Dario Faria Tavares fez, foi se aproveitar politicamente e até com muita vivacidade, de um convênio com a Organização Mundial de Saúde. Ele trouxe para a Secretaria de Estado da Saúde uma série de elementos que eram denominados de esquerda, na época, e transformou a Secretaria de Estado da Saúde até em *layout*, do ponto de vista técnico. Não havia isso, eu sou testemunha. Eu trabalhava junto à secretaria, porque na época, eu era coordenador do Instituto Estadual de Estatística e estávamos às voltas com um problema seríssimo de estatística vital, uma coisa séria com o problema da meningite, que era censurado pelo governo federal, isso é um testemunho.

No entanto, na Secretaria de Estado da Educação nós éramos 11 todos da Fundação João Pinheiro na época, e quando o professor José Fernandes Filho saiu da secretaria, o novo secretário fez, desses 11, 54 contratos pela Fundação João Pinheiro. Então, o problema é muito mais de fiscalização e de alguns parâmetros, realmente, talvez até de mérito.

Eu fiquei muito satisfeito, pessoalmente, porque a palestra do professor Vicente saiu da mesmice. Temos estado aqui esses três ou quatro dias, na Semana de Administração e Políticas Públicas, tendo aqui um auditório predominantemente de jovens, que vão se formar e, desde 1972, quando eu entrei no Estado, estamos discutindo mais ou menos a mesma coisa.

Eu não consigo pensar em termos sociológicos, por exemplo, de que as coisas que foram discutidas aqui estão configuradas naquela célebre polêmica entre a modernização, através de Karl Deutsch, de Gino Germani, etc., e o pessoal da área mais marxista, que é da sociologia e da utopia, achava que era realmente o substitutivo do capitalismo.

A minha pergunta é a seguinte, nós temos aqui menos a Lúcia que não é da formação, parece-me que o Luiz Alberto também é advogado, essa postura administrativista. Faço uma pergunta a qualquer dos três, mas, sobretudo, ao professor Vicente.

Hoje, com a falta de um discurso mais estrutural há uma fragmentação cada vez maior da teoria. Nós não estaríamos, hoje, nessa postura administrativista sempre muito pontual, deixando de ter uma visão mais estrutural da sociedade? E, em termos do direito, utilizando a obra de Marx de dizer isso que você disse, o direito à ficção, o que se coloca ali é uma tentativa de interpretação da realidade, tal como todas as ciências.

Então, a minha pergunta é nesse sentido, se há alguma coisa a esse respeito, porque é assustador o que nós estamos vendo em termos de fragmentação em todas as áreas do conhecimento, e o mais preocupante que é essa área que eu estou lidando, que é da área de ciência e tecnologia, com as qualidades totais, com as coisas que vêm por aí, e nós não estamos levando em consideração a nossa realidade.

VICENTE MENDES - Bom, Dr. Flávio, é exatamente isso que a gente quer dizer, O direito administrativo, talvez por falta de se autopensar, ele vem se caracterizando por uma atitude visivelmente autoritária e de detalhismo. é o que acontece por exemplo, na área de cargos e salários.

Chega-se a dizer o que a pessoa faz, mencionar cada uma das atribuições do cargo, quando nós queremos, em qualquer time de futebol é assim, é um sujeito que jogue no gol, que jogue lá na frente, ponta-direita, ponta esquerda, seria exatamente isso.

Uma vez travei uma discussão com um senhor do Banco do Brasil, que pregava o desvio de função, e eu não entendia como se podia pregar o desvio de função, pois ele me convenceu que eu estava errado. Desvio de função é ótimo, desde que seja sobre certas condições, porque você detecta o elemento que tem aqueles pendores, aquelas virtudes e o leva para fazer aquilo, que você precisa que seja feito.

Realmente, temos que repensar. Talvez, as soluções fossem as normas administrativas não descerem a tantos detalhes, deixar ao administrador ou ao aplicador um pouco de liberdade para que ele decida. Agora, você tem que preparar quem vai interpretar, porque o nosso grande problema no serviço público chama-se gerência.

Nós não preparamos gerentes, então os gerentes são aqueles que os políticos põem, que ficam lá alguns dias e vão embora. Não há burocracia, não há continuidade, não há competência. Quando você encontra uma solução como essa, que tem um aprofundamento teórico pelo conceito de lei e procura solução, você coloca aquilo na mão de quem não sabe, e vai usar mal.

Não há condições de fazer nada sem que as pessoas melhorem. A lei não muda a realidade e pode até atrapalhar, como nesse caso, isso é que eu penso.

Eu queria dar uma palavrinha ao Dr. Tales sobre o que ele mencionou, que é a questão do desvio do conteúdo. Acho que estamos, às vezes, perdendo tempo. A faculdade de Ciências Econômicas, que foi criada em Minas Gerais, é uma escola importante, inclusive, de tradição nacional, foi criada por advogados e nenhum deles tinha habilitação nas áreas de economia para ensinar.

Pois criou, instalou-se a escola, ela se autodesenvolveu. Eu posso ter um professor de segundo grau em condições de lecionar para o nível superior. Aliás, nós valorizamos muito no Brasil esse seccionamento de escolaridade, isso não precisa ser sempre assim. Posso ter um indivíduo altamente competente, altamente capaz, que possa exercer bem um trabalho que, eventualmente, é de nível superior e não tem o curso.

Nós ficamos muito atrelados a formalismos, esquecendo da realidade e enquanto estivermos presos a isso nós não vamos conseguir evoluir nessa organização de pessoal.

PERGUNTA - RENATO MORATO, aluno da Escola de Governo do CSAP. Eu queria colocar uma questão especial para o Luiz Alberto, mas acho que seria interessante também a opinião do secretário Anastasia.

É sabido que em alguns países do Primeiro Mundo existe uma diferenciação, existe um servidor civil, um servidor militar, a carreira militar e a carreira civil, que funcionam de maneira semelhante. Não seria interessante esse tipo de conceito aqui no Brasil, para solucionar esse problema de isonomia, plano de carreira? É sabido também que o serviço militar tem a hierarquia rígida e qualquer tipo de cargo, qualquer tipo de função que é exercida, tem que encaixar entre os cargos da carreira militar.

Acho que seria uma forma interessante de unificar os cargos para todas as áreas do serviço público, solucionando talvez esse problema. Eu gostaria de saber a opinião do Luiz Alberto e do secretário Anastasia.

LUIZ ALBERTO - Em relação a essa questão, não é propriamente uma questão nova. Essa discussão sobre sistema de carreiras tem aparecido várias vezes como a bandeira daquelas pessoas que defendem a adoção de um modelo de carreira genérica, uma carreira só para o serviço público inteiro e lá dentro as pessoas transitam com flexibilidade, com ampla mobilidade.

O problema é que esse conceito, na verdade, é falso, porque, dentro da carreira militar, não temos uma carreira neste sentido, ou seja, quem entra como cabo não termina como general. Há uma separação entre as patentes em grupos. De modo que um cabo poderá chegar a, eventualmente, capitão, ou um sargento a capitão, ou a tenente, mas nunca a general. Para chegar a general tem que começar como major ou capitão, uma coisa assim,

Então, há círculos em que a patente correlaciona com outra e permite e, nestes círculos, há sim, uma similaridade em termos de requisitos, de complexidade de formação. Para que se tenha acesso aos círculos oficiais superiores é preciso ser formado por uma academia militar, e há um concurso para ingresso nessa academia militar que forma o aspirante ou o tenente que vai seguir dentro daquele círculo.

Mesmo nesses casos não há mobilidade ampla entre os vários corpos da Forças Armadas, ou seja, quem ingressa no corpo da Engenharia vai permanecer naquele corpo. Agora, inclusive, foi encaminhado um projeto de lei para o Congresso para autorizar que os militares possam transitar entre as diferentes forças, mas, dentro do mesmo corpo, de modo que este modelo, na

verdade, não é exatamente como se apregoa, os militares também convivem com certas regras já há muito tempo consolidadas e que permitem transparência dentro da carreira militar.

É verdade que se poderia, sim, adotar algumas novas regras no sentido de acabar ou minimizar aquilo que o professor Vicente acabou de dizer, ou seja a paralisação do cargo, o problema é de transição. Como é que nós chegamos a este novo modelo, partindo do modelo atual em função das limitações constitucionais? Se o Supremo Tribunal veta, entende que não é possível eu pegar uma pessoa que hoje ocupa um determinado cargo, passar para um outro de conteúdo genérico mais amplo, eu tenho que trabalhar esse conceito de sistema de carreiras para daqui a algum tempo, ter um quadro novo, pelo qual eu recrutaria por concurso, inclusive utilizando como clientela os funcionários atuais.

Mas eu teria que considerar a hipótese de um quadro em extinção, então eu posso, eventualmente, dizer que daqui para frente, seis, oito, dez ou vinte grupos diferentes de carreiras, com conteúdo mais ou menos genérico. Por exemplo, eu não vou ter um cargo de médico cirurgião disso, um médico cirurgião daquilo, vou apenas ter um cargo de médico, um cargo de analista administrativo, não vou ter mais um cargo de técnico de planejamento, um cargo de técnico de administração, um técnico de contabilidade, um técnico de finanças.

Essa fragmentação é uma herança com a qual nós temos que aprender a conviver e eu acho que existe em todas as esferas de governo. Como é que se faz a transição para um novo sistema, e se esse novo sistema é capaz de atender às nossas necessidades em um serviço público mais eficiente é uma outra discussão.

Acho que não é simples assim transpor o modelo militar e civil e vice-versa. Temos que tentar pensar em um serviço público que tenha flexibilidade, mas que seja transparente e adequado aos limites que hoje estão vigorando.

Não podemos esquecê-lo, ignorá-lo simplesmente, senão estaríamos infringindo aquilo que o secretário se referiu, ou seja, nós, como administradores temos que nos pautar pelas leis e não julgá-las a nosso critério se são boas ou más, se são ruins, vamos mudá-las, mas temos um limite também. A Constituição é ruim, nós vamos mudá-la, mas dentro de uma discussão muito transparente, com a participação da sociedade e, aí sim, talvez podemos chegar a um bom tempo.

ANTÔNIO ANASTASIA - Nosso jovem Renato me atribui trabalho, além do meu terrível de moderador, ainda para responder perguntas também. Mas por delicadeza eu acredito que há uma possibilidade de haver uma grande similaridade, guardadas as proporções, como bem lembrou o Luiz Alberto, entre a carreira militar e a carreira civil, até porque a idéia de carreira, no serviço público civil, é oriunda da concepção que foi dada no Exército, nas Forças Armadas, principalmente napoleônicas.

Mas o que nós temos, a meu juízo, é que alguns institutos, que com êxito existem no âmbito do serviço militar, na carreira militar, devem ser trazidos, estão concebidos, quer na proposta federal, quer na proposta estadual.

Em primeiro lugar nós temos a necessidade de cursos de formação para a progressão na carreira, o que dará idéia de mérito. Os militares só terão ascensão aos postos, quer na nossa gloriosa Força Pública Mineira, a qual a Fundação João Pinheiro está íntima e visceralmente ligada, mas também nas suas armadas federais, quando realiza os cursos específicos para promoção a capitão, depois a coronel e no caso da Forças Armadas a generalato, na Escola de Formação do Estado Maior.

Isso é muito importante. no âmbito civil estamos também concebendo, e para isso a Escola de Governo foi exatamente criada para que o servidor de nível superior, no caso aqui em Minas

Gerais, possa ter essas promoções ou progressões, ou o nome que venha a ser dado como disse o professor Vicente, o rótulo. Essa movimentação se dará desde que ele comprove essa capacidade.

Há outros dois institutos que eu acho importantíssimos na sistematização militar, que podem também ser trazidos ao âmbito civil, que também já ocorrem no caso da diplomacia, que é uma carreira muito parecida com a militar nesse caso.

Primeiro, que alguns postos de cargo, chefia ou de direção são privativos de determinado nível, então, você só é comandante de um batalhão se você for tenente-coronel, no caso da Polícia Militar. Você só poderá ser superintendente de uma superintendência do Estado, se for técnico do nível tal e para tal ter feito um curso de gestão. Isso vai profissionalizar demais o Estado, é uma utopia, um sonho, mas eu acredito que um dia nós teremos condições de chegar a isso.

Outro ponto que eu acho fundamental é que a idéia de carreira, a mim, pessoalmente, significa uma pirâmide, uma disputa. Não é possível haver carreira em que todos vão juntos para o último grau, naturalmente, vamos ver quem são os melhores, porque a disputa é importantíssima para melhorar o nível do servidor, a competência, o desempenho, a capacidade, a inteligência.

Os servidores não são todos iguais, evidente. Uns têm melhor aperfeiçoamento, melhor capacidade, melhor dedicação, maior zelo, maior empenho. Esses deverão ser favorecidos na carreira que será piramidal. Nós vamos ter um outro problema grave, que é o de gerenciamento. Temos que cuidar para que esses servidores sejam, de fato, os melhores, e não os amigados ou protegidos, porque é outro mal que assola a administração pública, lamentavelmente, uma certa influência política.

No momento que nós tivermos uma sistematização bastante vigorosa e um profissionalismo colocado, aí sim, a norma será boa para impor limites nesses casos, e acho que teremos trazido o que há de melhor na estruturação militar para o serviço civil e teremos a possibilidade de ter carreiras.

LUIZ ALBERTO - Eu queria acrescentar um dado, em relação à carreira diplomática, que é realmente o único paradigma por enquanto que os militares conhecem a respeito, em termos de estrutura de carreira do serviço público.

Temos tido várias oportunidades de discutir com representantes dos ministérios dos militares a questão, e eles sempre vêm a questão da isonomia como dependente da implantação de um sistema de mérito, de uma estrutura de carreira piramidal. Eles não aceitam a idéia, por exemplo, de que em uma determinada carreira haja 5 mil pessoas ganhando igual a um general, por que está todo mundo em fim de carreira.

Eu fiz um levantamento que mostra a estrutura de salários, em termos de disparidades salariais. Um dos cargos mais bem remunerados do poder público federal hoje, é o cargo de analista do Tribunal de Contas da União. Ganha, aproximadamente, 50% mais do que um general de 4 estrelas, e 93% dos funcionários de nível superior do Tribunal de Contas da União estão nessa faixa de salário. Então, isso realmente é um problema e tanto.

ANTÔNIO ANASTASIA - E sem tempo de serviço para isso, simplesmente, rabo de foguete.

Um dos males da Constituição, talvez, tenha sido a autonomia exagerada.

PERGUNTA - A pergunta é para o Dr. Luiz Alberto dos Santos. É sabido por todo mundo aqui, pela nação inteira, que o deputado não trabalha. O senhor é advogado, não é? Eu queria dizer o

seguinte: hoje eu ouvi pelo rádio que não houve quorum para aprovar a cassação do deputado mineiro, José Geraldo Ribeiro.

Antes, os deputados começavam a trabalhar na terça e terminavam na quinta, então o locutor fez o seguinte comentário: "agora, nem na quarta-feira, que é no meio da semana, não há mais quorum para a aprovação de projetos". Acho impossível deixar de levar a coisa para o lado político, porque os deputados federais, que são bem pagos, deveriam ser os primeiros a dar o exemplo para a Nação.

O problema nosso, além de ser de ordem jurídica é de ordem política, profundamente política, ética, então eu quero saber do senhor, se não há nenhuma instância jurídica que obrigue esses 503 deputados, que afinal de contas são funcionários públicos, a trabalhar e dar exemplo para a Nação.

LUIZ ALBERTO - Eu não vou aqui, é claro, assumir a defesa dos deputados. Eu só vou esclarecer, rapidamente, alguns detalhes que muitas vezes a opinião pública não consideram a análise desse assunto.

Em primeiro lugar, eu não acho que um deputado ganhe muito. Eu acho que 4.088 URVs, para legislar o País inteiro e assumir responsabilidade de grande importância no que se refere a orçamento público e tramitação de processos legislativos, é realmente um salário que permite muitos João Alves.

Até admiro que não haja muitos mais, talvez até haja mais que os 300 que ... se fosse pelo salário certamente haveria.

Quanto à questão de comparecimento a Brasília, eu sou um pouco suspeito para falar, porque eu assessorava a bancada do PT e, pelo menos, ela continua trabalhando os três dias por semana. Há, efetivamente, condições como hoje, em que por força do esvaziamento da pauta, até da estratégia de obstrução adotada em relação a medidas provisórias, o Congresso esvaziou.

Enquanto o governo não encaminhar ao Congresso um projeto de lei elevando o salário mínimo, como se comprometeu na lei sancionada recentemente da URV, é bem provável que não haja votação nenhuma. Esse é um dado. De fato, há uma tendência, a partir, de agora, do momento que terminou a revisão e com o andamento das campanhas eleitorais, de um esvaziamento muito grande do Congresso. Há pouca atividade parlamentar, mas, nesse momento específico, eu acredito que isso é uma questão do período pré-eleitoral.

ANTÔNIO ANASTASIA - Muito obrigado Dr. Luiz Alberto. Nós temos tão-somente mais uns 5 minutos. Eu pediria, então, que quando muito, mais umas três intervenções com bastante objetividade.

PERGUNTA - MARCOS DE OLIVEIRA PIMENTEL, aluno do CSAP. Gostei da colocação do professor Vicente com respeito à questão do formalismo, a maneira como ele abordou de forma objetiva.

Eu gostaria de saber qual seria a proposta que o senhor teria para manter um Estado ágil, flexível, respondendo às mutações, às discontinuidades do tempo presente e, ao mesmo tempo, mantendo o controle efetivo em termos de qualidade, em termos de resposta às tensões sociais? E uma questão agora ao professor Anastasia, no que diz respeito ao processo de terceirização no serviço público, haja vista que, para muitas atividades-fim, o Estado tem se utilizado deste mecanismo para fazer frente a determinadas situações emergenciais, é o que posso perceber. Eu gostaria de saber a sua opinião com respeito a esse processo de terceirização do serviço público.

VICENTE MENDES - Marcos, se eu soubesse lhe responder isso, eu talvez tivesse prestado o maior serviço possível ao País. Para dar ao Estado agilidade, flexibilidade, eficácia são muitas providências que têm de ser tomadas. O nosso defeito é acreditar em soluções mágicas e remédios milagrosos. Vamos fazer a Constituição que está tudo resolvido, não é isso.

No caso específico do serviço público, acho que há uma solução, há um remédio que tem assim um espectro muito grande de resultados, que é a carreira. Eu entendo carreira não como uma simples organização de pessoal em estrutura piramidal, ou seja lá o que for, carreira deve ser um sistema, deve traduzir uma política de pessoal. Temos por ato, em alguns projetos de lei, colocar as diretrizes e os princípios.

Acho que nós cansamos de diretrizes, não adianta fazer um sistema de carreira dando as diretrizes se nós não temos ainda o projeto concebido. É o que tem acontecido no Brasil. Fala-se em diretrizes, depois aquilo não vai para frente porque nós não sabemos continuar ou, então, na hora de continuar, começa cada um querendo sua própria carreira, porque essa tendência de segmentação é para propiciar o pagamento de felicitado, para manter os privilégios, quer dizer, cada um puxa para o seu lado.

É tradicional a ocorrência disso. Aqui em Minas fizemos uma famosa Lei 3214, do professor Nelson Carvalho. De repente, cada um foi saindo, aconteceu isso com os dois planos de classificação de cargos, que nós tivemos em Brasília, mesma coisa.

Agora, tentam implantar diretrizes gerais para carreiras, e não se consegue, exatamente porque ninguém quer, quer dizer, os deserdados querem, o pessoal que ganha muito não quer, quer ficar de fora.

Poderíamos desenvolver uma política pessoal no serviço público a partir de alguns princípios. Primeiro, adoção do mérito para ingresso e desenvolvimento na carreira. Eu não confundo mérito com concurso, o mérito para mim é apurado num processo permanente de avaliação, de desempenho, um processo inteligente com muitos fatores de avaliação, feito permanente, com muita honestidade e transparência etc. Depois, oferecimento ao servidor, formação de curso, formação de capacitação. É preciso que o servidor seja estimulado para aprender, porque aprendendo ele fica mais satisfeito consigo mesmo e produz melhor.

Então, é preciso valorizá-lo, é preciso prepará-lo, capacitá-lo e formá-lo. A avaliação de desempenho tem que ser contínua. Eu preciso saber que alguém está me olhando e que o meu comportamento vai dizer, em função dele, se vou ser promovido ou vou ser punido, ou pelo menos vou ficar como estou, mas eu tenho que saber que estou sendo objeto de avaliação, e nós não fazemos isso em lugar nenhum, nem mesmo com o servidor que está no chamado estágio probatório, ele entra e é esquecido, literalmente esquecido.

Garantia de mobilidade. Eu me sinto envergonhado de imaginar que no serviço público não se possa dar ao servidor o direito de crescer, para onde ele quiser crescer e onde tiver competência e for necessário, quer dizer, se eu preciso de um médico, porque eu não vou dar preferência para quem já está lá há anos trabalhando comigo, mostrou-se cumpridor dos seus deveres, que estão aqui no estatuto. Eu vou chamar alguém de fora?

Nós estamos aí nos municípios fazendo concurso, desempregando 200, 300 pessoas em um município pequeno, porque tem que fazer concurso. De onde tiraram isso? Concurso para quê? Mandar fazer concurso para efetivar quem é estável.

Eu desaprendi tudo que eu sei, porque havia no serviço público, no Brasil, o interino e o efetivo. O que era o interino? Interino era o provisório, eram os aparentados que eram colocados lá para depois fazer concurso interno. E o que era o efetivo? Era o permanente. Essa era a distinção, pois a Constituição, literalmente, com todas as letras, manda fazer concurso. Para efeito de concurso leva-se em conta o tempo de serviço, então vai fazer concurso para

efetivar quem já é estável, quem já é superefetivo, vamos dizer assim, porque nem pode mais ser dispensado. Eu fico sem saber se eu é que desaprendi o que esses anos todos eu venho ensinando. Eu fico perturbado diante de uma coisa dessas.

Agora, outra coisa importante é o exercício do cargo em comissão pelos servidores públicos de carreira. Porque, além de você ser servidor, você vai ser chefe, você terá de saber ser chefe, administrar e comandar. Exige preparo, vocação, por isso, que eu digo que é melhor investir. Se eu tiver que optar entre treinar um funcionário administrativo e treinar um chefe, treino o chefe, porque ele tem uma grande possibilidade de produzir efeitos, mais do que o funcionário administrativo. Preconizamos os investimentos na formação gerencial e na formação e capacitação do pessoal que atua em atividade-fim. Essa não é a solução final. Há uma política de remuneração que tem que ser consistente, há uma série de coisas que têm que ser feitas no País para atingir o que você disse, mas acho que fazendo isso já estamos fazendo muito.

ANTÔNIO ANASTASIA - Quanto à terceirização, o que nós temos hoje é um modelo universal que atinge as empresas no sentido genérico da expressão, quer públicas, quer privadas, o que está causando um barateamento de custo e uma maior agilização da economia, assunto naturalmente que eu não deveria abordar, porque não é de meu métier.

De toda sorte, o que o Estado tem feito é permitido que tarefas que não são clássicas ou privativas da administração pública, sejam cominadas a terceiros, claro, mediante prévio procedimento licitatório.

Nesses casos, não há porquê, ao contrário até se incentiva, que a iniciativa privada, eventualmente, supra a lacuna do poder público e, infelizmente, algumas atividades não podemos fazê-lo. Nós queríamos privatizar, mas para dar um exemplo, as penitenciárias do Estado. Lamentavelmente, há uma resistência dentro do Conselho Penitenciário, que a nossa lei brasileira de execução penal proíbe, que é um modelo de sucesso nos Estados Unidos.

Então, isso não pode ser feito, e nós temos uma situação difícil, porque tudo aquilo que o Estado gerencia, nós temos exceções, não é muito bem gerenciado, hoje, pode ser que no futuro seja.

Nesse exato momento, como é sabido, o professor Vicente, o nosso grande artífice na parte jurídica, dá o perfil da administração dos hotéis do Estado. O Estado tinha hotéis, foram levados à ruína pela péssima gerência, e nós assistimos, vimos em detalhes, o que aconteceu nesses anos de gerenciamento pela Hidrominas dos prédios tombados pelo poder público estadual, agora vão tentar repassar a terceiros. Isso, é claro, sempre feito mediante rigoroso processo licitatório nos parece uma situação de modernidade que convém à administração pública.

VICENTE MENDES - Você me permite um aparte? No caso dos hotéis, nunca deveria ter sido atividade do Estado mexer com hotel. Por isso é que não deu certo. Além do malgerenciamento, não quer dizer "A" ou "B", mas geralmente os dirigentes das estatais são eleitos pelo povo, só que pelo voto negativo. Nós os elegemos e eles ganham um cargo, isso é o normal. Agora, no serviço público, dificilmente alguém vai se interessar em mexer com penitenciária, porque não dá lucro. Nós temos que melhorar o desempenho do serviço público, ele não tem que ser privatizado.

Eu queria dizer o seguinte: terceirizar, às vezes, significa admitir que uma empresa contrate pessoal para trabalhar com você na repartição, mas não está sendo recolhido Previdência. O lucro se baseia na fraude, e essa eficiência é a fraude de não recolher contribuições, de cobrar do trabalhador uma taxa por ele ter sido recrutado e por aí a fora.

Acho que está bem, nós temos que terceirizar muitas coisas que o Estado não faz bem, faz mal. Mas o melhor remédio é melhorar o próprio serviço público no que for serviço público.

ANTÔNIO ANASTASIA - Podia perguntar ao professor Vicente, porque fui dele aluno e aprendi uma indagação muito difícil, o que é serviço público? Mas isso é discussão para outro seminário de um mês. Muito bem, a nossa derradeira indagação.

PERGUNTA - Da Secretaria de Administração, da ASSEMI, que é a Associação dos Servidores da Minascaixa, que é o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público, excetuando a educação e a saúde. Tenho algumas indagações que não são minhas, são dos colegas como um todo. O Anastasia ou o Luiz Alberto disse que o Estado, hoje, tem 400 mil funcionários, Estado de Minas, só da educação mais ou menos 200 mil.

Eu queria saber se os contratos pela MGS estão incluídos nesses 400 mil, porque é uma pergunta que os colegas fazem constantemente. Outra, por que o Estado está inchado de pessoal e continua contratando pessoal da MGS. Se vários setores estão superlotados, por que não distribuir? É a questão da administração, gerenciamento, talvez, que o Anastasia abordou. Por que, então, a gente não faz uma distribuição de pessoal?

Foi o Dr. Vicente quem falou da questão de valorização do servidor, primeiro, para valorizar o serviço público, tem que valorizar quem faz o serviço público. Promover um trabalho de pessoal, de valorização de preparação.

Uma pessoa que estiver fazendo uma coisa que gosta e se sentir preparado, ela vai fazer bem e atender bem ao público. Uma questão é essa e a reivindicação é do servidor público. Fim das contratações de empresa, aproveitamento e valorização do pessoal que existe.

Uma outra questão, é que esses debates, por exemplo, aqui na Fundação, sejam estendidos aos órgãos públicos. Um exemplo concreto foi falado sobre Regime Jurídico Único, carreiras e etc.

O Estado está implementando planos de carreira e não promoveu debates, não permitiu que os próprios servidores participassem dos debates. A exemplo da Fazenda, nós constantemente, pedimos debates para o servidor e isso não aconteceu. Foi dito por várias vezes pelo secretário-adjunto que não iria acontecer, não ia encher a casa para discutir uma coisa que quer dizer ao servidor público, isso é um absurdo.

Então, é uma colocação, é um pedido mesmo, que o que diz respeito ao servidor público fosse discutido diretamente com ele, que é, por exemplo, o plano de carreira.

A pergunta é quase que diretamente ao professor Anastasia, porque o senhor está como interino da Administração, não é isso? e do Planejamento, faz parte da CEPP, por onde passam as diversas deliberações. Por exemplo, o plano de carreira do Estado, a gente gostaria de saber em que estágio ele está? A última informação é que ele estava na Procuradoria por muito tempo, e com as reivindicações não atendidas.

Por exemplo, Dr. Anastasia, o servidor público vai ser ou está sendo enquadrado no primeiro nível da carreira, uma pessoa que já está aposentando. Uma reivindicação do servidor público é que o servidor, pelo menos, seja enquadrado de acordo com o tempo de serviço dentro do plano de carreira e não no primeiro nível como se estivesse ingressando hoje no serviço público. Os que estão aposentando vão se aposentar como se estivessem chegando no Estado hoje, como vai ficar essa questão do aposentado?

Uma outra questão é como o Estado está discutindo ao ver a estabilidade hoje no serviço público, porque a estabilidade é tida como desmotivação, a pessoa estável não tem motivação para o trabalho, e a visão nossa, do servidor público, não é essa. A pessoa estável se for

preparada e se tiver condições de trabalho, com um salário condizente, então ela vai ter melhor desempenho no seu serviço. O que eu acho que desmotiva é a forma como o servidor público é recebido, como o serviço público está hoje. A população o coloca como quem não trabalha e que o serviço público é péssimo. Isso é o que a sociedade vê do serviço público. É uma sugestão, mesmo, que se aproveite o pessoal que existe no Estado, o fim das contratações da MGS. Não somos contra o trabalhador, não, só que esse trabalhador se ele quiser entrar no Estado, terá de ter condições.

Outra questão crucial são os servidores públicos, de função pública. Hoje é uma parcela expressiva no Estado, o número me falha, mas parece-me que é acima de 40 mil pessoas, e são pessoas que pegam no pesado, trabalham, carregam realmente um trabalho do Estado. São servidores que têm 15 anos, principalmente quem é da Credireal Serviço, por exemplo da Secretaria do Trabalho, mais de 80% é desse pessoal.

Como o Estado está vendo essa situação, como vai resolver a questão da efetivação do pessoal? Promover concurso público urgente ou, então, essas pessoas já entram com alguns pontos, porque já são trabalhadores do Estado.

Entra na questão que o Dr. Vicente abordou. Eles não são estáveis, tudo bem que era da Credireal Serviços, mas são funcionários há quase 20 anos. Então, eu gostaria que o Dr. Anastasia abordasse essa questão para a gente. Obrigado e parabéns à Fundação pelos debates que está promovendo.

ANTÔNIO ANASTASIA - Até como você parabenizou o evento e eu para não maculá-lo, transformando completamente o seu propósito, que é um seminário técnico em esclarecimentos prestados a servidores, mais uma questão de delicadeza, eu gostaria de esclarecer, com a permissão da mesa, porque essa matéria é tipicamente administrativa, que faz referência ao governo do Estado.

Em primeiro lugar, que a realização de debates pela administração pública com os servidores vem acontecendo já a muito anos, desde há implantação do Regime Jurídico Único. Eu, pessoalmente, participei de mais de 50 debates com servidores públicos sobre Regime Jurídico Único e isso tem sido feito amiúde pelo Estado, mas, de toda sorte recomendarei à direção daquele instituto que reitere esses debates.

Com relação à contratação pela MGS, os servidores, contratados pela MGS para desempenho de funções que não são típicas do Estado, não são considerados servidores públicos conforme a lei e conforme já determina o Tribunal de Contas do Estado.

Quanto ao plano de carreiras, já foram feitas negociações com a coordenação sindical, inclusive, na semana retrasada, com a presença de todos os líderes da coordenação sindical e com a minha, inclusive, foi resolvido o problema do plano de carreiras.

Com relação à estabilidade, o governo do Estado irá cumprir o instituto que está na Constituição da República.

A Constituição foi modificada e vai cumprir porque o governo do Estado lamentavelmente não tem autonomia em matéria de estabilidade, a matéria é privativa da legislação federal.

Com relação à função pública, a senhora nem precisa ir muito longe, nessa mesa aqui eu e a Dra. Lúcia Ciccarini somos também titulares ou detentores de função pública, e a solução que tentou ser dada pela Constituição do Estado, lamentavelmente foi argüida em inconstitucionalidade e a matéria está sub judice razão pela qual a administração pública tem uma situação ainda não definitiva de efetivação por uma determinação do Supremo Tribunal. Já está em estudo e a coordenação também já foi comunicada de um dispositivo de lei ordinária

que permita o ingresso deles, também, no plano de carreiras. São essas observações que eu queria lhe fazer.

Muito bem, agradecendo a presença de todos e convidando-os para as 14:30 horas estarem aqui na segunda etapa do dia de hoje, que tratará da formação de recursos humanos. Eu agradeço de modo especial ao Dr. Luiz Alberto dos Santos, que se deslocou da capital federal, professora Lúcia Ciccarini nossa secretária em Contagem, professor Vicente de Paula Mendes e todos os demais presentes, que nos acompanharam aqui.

FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO



APRESENTADOR - O tema de hoje será "Formação de Recursos Humanos no Setor Público". Gostaríamos de convidar para coordenar esta sessão o diretor pedagógico da Escola de Governo de Minas Gerais, Dr. Luciano Amorim Borges. Da Universidade de Brasília, Dra. Maria Helena de Castro Santos; do Centro de Estudos Judiciários de Brasília, Dra. Eda Castro Lucas de Souza; da ENAP de Brasília, Dra. Maria Lisboa de Oliveira, e do IBAM do Rio de Janeiro, Dra. Mara Darcy Bias Ferrari.

Dr. Luciano Amorim Borges, administrador e economista, tem mestrado em administração pela Fundação Getúlio Vargas e UFMG, técnico da Fundação João Pinheiro e atua nas áreas de pesquisa, consultoria e docência, atualmente é diretor pedagógico da Escola de Governo. Com a palavra Dr. Luciano Amorim Borges.

LUCIANO AMORIM - Boa tarde para todos. É um prazer recebê-los aqui, dando continuidade ao nosso seminário e, na tarde de hoje, nós que participamos pela manhã do painel, trataremos da questão dos recursos humanos do setor público, puxando uma idéia com relação aos mitos e realidades.

Vai ser importante para discutirmos, e está permeando aqui, desde segunda-feira, a questão "que Estado queremos?". Dentro dessa visão de Estado tem sido discutida a questão do formular as políticas, o fazer com que aconteçam e o avaliar a sua eficácia. E como a temática de hoje à tarde é a formação dos recursos humanos, o como fazer.

A discussão também tem passado por aí, então, vamos ver que as organizações, mais que estruturas e processos, elas são pessoas, daí a importância de bem formar para bem gerenciar.

No final da manhã de hoje ficou caracterizado que a crise da administração pública passa pelo não-gerenciar corretamente. Você fica muito centrado na atividade meio e muitas vezes a eficácia, o resultado no Estado não é medido com relação ao final, o que a população está querendo mesmo da administração pública.

É um prazer para a Fundação João Pinheiro, dando continuidade a sua Semana de Administração e Políticas Públicas, receber nessa tarde a professora Maria Helena de Castro Santos, a professora Eda Castro Lucas de Souza, a professora Mara Darcy Bias Ferrari Pinto e a professora Maria Lisboa de Oliveira.

A técnica do painel vai corresponder a uma fala de 30 minutos para cada uma das participantes da mesa e, depois de um pequeno intervalo, vamos abrir para o debate.

Vamos passar primeiramente, a palavra para a professora Maria Helena de Castro Santos Doutora em Ciências Políticas pelo MIT, dos Estados Unidos, exerceu ao longo de sua vida profissional funções técnicas em diversos órgãos do governo, ex-diretora-adjunta de ensino da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e, atualmente, coordenadora de políticas públicas da Diretoria de Estudos e Pesquisas do mesmo órgão. É professora-adjunta do Departamento de Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, onde concentra suas atividades na área de políticas públicas, tendo várias publicações sobre o tema. Professora Maria Helena.

MARIA HELENA - Boa tarde. Eu queria agradecer essa oportunidade que a Fundação João Pinheiro está nos dando e dizer que, na verdade, o convite partiu do Francisco Gaetani, diretor

da Escola de Governo daqui. Ele me pediu que falasse um pouco da minha experiência como ex-diretora-adjunta de ensino da ENAP e, especialmente, referisse-me a essa questão do perfil do egresso da Escola de Governo.

Vale a pena recapitular a ENAP que na gestão passada, na verdade, chamava-se Funcep.

A Funcep era o órgão de treinamento dos servidores públicos, tanto de nível superior quanto de nível médio, e tinha entre uma de suas diretorias a ENAP, que era a Escola de Governo, esse nome, posteriormente, foi mudado.

Hoje, a antiga Funcep chama-se ENAP e tendo as suas diretorias, como a de Pesquisa, a qual eu pertencço agora, e a de Ensino, onde a titular é a Maria Lisboa. Então, eu estou falando aqui na qualidade de diretora de ensino da antiga ENAP, da Escola de Governo.

Quando o Chico me fez essa encomenda, recorri a um antigo relatório meu de viagem, em relação a essa minha experiência como diretora da ENAP. Havia naquela ocasião uma cooperação técnica com a França e com a ENA francesa. Houve essa viagem internacional para fazer a comparação com a ENA e na volta, passei pelos Estados Unidos na John Kennedy School o que me deu uma chance boa de fazer uma comparação entre os dois sistemas.

Tentando preparar o que eu ia falar aqui, recorri a esse relatório de viagem, que foi exatamente em 1989, quer dizer, há 5 anos e fiquei surpresa com a atualidade do relatório. Não me lembrava quão atual ele ainda está e isto significa que, na verdade, estamos quase que partindo da estaca zero. Quase 5 anos em relação ao ponto em que nós deixamos, com a mudança de governo houve uma série de atropelamentos e a escola agora está, digamos, reestruturando-se outra vez. De maneira que muitas das observações minhas são observações que eu acredito que se mantenham e que são de 5 anos atrás.

Essa questão do perfil do egresso, qual seria o melhor perfil, nos remete diretamente nessa questão das correntes estruturadoras dos cursos de formação nas escolas de governo. Então se coloca e tem se colocado como oposição a administração ou políticas públicas, gestores ou especialistas em políticas públicas.

Tem havido esse debate nessas tentativas, nessas avaliações que nós lá na escola temos levado a efeito, inclusive com a participação dos egressos dessa primeira turma da escola.

Acho que seria interessante recapitularmos rapidamente o surgimento do campo de políticas públicas. A minha idéia é exatamente mostrar que não há uma oposição entre uma coisa e outra, mas eu queria recorrer à formação desse campo de políticas públicas para uma melhor situação da discussão.

Esse campo surge nos Estados Unidos, nos anos 60, muito a partir de razões práticas, no sentido de que o governo americano já não consegue resolver os problemas que enfrenta, sobretudo na área social, já que é um Estado que concentra suas atividades nesta área. Então, o governo recorreria aos instrumentos que a área de administração fornecia.

Há uma crise, digamos, nesse sentido, faz-se um diagnóstico de que a área de administração, enquanto entendida na sua forma tradicional, já não daria mais conta, os problemas se complexificam de uma maneira muito grande, e os tomadores de decisão então começam a pedir ajuda em outras áreas.

O governo começa a empregar o que passa a se chamar analistas de política, mas com um novo enfoque, diferente dos administradores, é isso que eu estava querendo chamar a atenção. Começam então, ao mesmo tempo, pesquisadores e professores da área acadêmica, desde cientistas políticos até economistas, sociólogos, etc a se concentrar em questões relacionadas com "policies", em questões e problemas do governo.

Começam a surgir os primeiros cursos especializados nos Estados Unidos, mestrados dentro das universidades. Começa a se publicar sobre o tema, começam a aparecer os primeiros periódicos, ou seja todo um processo característico da formação de um campo novo na área de conhecimentos humanos.

O campo vai se formando. E é importante frisar que o foco e o interesse em questões relacionadas ao governo não são novos, isto data desde o século passado. O que era novo, era a escala crescente com a preocupação com o tema e essa nova abordagem de como lidar com as questões e os problemas do governo, distinguindo-se da concepção tradicional da administração pública.

Então, rapidamente, acho que vale a pena distinguir os dois tipos de profissionais básicos dessa área de política pública.

Um seria o pesquisador de política, que seriam profissionais mais acadêmicos, geralmente inseridos nas universidades. Eles fazem pesquisa de longa duração com todos os requerimentos da academia, preocupam-se com o conteúdo da política, as suas fases, os seus processos, quer dizer, esse é o seu objeto de análise, estudar a política, recompor os processos de decisão, faz relação entre os outputs, enfim, são pesquisadores. Eu mesma fiz uma tese de doutorado, de longuíssima duração e, neste momento eu estava na minha capacidade de pesquisadora de política.

O analista de política já é - como diz um amigo meu - um animal diferente. A sua formação técnica combina tanto técnicas gerenciais e quantitativas como a análise de política. Ele dá informações e assessora os tomadores de decisão na escolha entre as diversas alternativas de soluções para o problema enfrentado.

Ele é capaz de intermediar as diversas competências, quer dizer, ele não é um especialista necessariamente em economia, em técnicas gerenciais, em administração, em técnicas estatísticas, mas é capaz de reconhecer a que tipo de área ele deve recorrer. É capaz de "encomendar" digamos, do conhecimento dessas áreas e é capaz de analisar essas informações. Ele é capaz, então, de identificar os problemas, intermediar soluções e coordenar a solução selecionada.

Uma outra característica importante, diferente do pesquisador de política, é que o analista de política tem clientes, uma agência burocrática. Na escola nós tivemos informações que os analistas de orçamento e finanças de controle têm como cliente imediato a STN e a SOF, quando não seja, no caso da turma de generalistas, que foi a primeira turma, pioneira da ENAP.

Dos especialistas de políticas públicas, gestão governamental, o cliente é a própria máquina, o próprio governo. Então se dirigem para ali, os seus estudos, as suas atividades têm um cliente e que, digamos, pode até ser do setor privado, dependendo da ambiência de onde se esteja. Inclusive em outros países se faz um assessoramento para grupos de pressão, por exemplo.

O analista de política não faz pesquisa propriamente dita. São mais estudos, o time é muito mais rápido, portanto, a forma como eu vejo a questão da distinção entre os gestores e especialistas em políticas públicas é um falso problema.

O analista de política que seria esse novo profissional, quer dizer, novo no Brasil, que deverá formar os quadros superiores da burocracia, é capaz tanto de gerir como de analisar, tanto de informar como coordenar e assessorar.

Essa oposição que muitas vezes se faz entre gestor e o especialista em políticas públicas, às vezes eu acho que nem é o caso, acho até que essa nomenclatura não é muito apropriada, ela só cabe dentro de uma concepção estreita de gerenciamento, geralmente é ligada estritamente à área de recursos humanos. É o gestor que opera, que operacionaliza, e eu acho que não é o caso. O analista de política, de fato, é capaz de funcionar nessas várias frentes.

O que estou sugerindo, na verdade, é que o perfil do egresso das escolas de governo seria de analista de política, definido dessa forma. O que eu estava pensando em fazer, agora, é explorar um pouco modelos de escola de governo, exatamente pegando a ENA, francesa, e uma escola de governo, a Kennedy School. Acho que são casos paradigmáticos, são concepções muito diferentes, a forma como se coloca a questão da profissionalização do servidor público. Talvez sejam, digamos, os pólos, e outras experiências de outros países combinariam características de uma e de outra.

Nos Estados Unidos, as escolas de governo nascem dentro das universidades. Existem, digamos assim, dois tipos principais: um, escolas ainda da linha tradicional, que são as escolas de administração pública, como é o caso da Kennedy School, concentrando-se basicamente em técnicas de gerenciamento e nessa concepção estreita a que eu estava me referindo, então isso ainda existe lá. Convive com esse novo tipo de escola de governo, que enfatiza a política pública e análise de política, que forma os analistas de política, os quais surgem em função dessa crise paradigmática da administração aos problemas do governo, no final dos anos 60.

Mais ou menos nessa época surgem 15 escolas de assuntos políticos, que eles chamam de Schools of Public Affairs. Eles estabelecem, então, programas de políticas públicas dentro desse novo tipo de escola, onde se distinguem duas correntes estruturadoras. A primeira corrente seria inspirada na microeconomia, é a primeira, digamos, área de que se vale.

Esse campo de política pública é baseado na microeconomia, na teoria dos jogos, com ênfase em técnicas quantitativas e estatísticas para tomar decisão, modelos racionais, consideração de eficácia e eficiência e pouca atenção à factibilidade política das alternativas escolhidas.

Por outro lado, começa a se estruturar a corrente derivada da ciência política, que enfatiza a teoria organizacional, a natureza do poder. A sua fragmentação, o processo propriamente de tomada de decisão, é com ênfase nos aspectos políticos e institucionais. Essa perspectiva racional quantitativa dominou no início, mas podemos dizer que, 20 anos depois, quer dizer, na atualidade, os currículos dos programas de políticas públicas apresentam-se equilibrados quanto às duas correntes estruturadoras.

Observa-se também, que, recentemente, a própria escola Kennedy School, decidiu inclusive enfatizar em seu currículo temas como ética, *collective politics* e outros. Inclusive, eles estão com essa preocupação de preparar um melhor cidadão e de fato já estão saindo muito das técnicas mais racionais, mais quantitativas.

Dentro dessa corrente de escolas, além da Kennedy School, poderia se destacar também o Graduate Program of Policy, da Universidade de Berkeley, a Lyndon Johnson School of Government, da Universidade do Texas, a Humphrey School, e o Institute of Public Policy da Universidade de Michigan, e ainda o programa da Universidade de Duke.

Estas estariam se incluindo entre as escolas e programas que enfatizam essa perspectiva da política, tendo, contudo, absorvido as preocupações com gerenciamento e suas técnicas.

Então, o movimento foi esse, você tem primeiro a administração que não dá conta, aí começam a surgir os mestrados dentro da universidade. Os mestrados em política pública, em primeiro lugar, recorrem à microeconomia, então você tem as técnicas e o final do processo são escolas.

Por um lado tem-se as tradicionais e, por outro, esses mestrados de políticas públicas já estão tendo um currículo de formação que se apropria tanto de uma corrente quanto de outra, quer dizer, tanto da microeconomia quanto da ciência política que já é uma coisa mais abrangente.

Na Inglaterra a origem é muito parecida, só que com uma década de defasagem. Surge nos anos 70, o mesmo tipo de origem, o mesmo tipo de problema. A diferença seria que na Inglaterra os analistas de política, na verdade, não são empregados trazidos de fora. No início,

peelo menos, se fez mais treinar os próprios servidores públicos, porque essa é uma das questões que se colocam na definição de uma política de profissionalização.

Na França já é uma origem totalmente diferente. A ENA foi criada em 1945, no contexto do pós-guerra, com o objetivo de modernizar a estrutura administrativa da França e criar uma elite administrativa identificada com o Estado francês.

Após um diagnóstico de que durante a ocupação os altos escalões administrativos não teriam demonstrado suficiente competência, a ENA surge acoplada com esse esforço do pós-guerra e com essa missão acoplada a uma carreira genérica, propiciando ao servidor civil de alto nível, uma mesma formação de excelência, qualquer que fosse o lugar a que se destinasse na máquina burocrática.

Outra grande discussão que se faz em termos de Brasil é qual seria o perfil adequado, se seria o perfil do generalista, ou se as escolas de governo deviam formar servidores mais especializados. Na França, a coisa surge assim, há uma grande adesão a esse perfil geral, genérico. A ênfase na França, são técnicas administrativas, no ensino do ofício de ser burocrata.

O corpo docente, por exemplo, são professores com grande experiência na máquina burocrática, nada acadêmico. Então, assim, algumas diferenças, um pouco mais sistematizadas, digamos entre um tipo de escola e outra e eu estou me referindo mais à Kennedy School, *porque nos Estados Unidos a diversidade é sempre grande.*

No sistema preparatório, por exemplo, a Kennedy School não tem nenhum, é aquele sistema de ingresso nas universidades americanas, qualquer pessoa vai lá e faz o *application*, para eles ficarem mais familiarizados, na base do currículo, do seu plano de estudos, enfim, das cartas de recomendação.

Na ENA, muito ao contrário, tem um sistema especial muito importante. Ele treina tanto a clientela interna como externa. Essa é uma outra questão também que se discute: as escolas de governo devem se concentrar apenas em preparar os servidores públicos, que estão na máquina, ou também devem recrutar da clientela externa? Na ENA se faz os dois tipos de recrutamento, é um curso extenso, de dois a quatro anos, enfim, tem um sistema especial.

Depois tem o CNFPT - Centre National de la Formation Publique Territoriale, que faz o treinamento da clientela interna e, depois de passar um ano a dois anos de um intenso estudo preparatório, se faz o concurso e entra na escola. Então, o ambiente institucional, que na França é totalmente separado da universidade, nos Estados Unidos como se viu é dentro do sistema universitário.

O corpo docente também reflete essas duas opções, que dizer, o corpo docente da ENA não é permanente, ele é recrutado da máquina estatal e a maioria é de "enarcas", como eles chamam os egressos da ENA. O perfil do corpo docente exige que ele tenha grande familiaridade com a máquina, com a sua operação e funcionamento. Eles são os práticos, são aqueles que conhecem profundamente a máquina e a prática de operá-la.

Na Kennedy School, por exemplo, o que você tem como corpo docente são 75% recrutados do sistema universitário, pela sua excelência acadêmica, e um contingente de 25% recrutados do governo ou do setor privado, ou de firmas de consultoria.

Esses são mestres e doutores que não é um corpo permanente. Eles se movimentam ao longo do sistema e passam por esses lugares todos e ficam por algum tempo naquele discurso, então, digamos, ele tem o seu corpo acadêmico que é permanente e tem esses 25% de professores que ficam por uns dois anos, depois giram, há uma renovação desse tipo de professor.

Então, você teria uns 75% de acadêmicos tradicionais e uns 25% dos práticos na Kennedy School. Acredita-se que uma sólida formação teórica e uma forte capacidade de abstração

prepara melhor que a aplicação prática, e essa é uma grande questão. São modelos realmente bastante opostos em relação a isso.

Isso se reflete no currículo, e não vou entrar muito em detalhes. Só acho que é interessante chamar a atenção, por exemplo, que a ENA tem no estágio uma grande importância. São longos estágios de seis meses em instituições públicas, seis meses em instituições privadas. Os alunos são alocados pelas diretorias de estágio; não têm a menor escolha, é assim que eles entram na escola, é assim que eles começam, como se fosse um choque: o ofício de aprender e estar dentro da burocracia, enfim, aprender a hierarquia, etc.

Na Kennedy School já se dá pouca importância à questão do estágio. Na verdade, durante as férias de verão, os alunos, com uma lista que a escola fornece, vão à luta, conseguem seus estágios e, se se derem bem, ao saírem das escolas já teriam garantido o seu local de trabalho. Então, quem aloca os alunos da Kennedy School no final é o mercado.

Bom, o perfil do egresso como vimos, em relação à ENA, são esses generalistas, um servidor público de alto nível destinado a ocupar cargos de direção e carreiras específicas e tem uma alocação automática por classificação. É um sistema extremamente competitivo.

Quem acha que o sistema americano é competitivo é porque nunca viu o que acontece na França. É competitivo desde a entrada e a impressão que se tem é que é que os alunos estão sempre como se estivessem num grande vestibular, o que lhes importa muito é saber o que conta em termos do concurso final. Isso porque, como eles bem dizem, da sua classificação final dependem 30 anos da sua vida em termos de remuneração, de prestígio.

Os classificados nos primeiros lugares escolhem as instituições, os lugares de maior prestígio, que melhor remunerem. Uma coisa interessante, inteiramente diferente daqui, é que o corpo diplomático também sai da ENA, e não é considerada a instituição de maior prestígio, tem outras antes.

Uma observação de caráter geral e imediato em relação ao observador externo é o grande elitismo do sistema francês. Isso de fato é uma coisa que impressiona. A ENA é uma escola que prepara a elite francesa, e se é verdade que ao nível dos mais altos escalões da administração pública os seus ocupantes são recrutados por critérios políticos, é por outro lado impensável um presidente ou primeiro-ministro que não tenha passado por uma instituição dessa natureza. Então é bastante diferenciado, é bastante estratificado.

Para os outros escalões dos servidores públicos, a mesma coisa, então eles são classificados em "A", "B", "C", "D", os enarcas seriam um a mais, e para passar de um nível para outro têm que fazer concurso e é bastante rígido, em termos horizontais, a mobilidade.

O sistema americano, por outro lado, oferece mais abertura. Você regressa de uma grande universidade, das mais prestigiosas, mas não é condição necessária. Temos exemplos de presidentes americanos que foram artistas de cinema, foram produtores de amendoim, então é uma abertura que o sistema americano dá.

O sistema francês de seleção, na formação de servidores civis, que certamente é rígido e elitista, corrige o uso clientelista da administração pública, prepara competência, evita descontinuidade administrativa em transições políticas. A medida que você não tem carreiras determinadas, eles são generalistas que podem ir para lá, há uma certa circulação, inclusive, entre os ministérios, entre as instituições. É uma concepção e esta é uma grande questão com que nos defrontamos agora com o corporativismo das carreiras que existem, da reação, por exemplo, que os especialistas em políticas públicas tiveram da máquina, então essa concepção generalista corrigiria isso aí.

Ela evita, assim, o estancamento entre os ministérios, formação das castas profissionais e, por outro lado, a escolha política dos ocupantes dos mais altos escalões, que tem sido objeto de

crítica interna lá entre eles. Isso tem um sentido muito importante, porque garante uma flexibilidade ao sistema francês, quer dizer, submete aos critérios de representatividade política esses altos escalões, isto é, eles são escolhidos pelos representantes legitimamente eleitos.

Agora, o que eu faria são algumas observações em relação a alguns palpites sobre essas questões, comparando um sistema e outro e com a nossa tarefa de tentar começar essa formulação de uma maneira mais sistemática, dessa política de profissionalização do servidor público de alto nível.

O exemplo francês recomenda que se evite a sua rigidez excessiva, elitismo, e aproveite a sua flexibilidade. A formação generalista desempenhou um papel importante e seria interessante - essa é uma proposta, - que como nós tivemos na ENAP anteriormente, mesmo as carreiras específicas, tivessem na sua formação uma parte chamada generalista dentro desse sentido mais amplo que eu tinha dito no início, do perfil do analista de política, não apenas em técnicas, quer dizer, uma formação mais geral, e depois então uma formação específica, se for o caso.

A valorização da seleção por mérito é algo a ser copiado, carreiras bem estruturadas, obrigatoriamente de cursos de formação, treinamento e reciclagem para sua sucessão funcional dentro das carreiras devem certamente fazer parte da reforma do Estado num contexto de democratização, à medida que coíbe o uso clientelístico da administração pública, então, sobre isso o sistema francês é muito interessante.

A alocação dos servidores públicos por práticas de mercado, como no sistema americano, em comparação com alocação por classificação, merece uma reflexão mais cuidadosa. Temos que pensar no momento que estamos atravessando, enfim, fazer uma avaliação mais criteriosa.

O sistema de preparação, - como no Brasil não possuímos um sistema adequado, - acho que se justifica dentro do currículo da Escola de Governo cursos de nivelamento, bem como cursos de cunho teórico. Esse curso de nivelamento tem que ser visto com mais cuidado, talvez um sistema de créditos, porque como vêm alunos das mais diversas inserções, o que aconteceu na nossa experiência é que muitos diziam: "Meu Deus do céu, já sei há muito tempo".

Nós tínhamos mestres em economia, ou até doutores que eram obrigados a fazer cursos de economia, então talvez um sistema de créditos possa corrigir isso, mas um curso de nivelamento pode se justificar em função desse nosso sistema preparatório deficiente.

A questão do corpo docente e material didático a ENAP segue no seu primeiro curso a linha francesa. Ela não tem um corpo docente permanente, então, essa concepção por um lado, permite contar com professores de altíssimo nível, que não dariam se não em base de transitórias a sua colaboração à escola.

Nós tivemos professores de altíssimo nível como Paulo Haddad, Luiz Aureliano. Aliás, o Luiz Aureliano e toda a Fundação João Pinheiro nos ajudou imensamente na introdução dessa concepção de política pública dentro dessa escola. Enfim, tivemos professores de altíssimo nível, mas nenhuma dessas pessoas têm uma agenda para ficar lá permanentemente e dar cursos muito longos.

O fato de você não ter um corpo permanente tem essas vantagens, por outro lado tem as dificuldades. Os cursos falhavam muito e o que se teve que fazer foi dar cursos intensivos. Na etapa que eu peguei se dava cursos intensivos, de duas semanas no máximo, você consegue trazer essas pessoas, por outro lado tem toda a desvantagem do curso intensivo, enfim, do próprio conteúdo, bibliografia etc.

O corpo permanente de professores, por outro lado, permite não só que se acompanhe e participe do processo de aperfeiçoamento curricular da escola, como também e, fundamentalmente, que os próprios professores vão adquirindo esse perfil adequado a uma escola de governo, isso é um aprendizado conjunto.

Hoje em dia, no Brasil, praticamente não temos professores adequados para isso, nós temos pesquisadores da política, pessoas que trabalham nessa área de política pública, na área de administração, práticos na máquina. Então, você tem um corpo de professores permanente, permite que eles façam pesquisas ligadas ao tema.

Há uma sugestão de se adotar um sistema misto. Teríamos professores convidados, professores permanentes e professores visitantes, esses dois últimos grupos, permanentes e visitantes, juntamente com o corpo técnico da escola de governo, teriam, entre outras, a tarefa imprescindível de formar, por exemplo, um banco de dados. Isso é uma das coisas de que todas as escolas de governo se ressentem muito, de material didático, nós hoje em dia, não temos isso.

Quando se dá cursos de política pública se faz o seguinte, imagine tal política, quais seriam as questões e tal. Você não tem material didático, não tem dados coletados ali, coisa que a ENA francesa tem. Esse banco de dados se comporia de dossiês.

Apenas uma informação interessante, é que essa idéia do banco de estudos de caso, que é muito antiga, é um projeto muito querido do Luiz Aureliano, que se tentou quando nós estávamos lá na ENAP se falava nisso, e atualmente a FESP do Rio de Janeiro, de uma forma muito interessante, está tentando suprir essa deficiência de material didático. Ela lançou um concurso, pelo qual paga para textos e estudos de casos. Então você faz o concurso e ela seleciona, paga e ainda dá um prêmio de mil dólares para o ganhador. Eu estou fazendo propaganda para outra escola, mas, de qualquer forma, é uma idéia muito esperta e interessante, quer dizer, na verdade tendo dinheiro é uma maneira interessante de você formar um material didático.

A questão do currículo e do perfil do egresso, eu já disse, acho que de fato deve ser esta, do analista de política, quer generalista, quer especialista, acho que o estágio à moda francesa pode ser uma boa idéia, é mais estruturado do que nos currículos americanos e pode se adequar melhor às condições brasileiras, mas esta é uma questão a ser discutida e examinada.

O que eu diria para finalizar é que, hoje, a máquina administrativa está destruída, quer dizer, mais além de reações corporativas, corporativistas, das diversas carreiras e de estratégias governamentais para controlar o déficit público, é imperioso reconstruir.

O Francisco Gaetani, na monografia que fez agora para ascensão na carreira, refere-se a essa questão dizendo assim: "Essa máquina tem que ser reconstruída a não ser que haja um momento de crise, porque existe esse tipo de resistência, quer dizer, se por um lado o próprio governo lida com carreira uma a uma, interessa-lhe fragmentar e porque, de alguma forma, usa isso como um controle dos gastos públicos, não abre concursos, enfim, por outro lado tem uma reação das outras carreiras".

Acho que esse momento de crise já chegou, pelo menos em nível federal. Em qualquer lugar que se vá, vemos de fato, que acabou. Há muito poucos servidores públicos e inclusive, o Regime Jurídico Único teve toda essa questão das aposentadorias precoces. Estamos vendo pessoas de 40, 50 anos já se aposentando e pegando DAS, então, está tendo essa distorção e eu acho que essa questão da recuperação da máquina administrativa é muito importante e a agenda do próximo governo tem que contê-las.

Se diz nos fóruns que na verdade, a questão do social é fundamental, da recuperação econômica, mas eu acho que essa questão da recuperação da máquina administrativa e, portanto, do desenho de uma política de profissionalização é fundamental, não tem como deixar de entrar na agenda governamental.

Todas essas reflexões seriam muito importantes num momento, inclusive, em que está se cogitando fazer um segundo concurso na escola. Nós poderíamos dizer é que, também lá na

Diretoria de Pesquisa da ENAP, estamos fazendo uma pesquisa tentando avaliar todas essas experiências, tanto as internas da ENAP, a carreira de generalista, a especialista em políticas públicas gestão governamental, como as outras duas, analistas de finanças e controle de orçamento, uma comparação das escolas de governo do Brasil e ainda em nível internacional, com todas essas questões que eu estava levantando e sendo avaliadas.

Eu queria dizer, muito claramente, é que quando eu dei as minhas sugestões, essas ainda são em nível pessoal, não é que a escola tenha se decidido sobre isso, nós ainda estamos em processo de avaliação.

LUCIANO AMORIM - Dando continuidade ao painel, nossa segunda palestrante, professora Mara Darcy Biasi Ferrari, diretora da Escola Nacional de Serviços Urbanos, ENSUR, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, do Rio de Janeiro, onde organiza e supervisiona programas de treinamento para servidores públicos do Brasil e do exterior, países latino-americanos de língua espanhola e de países africanos de língua portuguesa. Professora Mara.

MARA BIASI - Em primeiro lugar eu queria agradecer o convite que foi formulado ao IBAM para participar desta semana, parabenizar pela iniciativa e, principalmente, agradecer pela oportunidade de renovar contato com o pessoal da escola. Não é a primeira vez que eu venho aqui, mas já faz algum tempo, e essa é uma oportunidade boa e eu agradeço ao Francisco Gaetani, que foi quem me fez o convite e ao Luciano, que está aqui presidindo a mesa.

O objetivo do convite ao IBAM e da minha participação, especialmente, refere-se a um *depoimento sobre a formação de quadros em nível municipal, e me foi pedido que falasse da minha experiência, da minha participação na Escola Nacional de Serviços Urbanos, que é uma unidade do IBAM, que se dedica à formação de pessoal na área municipal. Eu estava ouvindo a Maria Helena e disse assim: "Meu Deus do céu, é completamente diferente, mas se completam".*

Estamos falando de formação de recursos humanos para o setor público. A formação não é uma fórmula, acho que isso é que temos que colocar como ponto focal da discussão. Quando se fala em formação não se deve ter a idéia de uma fórmula, mas sim de composição de vários seguimentos bem instruídos e bem informados sobre a questão a qual se vai discutir, a qual se vai trabalhar.

Hoje de manhã, se falou-se na discussão, o que é setor público, como é que se compõe esse setor público, formação de recursos humanos no setor público não dá só um seminário de uma semana, dá um curso de quatro anos, é a razão de ser das próprias escolas de governo, sobre a qual a Maria Helena acabou de colocar alguns pontos para discussão.

Vamos falar sobre a questão da tentativa de formação de quadros para a área de pessoal, sempre feita através de movimentos governamentais que, na maioria das vezes, não têm continuidade e, no caso do IBAM, uma experiência que valeria a pena mencionar, talvez porque não somos do governo, eu quero repetir essa frase, nós não somos governo, é que temos tido uma vida de 42 anos com esse objetivo e isso torna nossa experiência muito peculiar.

Nós fomos criados em 1952 como uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter técnico-educativo, mas não somos filiados a qualquer governo. Um dos preceitos básicos do nosso mandato de trabalho é não termos filiação político-partidária, então isso pode ser um fator que nos permitiu ficar durante 42 anos fazendo, sem interrupção, treinamento de funcionários públicos que já estão na casa, já são do governo.

Não estamos preparando gente que vai entrar para o governo, nós estamos preparando gente que já está no governo, acho que isso é uma coisa que vale a pena ser pensada, discutida,

porque, sem dúvida, um dos obstáculos que se pode identificar na questão do treinamento está relacionado com as relações político-partidárias dos governos. É uma coisa que teremos que superar.

Quando nós falamos em administração pública, nós estamos neste processo de pensar no governo como uma coisa pública, do povo, do cidadão, e que transcende ou deveria transcender a questão político-partidária, esse é um desafio que teremos de superar.

Voltando ao caso da Escola Nacional de Serviços Urbanos tem que se fazer várias perguntas: por que ela nasceu? Por que ela foi criada? e por que ela foi criada a partir de um instituto que foi criado com o objetivo de fortalecimento do governo municipal? O instituto foi criado em 52 e a escola foi, oficialmente, criada em 67, mas de 52 a 67 mantínhamos os programas de treinamento, que surgiram a partir do momento em que chegamos à conclusão que não poderia se fazer nada pelo município se nós não trabalhássemos diretamente com o elemento humano que iria movimentar a máquina administrativa.

Em 1952, surgiu o IBAM. E surgiu a partir de um desejo em um congresso municipalista de que houvesse uma entidade que assessorasse municípios e que não fizesse parte do governo, por quê? Para eliminar ou diminuir a questão político-partidária, e essa criação, esse surgimento dessa organização, concretizava-se a partir de assessoramento concreto ao município.

Pouco a pouco fomos vendo que não adiantava elaborar material, fazer publicação fazer projeto de assessoramento, se nós não trabalhássemos com o ser humano, não apenas na indicação de como melhor fazer aquilo que estava sendo inovado naquele momento, mas trabalhar com o elemento humano que fazia parte do governo e que nele ia permanecer.

Em outras palavras, no início do IBAM, costumávamos trabalhar em termos de formação, exclusivamente juntando um serviço que estava sendo prestado e o treinamento para gerir aquele serviço. Se se fazia um projeto na área de cadastro, treinavam-se na área de cadastro, se se fazia um projeto no setor de contabilidade, treinava-se pessoas do setor de contabilidade.

Nos fomos percebendo que tínhamos que treinar as pessoas que iam ficar no município para o próprio fortalecimento do município como ente governamental, e não para a elaboração de um projeto específico, ou para a elaboração de um serviço específico que poderia modificar-se quando mudasse a legislação ou quando mudasse o governo.

Começamos a pensar em criar uma escola para iniciarmos um trabalho com a formação de quadros nos diversos níveis de atuação do município. Quando falamos em município falamos em poder municipal, em Câmara, em prefeitura, ou seja, no Poder Legislativo e no Poder Executivo.

Trabalhamos inicialmente, com os técnicos da prefeitura que eram os executores de programas e, pouco a pouco, começamos a perceber que, além de ter uma diversidade bastante grande dessa questão dos técnicos na área da prefeitura, tínhamos que trabalhar também com os cargos em comissão dessa prefeitura, e tínhamos que trabalhar com agente político, porque se nós fizéssemos um trabalho apenas em uma direção, não conseguiríamos que o possível resultado desse treinamento fosse, de alguma forma, completo se não houvesse apoio político.

Abrimos dentro da escola um programa de treinamentos para agentes políticos e aí começamos também a trabalhar com prefeitos, vereadores, secretários, diretores, além da parte técnica de execução propriamente dita. Esse é um trabalho que estamos fazendo desde 66, numericamente, podemos dizer que temos cerca de 20.000 egressos da escola no Brasil inteiro, ela tem sede no Rio de Janeiro, mas acolhe técnicos de todos os municípios.

Temos também um contingente bastante grande, um programa de treinamento que mantemos no ensino à distância, mas que até o momento ele se restringe ao ensino por correspondência, então, isso dá para vocês um panorama do porquê a escola se criou, para fortalecimento do

município, para fortalecimento do elemento humano que trabalha na organização municipal, e o que a escola faz.

Agora, como é que ela se organizou então para atender aos objetivos que queríamos atingir? Nós formulamos cursos em nível de pós-graduação para funcionários da prefeitura, numa faixa etária relativamente jovem e que tivessem um potencial de crescimento dentro da organização municipal, ou seja, criamos esse programa para dar condições de trabalho para o funcionário novo da prefeitura, que tivesse possibilidade de crescer. Nesse sentido, tínhamos cursos de pós-graduação na área de Administração Municipal, na área de Engenharia de Sistemas Urbanos e na área de Planejamento Urbano.

Esses cursos foram muito importantes para a formação de um grupo de pessoas que passou a trabalhar, não apenas em municípios, onde já trabalhava, mas passou a orientar também a parte técnica das associações de municípios que vinham surgindo em muitos estados.

Temos como metodologia de trabalho nesses cursos, à semelhança do que disse a Maria Helena, um cuidado especial com a questão do estágio. Esses cursos, com duração de 960 horas, distribuídas em oito meses, eles têm, todos, uma parte de estágio de campo, com uma duração variável de nove a 12 semanas e esse estágio de campo é feito no próprio campo. Divide-se de 20 a 25 pessoas, que era o número médio de participantes por turma, em quatro ou cinco grupos e procurava-se localizar esses grupos em uma mesma região.

Esse estágio tinha por objetivo fazer com que esse grupo vivenciasse naquela cidade, e exercitasse naquela cidade, o que tinha vivido na sala de aula em termos de informação. Então, durante nove a 12 semanas essas pessoas ficavam morando naquela cidade e tentando praticar, no local, o que tinham aprendido na sala de aula.

Isso era muito interessante, porque como o recrutamento era feito entre pessoas de vários tipos de municípios, de vários tipos de profissionais todos eles com nível universitário, mas com experiências distintas, nós estávamos estimulando um trabalho interdisciplinar, uma atividade multiprofissional em favorecimento do município.

Esse estágio era uma forma de mostrar que o profissional do município e de qualquer organização da área governamental tem que estar voltado para a questão da articulação interprofissional para atingir o do objetivo.

Trabalhar no governo não é uma atividade solitária, você tem que estar aberto à questão que está sendo trabalhada na organização e estar aberto à capacidade e à vocação das pessoas que estão em torno de você.

O objetivo do estágio era muito mais voltado para o procedimento que deveria ser exercitado no estágio, do que o resultado propriamente dito, quer dizer, você poderia ter como resultado, como tivemos efetivamente, coisas muito positivas para o próprio município que recebia esse estágio, mas o importante para nós, na formação de recursos humanos, era o procedimento que o grupo ali teria que exercitar para a sua própria formação.

Além desses cursos de pós-graduação, tínhamos cursos de treinamento, de duração variada e que tinham uma peculiaridade, ou seja, eles tanto podiam ser realizados na sede da escola, na sede do IBAM, onde, com certeza, você teria facilidades próprias de uma instalação física, como biblioteca, centro de estudos, orientação de diversos professores como vocês têm aqui, e também poderia ser feito de uma maneira desconcentrada em outras regiões do País, onde essas facilidades físicas e também de apoio dos professores já não seriam tão mais facilmente atingidos em função dos custos, mas que por certo teria outras vantagens que seria o trabalho no local onde as pessoas estão residindo, o que faria com que aflorassem para a questão do estágio os problemas específicos daquela região. Então, era um treinamento mais voltado para

as questões e problemas que estavam sendo vividos naquele momento pelas pessoas que estavam passando pelo treinamento.

Um outro sistema do programa de treinamento era descentralizar os cursos através de parcerias. Nós estaríamos participando de cursos que estavam sendo elaborados ou que estavam sendo coordenados por outros níveis de entidade, como por exemplo, universidades, instituições e até as próprias prefeituras para juntar conhecimentos da escola com os dessas entidades com as quais nos relacionávamos e ter um tipo de treinamento mais efetivo.

Tínhamos, o pós-graduação, o treinamento da sede, o treinamento fora da sede, sendo que esse poderia ser através de um sistema de parceria, ou poderia ser uma desconcentração da atividade mesmo, que era feita fora do local do IBAM e, finalmente, nós temos um programa de ensino à distância, que como eu falei inicialmente, até agora tem sido realizado por correspondência. Nesse momento estamos reformulando esse programa, para ter outros tipos de instrumentos que nos possibilitem treinar na área de governo municipal através desse sistema.

Agora, por que falamos tanto em treinamento para município, o que é realmente treinamento para técnico governamental em nível de município? Se não me engano, temos 4.974 municípios no Brasil, acho que é esse o número, não tenho dados, mas, provavelmente, nenhum município brasileiro tem menos de 100 funcionários.

Se você pegar a questão de obra, questão de educação, provavelmente ninguém tem menos do que isso, qual seria realmente a quantidade de funcionários municipais que temos no Brasil? Não sei se vocês têm censo em Minas Gerais, não sei se vocês têm a quantidade de funcionários públicos municipais do Estado de Minas Gerais. Quer dizer, de que adianta esses 20.000, quase 22.000 treinados para essa extensão de 4.974 municípios.

O que é o treinamento para esse grupo? Por que estamos fazendo isso? Nós estamos fazendo isso porque acreditamos que o nosso sistema educacional e o País em que vivemos não prepara o cidadão para pensar em si mesmo como um profissional da área pública.

Não há uma tendência no ensino básico, no ensino médio, no ensino superior para nos vermos como profissionais da área pública, e isso é um defeito da nossa cultura, por isso devemos aproveitar todas as oportunidades.

Dessa evidência em pesquisas que fizemos com os funcionários públicos, estamos cada vez mais conscientes de que temos que treinar pessoas para a área pública, principalmente aquela que nós temos como objetivo, que é a área pública municipal.

Queremos valorizar o servidor público municipal como um profissional que colabora, que promove, que tem a ver com o desenvolvimento social, com o desenvolvimento político do seu país, da sua região. Para atingir esse objetivo temos que trabalhar com pessoas que acreditam nas coisas em que acreditamos.

Então, qual seria o corpo docente adequado para esse tipo de treinamento? O corpo docente adequado para esse tipo de treinamento é uma composição de professores da área acadêmica com profissionais da área pública, sem formação acadêmica, mas com compromisso com a atividade governamental e com a sua profissão no setor público.

Fazemos uma mistura, como muitas escolas também fazem, do profissional acadêmico, do profissional da administração pública e do participante do setor público, que se ele não vai ensinar de uma maneira sistemática alguma matéria, ele vai falar sobre essa matéria, vai expor os problemas relativos à sua área de atuação.

Ao mesmo tempo que você pode ter um profissional que tem doutorado, mestrado ou um acadêmico de uma universidade, você tem um executor de tarefas na administração pública, um gerente da administração pública, um secretário, um agente político, um prefeito ou

vereador e você tem também como parte do corpo docente, por exemplo, um profissional de uma ONG, que trabalha para municípios, um representante de uma associação comunitária, que busca trabalhar dentro da relação governo-cidadão, em função do melhoramento das condições de vida da cidade.

Fazemos uma composição desse corpo docente, que tenta refletir as diversas inter-relações que existem no governo municipal. Queremos que a escola reflita o que existe no município, e aí você deve perguntar, que tipo de programa é esse? Primeiro, é um programa que não tem mandato universitário. Lá se recebe um certificado, nós não somos uma universidade. O programa é organizado para atender às necessidades que são identificadas naquela região ou naquele tipo de profissional, quer dizer, o corpo docente tem liberdade para mudar o programa de acordo com a composição daquele grupo e de acordo com o movimento político, social e institucional que estamos vivendo naquele momento.

Quando fazemos uma análise do programa desse curso, ao longo de 20 anos, você identifica momentos da administração pública através dos programas que são executados. Se você tirar a data dos programas, você consegue identificar que cursos foram dados, por exemplo, em 1968, 1972, 1978, 1982, 1985. Por quê? Porque nós procuramos manter um programa e um corpo docente que reflita o momento pelo qual está passando a administração pública no caso do município.

Então, sobre o que eu estou falando? Estou falando de uma instituição que não é de governo, que está há 42 anos treinando recursos humanos para o setor público municipal, que tem liberdade para montar seu próprio programa, não está condicionada ao Conselho Federal de Educação, ao Ministério da Educação, e que tem credibilidade para mudar este programa.

O Dr. Francisco Gaetani, por exemplo, é egresso da escola, então, quem é que está saindo dessa escola e fazendo o quê? 92% das pessoas que cursaram a escola nos seus níveis de pós-graduação mantêm-se no setor público, ou no nível de governo municipal, ou ligadas ao nível de governo municipal.

Este é um dado bastante significativo quando analisamos os cursos nesses últimos 20 anos e o que essas pessoas fazem. São raras as pessoas desse contingente que não estão em posição de desenvolver treinamentos nas suas próprias organizações.

Então, por que estamos fazendo treinamento de um número tão reduzido de pessoas, quando consideramos a *imensidão do número de municípios*? Porque queremos que essas pessoas, que estão saindo daqui, da escola, com a responsabilidade de trabalhar no setor público, sejam elementos de difusão de uma idéia de fortalecimento e aperfeiçoamento. Isso é solução? Não, eu não acho que isso é solução, é uma atividade permanente e sistemática que devemos desenvolver.

Não podemos ver o treinamento como uma forma de solução dos problemas da administração pública, de jeito nenhum, e da mesma forma, não podemos deixar de examinar os limites que o próprio treinamento nos impõe.

O curso em nível de pós-graduação há quatro anos não se realiza. Interrompemos o curso por falta absoluta de dinheiro. É um programa caro, o treinamento é oneroso.

Por não ser do governo, nos facilita estar há 42 anos, fazendo treinamento de modo ininterrupto, mas nos dificulta fazer um curso de longa duração por falta de dinheiro. Nós não conseguimos fazer com que as próprias prefeituras ou os próprios funcionários paguem os seus cursos de longa duração. O fato de sermos uma instituição não governamental é, ao mesmo tempo, uma vantagem e uma ameaça, uma vantagem que permite a nossa sobrevivência contra a questão político-partidária e uma ameaça no que diz respeito à pouca prioridade que tem a

questão de treinamento na formação dos quadros, de forma que não há investimento em treinamento, na quantidade e na condição desejada.

Quais são as outras limitações que podemos ver para a formação de quadros na área municipal? A própria posição do município. A Constituição de 88 valoriza o município e o considera um ente governamental. Sempre foi considerado uma unidade política mas, pela primeira vez, em uma Constituição, vemos o município citado como componente do sistema governamental brasileiro, isto acoplado aos processos de descentralização que vêm se desencadeando.

O que significa isso para o município? Significa uma transferência de encargos, nem sempre acompanhados das transferências das condições para a realização dos encargos. Que condições são essas? Condições financeiras, de recursos humanos e de procedimentos.

A própria figura do município exige esse projeto de capacitação para que ele, efetivamente, realize suas atividades e atinja o seu objetivo como um ente governamental. Ele é ao mesmo tempo, fortalecido, desprestigiado e cobrado por esse desprestígio.

Se você fizer uma avaliação, quando se fala em prefeito e vereadores, o público, em geral, terá uma idéia que eles são pessoas que não são comprometidas com a causa pública mas, na verdade, uma boa parcela de prefeitos e vereadores têm compromisso com a causa pública de uma forma bastante forte. O que aparece, mais nitidamente, são os casos que são anormais, porque a profissionalização do servidor público municipal tem um apoio muito grande em prefeitos e vereadores.

Quem são os nossos vereadores? Quem são os nossos prefeitos? Qual é a formação que se exige para um prefeito? À semelhança do que a Maria Helena falou, prefeito pode ser qualquer coisa, desde que seja eleitor ele pode ser eleito. Quem é que capacita o prefeito? É o partido? Não, o partido não capacita.

Atualmente, alguns partidos estão preparando seus candidatos, e isso é uma iniciativa que deve ter todo nosso apoio, independente de que partido seja, mas isso é uma coisa muito recente. Partido capacita candidato em plataforma, mas não o capacita para a função que o candidato vai desenvolver.

Nessa escola na qual estamos falando temos um programa de treinamento para candidatos a vereador, prefeito, vice-prefeito e, agora, estamos pensando se valeria a pena fazer um programa de treinamento para candidatos a governador e a deputado estadual.

Mas é uma constatação, nós não temos na nossa administração pública a obrigação de sermos bons para sermos prefeitos, vereadores, deputados, governadores e sequer para sermos bons como técnicos governamentais. Temos que pegar as pessoas que entraram no setor e trabalhar com elas, para quê? Para cativar as pessoas que estão fora do setor e se sentem motivadas, mobilizadas para trabalhar na administração pública e trazerem o seu talento, a sua vocação para esse tipo de atividade que nós queremos enfatizar aqui, que é a execução de programas governamentais.

Eu queria dar esse depoimento e fico aguardando as perguntas de vocês.

LUCIANO AMORIM - Passo a palavra à professora Maria Lisboa de Oliveira. Ela é da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, foi pró-reitora de Administração da mesma universidade, secretária-adjunta de Educação do Estado de Minas Gerais, no período 1983-1986, secretária municipal de Educação de Belo Horizonte, no período 1989-1992 e é, atualmente, diretora de Ensino da Escola Nacional de Administração Pública, em Brasília.

MARIA LISBOA - Bom, pelo meu próprio currículo vocês vêem que a minha área sempre foi a educação e, bem recentemente, estamos também na área de educação, mas junto à administração pública.

Acho que a partir de toda essa experiência educacional e da avaliação que tenho a oportunidade de fazer nessa experiência atual de administração pública, com os conhecimentos na área de educação, vou arriscar algumas colocações, que realmente acabam sendo colocações bastante pessoais.

Na realidade, quando começamos a analisar a experiência do chamado treinamento de recursos humanos, na área de administração, percebe-se claramente, e por motivos óbvios, que essa área de treinamento recorre à própria área de educação e de ensino, aos próprios princípios de ensino, metodologias de ensino, para desenvolver o que seriam metodologias de treinamento.

O sentimento que eu tenho, hoje, a partir das discussões das quais temos participado, em relação a essa questão da formação e até para além da própria questão de um simples treinamento de recursos humanos, especificamente para a área de administração pública, é que a concepção de educação e de ensino, da qual nós educadores estamos procurando fugir, ou sair, tentando encontrar novos paradigmas, à medida que há o fracasso da educação escolar, da própria alfabetização e do ensino, onde as crianças e os jovens, e mais do que os jovens, os próprios adultos na maioria das vezes, não tem conseguido aprender através dos procedimentos ou das metodologias, ou da própria forma, como se tem procurado ensinar na escola.

A discussão básica que hoje acontece diz respeito talvez até a uma concepção de educação, de ensino, que já se tornou da própria cultura. Todo cidadão, de alguma forma, afirma que as pessoas precisam de aprender, de conhecer, de ir para a escola.

Esse conhecimento é necessário e, numa concepção como se ir para a escola, assentar em carteiras e ouvir daqueles que sabem, sobre aquilo que não sabem os que ouvem, bastasse para tornar as pessoas efetivamente conhecedoras, ou detentoras desse conhecimento. Isto se torna uma questão mais séria, ainda, no caso da profissionalização, como se, a partir desse conhecimento "adquirido", a partir dessa concepção, as pessoas passassem a ser capazes de mudar o mundo, de transformar a realidade em que vivem, porque agora conhecem aquilo que antes não conheciam.

Essa concepção está presente nas áreas de treinamento, de formação, nas discussões sobre cursos, sobre escolas, sobre profissionalização de uma forma ainda muito conservadora, arraigada, cristalizada, do que na própria área de educação.

Na área de educação já se fala, com muita ênfase, da necessidade de colocar a pessoa construindo um conhecimento. Construção essa que vai continuar pela vida afora e que vai, de fato, acontecer a partir da prática, da vivência e das possibilidades de crescimento que essa pessoa vai ter.

Nós temos visto muito o princípio tradicional na área de formação de recursos humanos, em que alguns profissionais discutem qual é o perfil do profissional que se deseja, quais são os conhecimentos que ele deveria ter, e aí se organizam turmas e passam esses conhecimentos como se a partir dessa formação, ou desse treinamento, fôssemos alcançar as mudanças do Estado e da administração pública com que sonhamos.

Na escola temos procurado fazer essa discussão, mas, na prática, ela é muito mais forte, e a resistência vence. A tradicional cristalização de um certo modo de trabalhar, acaba vencendo a perspectiva da mudança.

Tem acontecido, por exemplo, e aqui não vai uma crítica à escola, especificamente à ENAP, é uma crítica às escolas, ao sistema de formação, aos ensinamentos, aos treinamentos de modo geral,

você receber profissionais que estão atuando efetivamente em órgãos, instituições, e em posições de direção, ou de comando, posições estrategicamente importantes e você é capaz de passar uma semana oferecendo a esse profissional uma série de conferências, de debates, eventualmente possibilitando até trabalho em grupo, em que a experiência que ele traz, a prática, a visão dele do que ele está fazendo, das dificuldades etc., aparecem nos cursos, aparecem levantadas como exemplo, confirmando alguma teoria que está sendo ali exposta, mas em nenhum momento como um tema de discussão, de aprofundamento, e que poderia levar à busca de alternativas para uma perspectiva de mudança.

Muito conhecimento se tem tentado passar sobre a área do profissional que se quer formar, e muito pouca estratégia de buscar essa realidade que está em um determinado ponto para essa outra realidade que se pretenderia, ou que se gostaria que existisse.

De repente, a formação de alto nível se torna uma formação em que se dominam os diversos temas, em que se detém um conhecimento avançadíssimo a respeito de como deveriam ser as coisas, e o choque do profissional ao se defrontar com a realidade é tão grande que ele se perde.

Ele sabe como deveria ser o Estado, qual seria a função do Estado, uma estrutura de administração pública etc., só que não sabe o que fazer com esse Estado, com essa administração pública que está aí, que é essa, e que tem que se transformar de uma forma a partir do que ela é. É um pouco a própria questão de formação de professores, de novo eu acho que vem a própria comparação.

Os cursos normais ou de licenciatura falam de metodologias, falam de um conhecimento a ser transmitido e esquecem de falar da escola que o professor vai receber, e quando ele se vê numa sala de aula com alunos, e uma determinada escola, ele não sabe ligar tudo aquilo que ele aprendeu com aquela realidade, porque faltou esse elo entre a realidade e um conhecimento de como trabalhar, de como fazer, a partir da realidade.

Não se busca construir junto ao profissional um conhecimento que venha a ser capaz de dar a ele elementos de mudança. Parece que se pensa a formação sem se pensar na mudança que se quer, se pensa formação em função de perfis ideais para um Estado ideal que, na maioria das vezes, nem como ideal está claro na proposta dessa formação.

Hoje, aqui, acho que a Lúcia Ciccarini roubou muito do que eu gostaria de colocar, como pensar em termos de profissionalizar. Se a missão do Estado, da administração pública não está clara, para sabermos que profissionais precisamos, e profissionais para pensar e fazer o quê? Então, pensa-se o profissional desligado dessa realidade que está aí, e a realidade é caótica.

Além disso, de repente nós nos vemos dentro da administração pública, pensando administração pública, pensando serviço público, pensando a função pública, sem ter esse público pensando junto. O público está lá e nós estamos decidindo e aí vem uma diferença enorme, que para mim está ficando a cada momento mais clara.

Eu, que achava que falar de administração pública era a mesma coisa, quer se tratasse do Município, do Estado ou da União, porque se a função pública, a questão do Estado é uma questão que passa nos três níveis, evidentemente, eu que pensava que era uma mesma coisa, hoje vejo, claramente, que a diferença é enorme.

A distância da União para a sociedade é uma distância incontrolável. Não sei que estratégia, que processo se poderia ter de aproximação entre a União e o público efetivo, que precisa dessas políticas. Essa distância vai cada vez mais tornando as concepções e os conhecimentos, e o próprio perfil profissionalizador, alguma coisa também distante da finalidade, dos objetivos e dessa missão do Estado e da administração pública.

Em Brasília nós conseguimos, às vezes, ou muitas vezes, discussões bastante profundas, que buscam clarear concepções ou que até contêm, de certa forma, concepções claras a respeito de como deveria ser, dentro das próprias concepções políticas e etc., Realmente, as pessoas dão conta de conviver com discursos avançadíssimos e com uma prática que não tem absolutamente nada a ver, sem se dar conta de que está havendo um distanciamento entre a concepção e prática.

A ENAP, enquanto uma instituição, enquanto uma estrutura e um funcionamento, está tentando e caminhando, buscando um avanço no sentido de estar exatamente mais próxima dessa perspectiva da mudança institucional, no entanto, ela consegue falar de uma determinada concepção, mas não consegue definitivamente uma prática que efetive essa fala.

E nós temos conseguido, de fato, encontrar ou construir essa prática que estaria mais adequada a essa perspectiva de mudança, a essa perspectiva de construção, de construir junto.

O individualismo é uma questão terrível e, às vezes pergunto-me que formação ou que treinamento pode modificar a perspectiva individualista que tem hoje o funcionário público, o servidor público, sobretudo o federal. Eu tenho uma experiência municipal, estadual e agora federal, porque da universidade eu acho que ela não é nem municipal, nem estadual, nem federal, a experiência da universidade é alguma coisa à parte, mas considerando os três executivos, municipal, estadual e federal, o individualismo no nível do servidor federal é mais arraigado do que qualquer outra esfera de trabalho.

Não sei se tem a ver também com a área de educação que pode ser menos individualista e agora eu estaria vendo um pouco mais fora da área de educação. Mas, que treinamento poderia colocar essa perspectiva, mais do trabalho e da produção coletiva, que vai ser a única saída que vamos encontrar. Acho que estamos cada vez mais em defasagem.

A aflição que eu sinto é que cada vez que estamos discutindo alternativas, quanto mais discutimos, mais nos colocamos em defasagem com a realidade. A possibilidade que temos, hoje, de buscar modelos na França, nos Estados Unidos, no Japão, parece que cada vez mais nos distancia das alternativas, as quais têm que ser próprias do Brasil.

Temos uma realidade brasileira em que o cidadão, a questão da cidadania, muito recentemente começou a ser um tema de discussão, de um debate, de uma luta, do ponto de vista de uma sociedade como um todo. Vamos querer encontrar entre os servidores públicos uma consciência de cidadania ou como construir uma consciência de cidadania. Consciência se *constrói através de cursos de formação, de treinamento, como resolver a questão da função pública, sem ter resolvido a questão da cidadania.*

A preocupação que eu tenho é que montar cursos de treinamento ou de formação para o *servidor público, de uma forma isolada, pensando nas questões e nos problemas da administração pública, ou do Estado, realmente que possibilidades vai criar de mudanças efetivas dessa realidade? Temos repetido muito, a formação acontece na prática.*

Nós tivemos um Estado que o tempo todo serviu a poucos, atendeu a poucos, e eu sempre coloco como questões concretas do sergente de uma escola que não tem escola para o seu filho, do operário que asfalta uma rua e que mora numa rua sem asfalto, que faz esgoto e não tem esgoto em casa, aí, de repente, a gente ouve todo mundo batendo no servidor público, porque ele não tem a noção do público, porque ele não sabe que esta é a função do público, ora, ele não é público? Ele não foi público quando não teve o serviço público, como é que vai criar essa noção de que o serviço é público se a instituição em que ele trabalha, de fato, não serve, inclusive a ele, ele está excluído. Sempre esteve excluído.

É necessário colocarmos o servidor numa sala de aula, ensinar para ele o que é público, que ele está a serviço do público, ele tem que atender bem, porque o cidadão tem direito ao bom atendimento, e com isso ele vai se tornar um bom servidor público.

Se essa questão da formação não for pensada de uma forma mais global, considerando a questão da formação básica, da formação de cidadania, e as questões de cidadania que nós temos no País, e considerando exatamente que o Estado e a administração pública, se é uma instituição falida, é tão falida quanto todas as outras instituições brasileiras, qual é a instituição que está salvando.

Eu tenho repetido muito isso, no Brasil, em geral, só se salva a instituição à qual a gente pertence. A imprensa não presta, o Congresso não presta, o Judiciário não presta, a Igreja não presta, a família não presta, quem é que salva? Quem presta enquanto instituição? Agora, a imprensa se defende, "mas nós, o Congresso", não, isso aí, sem o Congresso, não há democracia," e o Judiciário, "que isso?," nós temos, cada um se salva. Agora alguns estão pagando mais caro do que outros.

Então, eu coloco muito mais do ponto de vista da formação do servidor público, a questão de uma formação que não busque novas tecnologias e de estarmos avançados nisso, naquilo e naquilo outro, nós estamos precisando exatamente é de servidores públicos, de cidadãos brasileiros que tenham a possibilidade de participação, de crescimento, de construção de alternativas e que consigam no seu trabalho, participar e criar junto, coletivamente na sua instituição, estratégias que busquem essa mudança de que precisamos.

Como conseguir isso? A estratégia, no meu entender, tem de ter uma continuidade, tem de ter um fluxo, são as instituições se repensando, e dentro desse repensar elas construindo discussões, debates, cursos, formação que possam construir esse avanço. Muito obrigado.

LUCIANO AMORIM - A seguir, a professora Eda Castro Lucas de Souza. Ela é diretora de Ensino do Centro de Estudos Judiciários, do Conselho da Justiça Federal; mestre em educação pela Universidade de Brasília; doutorando em Sociologia na área de Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, com estágio na Escola Nacional de Administração, a ENA, da França, no Instituto Nacional de Administração Pública - INAP, da Argentina; INAP, também da Espanha; no Instituto Nacional de Administração - INA, de Portugal, e o Centro de Estudos Judiciários - CEJ, também de Portugal.

EDA CASTRO - Eu agradeço muito o convite que recebi da Fundação João Pinheiro e de sua Escola de Governo, através do professor Francisco Gaetani, e digo que estou muito feliz de poder participar desse encontro. Feliz porque me dá oportunidade de ouvir, de aprender e de também falar sobre formação de recursos humanos, escolas de governo, que é um assunto apaixonante, o qual eu tenho procurado estudar e, mesmo porque, por contingências, por caminhos da vida, eu participei da criação de escolas de governo, não foi o caso da ENAP, e hoje estou no Centro de Estudos Judiciários, que é o embrião da Escola Nacional de Magistratura Federal.

Essa vinda aqui, dá-me alegria enorme de poder também debater com os senhores e ouvir as suas opiniões. Estou muito feliz, também, por participar dessa mesa e ter a oportunidade de aprender tanto na palavra das palestrantes que me antecederam, inclusive palestrantes que eu tenho a honra de dizer que já trabalhei junto, como é o caso da professora Maria Helena, com a qual aprendi muito, tive muita oportunidade de crescer.

Acredito que o professor Francisco, ao me convidar, o tenha exatamente feito por eu ter passado por essas escolas de governo, que eu prefiro chamar de escolas de Estado, porque são escolas que têm compromisso com o Estado e não com o governo.

Creio que a maioria dos participantes são alunos de Escola de Governo. As minhas antecessoras já praticamente esgotaram o assunto, por isso vamos ver se eu uso um pouco de criatividade para fazer com que vocês tenham algum proveito do que eu vou falar.

Falar sobre formação de recursos humanos no Brasil pressupõe a revisão de algumas características predominantes nos diferentes modelos de reforma administrativa, a partir de 1930, quando surgiram os contornos do moderno Estado administrativo brasileiro com a instituição gradual de novos ministérios, órgãos centrais, fortes como o DASP, autarquias, fundações, sociedade de economia.

Se para uma melhor compreensão, dividirmos em períodos os antecedentes históricos dos processos de reforma administrativa no Brasil, podemos ver que no primeiro, iniciando nos anos 30, após a revolução de Vargas, com a crise econômica mundial e o desenvolvimento industrial, através da substituição de importações, o Estado brasileiro passa a ser um agente ativo, mudando seu papel de regulador para ser o interventor na vida econômica do País.

A transição de um país eminentemente rural para um com características urbanas industriais provocou a necessidade de solicitações que ocasionaram o fortalecimento desse Estado e de sua máquina. Nessa época, a partir do crescimento do aparato estatal e da implantação do modelo clássico de administração, o ensino de administração pública foi instituído efetivamente em termos de capacitação e formação de recursos humanos para o setor público.

A formulação da política administrativa do pessoal civil, em que se empenhou o Governo Vargas e, sem dúvida, a criação do DASP, capítulo dos mais importantes da nossa história administrativa, deu início ao processo de formação e treinamento de dirigentes para o setor público.

O DASP, o primeiro grupo de assessoramento administrativo brasileiro, institui o sistema de mérito, através de concurso público para ingresso na carreira, e também a criação de técnicas de administração e a inclusão de uma unidade responsável por cursos de administração, isto a partir de 1940.

Coube ao DASP, portanto, organizar os cursos de administração destinados a promover o aperfeiçoamento e a especialização dos servidores do Estado, além de organizar cursos de extensão e utilizar outros meios para divulgar conhecimentos relativos à administração pública.

A partir daí, foram adotados conceitos, valores e práticas advindas de modelos administrativos de outros países e criadas escolas e programas de formação de recursos humanos para a administração pública. O DASP pode ser considerado o marco do ensino de administração pública no Brasil.

Em 48, foi já proposta à Organização das Nações Unidas, a criação de uma escola nos moldes da ENA, nos moldes da Escola Nacional de Administração Francesa. Aliás, essa idéia, em 38, já tinha sido lançada no Brasil, quando se queixava na época, o próprio escritor que o fez na "Revista do Serviço Civil", da carência de grandes funcionários, isso já em 1938.

Em 44, foi instalada a Fundação Getúlio Vargas; a primeira Faculdade de Ciências Econômicas, em 46, depois veio o Instituto de Seleção e Orientação Profissional, a Escola Técnica de Comércio e o Colégio de Nova Friburgo, Instituto Brasileiro de Economia e o Instituto Brasileiro de Administração, já em 50.

Eu estou me propondo uma varredura de escolas de administração para mostrar que realmente é um movimento que vem de longe, e sempre na tentativa de se procurar esse ser, ou esse perfil, que já foi falado aqui, que a Professora Maria Lisboa colocou, talvez até por essa dificuldade é que há tanto tempo se procura este administrador para o País.

Em 45, por exemplo, foi criado o Instituto Rio Branco, com a missão institucional de formar e aperfeiçoar o diplomata brasileiro, com um concurso anual para o ingresso no curso de preparação e carreira de diplomata, e um concurso de provas que permite a admissão direta aos quadros do Ministério das Relações Exteriores. Além disso, já em 77, foi criado o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas e o Curso de Aperfeiçoamento de Estudos. Com essas quatro linhas o Instituto Rio Branco trabalha até hoje e é uma organização de uma escola de Estado, ou de governo, como queiram, que realmente se institucionalizou no Brasil, principalmente por ter uma carreira.

Em 52, foi instituída a Fundação Getúlio Vargas, a Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, como órgão de pesquisa, assistência técnica e ensino, tendo promovido cursos voltados para a administração pública e o aperfeiçoamento do servidor público.

A partir dos anos 60, com a multiplicação do número de empresas estatais e a crescente influência do Estado na economia nacional, surge então o modelo de administração para o desenvolvimento, orientado essencialmente para a intervenção do Estado na vida econômica, evidenciando-se então a necessidade de formação de quadros que conduzem o processo de crescimento e desenvolvimento da Nação e nesse momento voltam-se bem mais para a formação técnica.

Para atender à demanda de recursos humanos desta expansão e complexidade do aparato burocrático, o sistema educacional respondeu com a criação de grande número de cursos, principalmente universitários, na área de administração.

E o Estado, nesse momento, também criou algumas escolas, como a Escola Interamericana de Administração Pública, a Escola de Administração Pública de São Paulo, que foi dessa época, a Escola Superior de Guerra. Foram reestruturadas as Academias Militares, os Institutos de Tecnologia da Aeronáutica, de Engenharia com uma conotação bastante prática e, nesse período, o Ministério da Fazenda sofreu amplo processo de reforma resultando disso, entre outros benefícios, a criação de um Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal do Ministério da Fazenda.

Esse Centro estabeleceu as bases para um sistema internacional de capacitação e treinamento que, em 1973, deu origem à Escola de Administração Fazendária, a qual se caracteriza como um centro nacional, no âmbito do Ministério da Fazenda, diretamente responsável pelo recrutamento, pela seleção pela formação e aperfeiçoamento dos quadros profissionais desse Ministério.

É outra organização, que é uma Escola de Governo, que se instituiu e que até hoje cumpre o seu objetivo maior, que é justamente formar os quadros da Fazenda, principalmente da Receita Federal.

Foi também, nos anos 60, criado o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico, com o objetivo de formar e aperfeiçoar profissionais da área de planejamento nos três níveis de governo. Esse Centro existe até hoje, vinculado ao IPEA, atuando na área de planejamento governamental. Centro esse que já teve um apogeu, houve uma queda e que hoje está trabalhando muito para sua reconstrução.

Creio mesmo que os anos 90, no Brasil, é um tempo de repensar essas instituições. Os contextos políticos e econômicos em que se deram essas transformações, deram diferentes dimensões à questão da administração pública. O administrador passou de simplesmente um executor de políticas para, hoje, pensar-se no administrador como formulador de políticas públicas, passando pela década de 70, o período que, afinal de contas, foi pensado mais na técnica, mais como um burocrata técnico.

Nos anos 80, o processo de transição democrática e a violenta crise econômica colocaram o governo Sarney, instaurado em 85, frente à necessidade de reformular o Estado. Como dizia, o País encontrava-se com a máquina governamental desarticulada e destinada cada vez mais, aliás, não é destinada, é separada cada vez mais da sociedade, que ansiava por democracia.

Um dos grandes desafios dessa época, quando foi implantada a reforma administrativa da Nova República, era, pois, transformar esse Estado centralizado e complexo em algo orgânico e reduzido.

Para esses caminhos, num clima político institucional bastante difícil de transição, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, que vinha comprometida com a excelência da prestação do serviço público, que era um instrumento de implantação da democracia. Considerando a necessidade de fornecer à administração de órgãos especializados a formação, aperfeiçoamento e profissionalização foi criada então a ENAP, e essa idéia foi implantada dois anos após, o que já caracterizava a lentidão e execução das propostas nesse período.

A ENAP surgiu para ser um centro irradiador de um projeto de reforma administrativa, que se dizia apoiada no mérito e na estabilidade dos quadros dirigentes. O seu papel institucional era de planejar, promover, coordenar e avaliar atividades de seleção, formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil.

Ela nasceu como um programa, foi esse o nascimento dela, dentro de uma instituição, e trazia consigo um programa, que foi o primeiro curso de políticas públicas em gestão governamental, que tinha por finalidade a formação do administrador público de alto nível, a quem cumpria, sobretudo, administrar políticas públicas, operacionalizá-las, avaliá-las. Daí a relevância em ressaltar o caráter inter e multidisciplinar da formação dos egressos desse primeiro curso, como generalistas, a par de especialistas em políticas públicas.

E aqui, homenageando um dos grandes brasileiros que acreditou e incentivou essa idéia, vou citar o professor Florindo, que foi seu primeiro diretor de ensino e que dizia que o gestor governamental deveria transcender a administração como processo de gestão para se tornar um eclético. Ele falava que o gestor governamental deveria ter características de jurista, características de cientista político, de um economista.

Nesse período, anos 80, portanto, com a necessidade de um novo perfil administrativo, o Brasil, como de um modo geral a América Latina, foi inspirar-se no modelo da Escola Nacional da Administração Francesa, a ENA.

Ora, a França, desde o século XVIII, debate a idéia das grandes escolas especializadas na formação para os mais altos cargos do Estado, mas essas escolas são debatidas e eram debatidas, acopladas às reformas do aparato estatal.

Já em 1712, e foi até 1945 com a criação da ENA, várias iniciativas, projetos e realizações, inclusive com sucesso dessas instituições sendo uma delas a Faculdade de Ciências, Escola Livre de Ciências Sociais.

Ela foi criada antes de Napoleão, no antigo regime, e se manteve até hoje, com seus objetivos, cumprindo seus objetivos sociais, extremamente adequados à realidade, quer dizer, que essas coisas aconteceram não é de hoje. Não se criou uma Escola Nacional de Administração em um estalar de dedos, foi uma coisa pensada, foram séculos de pensamento e trabalho.

Essas escolas sempre foram e são, até hoje, no seu momento de criação, o centro do sistema de formação dos altos funcionários.

Na França, hoje, os ministérios têm seu centro de formação especializada. As escolas, essas grandes escolas, como é o caso da ENA, elas preparam o alto dirigente, e a ENA, por exemplo, prepara o administrador, que ela chama de alto funcionário, para todos os ministérios, inclusive

para o Ministério do Exército, para o Ministério da Justiça. A parte de administração é dela, agora, fora disso, ela não tem o monopólio.

Outras escolas também, grandes escolas da França, hoje, preparam para o setor público e preparam o alto funcionário, como é o caso das escolas de Engenharia, de Administração Pública que preparam pessoas altamente capacitadas para cargos de decisão, de tomada de decisão, de elaboração de política pública e, principalmente, de avaliação. Quer dizer, esse acompanhamento todo da política pública.

Nos anos 30, na França por exemplo, intensificou-se a idéia de criar uma escola de administração, mas com a finalidade de remediar um problema que eles estavam vivendo, cada ministério fazia o seu concurso, então criava-se um corporativismo muito grande, porque os cargos quase que passavam de pai para filho, as pessoas se preparavam para aquele ministério, cada administrador tinha uma formação e viam e analisavam o Estado com seus recursos profissionais.

O que aconteceu? Já nos anos 30 eles começaram a pensar: "Temos que fazer uma escola nacional de administração pública que prepare o administrador público como um todo, e lógico que esse administrador tem de ser uma pessoa que vá se adequar às necessidades do local onde ele estiver trabalhando e, principalmente, para isso deve haver estágios, e nos estágios eles devem passar por diferentes situações, inclusive por deslocamentos fora do país, em multinacionais, empresas públicas, empresas privadas".

Ou seja é uma pessoa que tem uma noção de administração geral do seu país e da inserção do seu país dentro do seu contexto.

Hoje a Comunidade Européia está fazendo um estudo muito grande da adequação do gestor à situação atual, que é a comunidade européia, que traz diferentes situações e que hoje clama por um perfil. Mesmo em Estrasburgo, a própria ENA tem um braço avançado que é uma escola de administração voltada para os problemas da comunidade européia. Quer dizer, é a própria ENA dando uma nova conotação ao perfil do gestor. Penso que a América Latina não está longe disso, já que estamos vivendo momentos de blocos, então nós temos que pensar no Mercosul e outros blocos que se formam no nosso continente.

Então, como eu estava dizendo, em 30 já começa essa mudança de mentalidade e, em 45, em circunstâncias excepcionais de pós-guerra, quando a administração pública encontrava-se em condições materiais, lenta e ineficaz, desagregada e a alta função pública muito criticada e mesmo desacreditada, foi criada, por De Gaulle, a ENA para realizar a reforma administrativa.

A ENA nasceu, portanto, numa data marco das mudanças políticas, econômicas e sociais da França, quando da necessidade de reconstrução e renovação do Estado e sobre uma grande vontade política.

A ENAP tem alguma coisa similar, no momento que o Brasil estava reconstruindo o seu Estado, dentro de um processo democrático, saído de um regime militar.

Bom, guardando as devidas proporções, não sei se isso corresponde a algum pensamento de algum político, na época, eu sei que se ouvia também essas coisas.

Segundo De Gaulle, para que o Estado exerça o seu dever de gestão da coisa pública são necessários homens competentes e eficientes, ou seja, a Nação, o Estado, está embasado pelas instituições e as instituições nada mais são do que homens, por isso, ele dizia, se você quer mudar o Estado, você necessita de pessoas competentes e eficientes, e continuava dizendo, os governos que tenham em seus planos a reforma da função pública deverão, antes de mais nada, determinar meios de recrutar e formar um quadro permanente de administradores de Estado, não se pode ter uma reforma administrativa se não vier acoplada, a essa reforma, uma escola de

preparação para esses reformuladores que realmente trabalhem a mentalidade daqueles que vão ser os agentes de mudança do Estado.

Partindo dessa premissa, a ENA, ao ser instituída, trouxe consigo todo um quadro de modificações importantes, de criação, por exemplo, de novos valores sociais, quer dizer, foram à busca de valores, à busca de paradigmas, com a finalidade de orientar o sistema administrativo em direção a novos fins.

A ENA, que há 49 anos vem formando um corpo de administradores altamente capacitados, inclusive, o que é mais importante que eu vejo aí é que eles são reconhecidos socialmente, a sociedade francesa reconhece criou uma identidade na França, pela qual o próprio cidadão se orgulha de ser um enarca.

Nas mínimas coisas a gente sente isso. Eles se sentem também orgulhosos de serem servidores públicos, falam com um orgulho muito grande, “eu sou um servidor público, eu sirvo o Estado francês”.

Quando eu fiz o estágio dentro do Instituto Interamericano de Administração, lá na França, disse-me um dos diretores: “Olha professora, a senhora que veio para fazer um estágio, não só nas escolas como também junto aos gabinetes e ao governo francês, eu duvido que a senhora fique sabendo a ideologia dos funcionários públicos”.

Antes de mais nada eles são funcionários do Estado, não interessa se o governo é socialista, comunista, de direita, de esquerda, eles servem ao Estado. Isso é uma coisa interessante, quer dizer, têm uma mentalidade, tem toda uma formação de satisfação de serem funcionários públicos. Eu até me senti tão mal, porque pensei: “Meu Deus do céu, a gente nem diz que é funcionário público, de repente, essas criaturas aqui têm um orgulho, é a coisa mais importante, eu sirvo ao Estado”, e eu, às vezes, nem merecidamente, mas por estar dentro dessa escola fazendo o estágio, ia a alguma reunião menos social e me perguntavam: “Por que você está na França? Porque eu estou na ENA. Na ENA?”

É uma coisa realmente considerável, não resta dúvida. Há muitas críticas, críticas tanto da direita como da esquerda. Eles criticam mas não querem acabar com a escola de maneira nenhuma, eles querem alguns outros mecanismos, algumas mudanças internas, mas absolutamente, nem a direita nem a esquerda fala que quer acabar com a escola. Eles reconhecem que a escola vem para a excelência do Estado.

Já foi muito falado o currículo aqui, sobre a ENA, eu não vou falar nada a mais a respeito da ENA, a não ser dizer que é uma coisa interessante, por exemplo, todos os governadores franceses são enarcas, porque o governador é determinado pelo primeiro-ministro, então realmente ela se institui pela competência dos seus próprios membros.

A partir da ENA e da sua ação internacional e de uma ajuda técnica, outras escolas de governo foram criadas em todo o mundo, eu poderia dizer que lá na ENA, nesse momento que eu estava, eles estavam trabalhando na reconstrução da Polônia e da própria Ucrânia, criando escolas de governo lá dentro, inclusive já em funcionamento.

Eu vou citar, rapidamente, algumas em que eu tive oportunidade de estagiar. Foi a Escola Nacional de Magistratura francesa, que foi criada aos moldes da ENA, em 58, o Instituto Nacional de Administração Pública, na Espanha, que é vinculado ao Ministério de Administração Pública, que tem por missão a seleção e a formação, aperfeiçoamento do pessoal da administração pública. Forma os gestores governamentais, quer dizer, os funcionários, os diretores de alto nível têm aquela formação permanente.

Todo funcionário para subir na carreira passa pelo INAP, e também ele forma para administração local, quer dizer, é a ENA se adequando à situação da Espanha, que aliás é bem

mais próxima da nossa, porque eles, pelas autonomias dos seus departamentos, eles dão muito valor à administração local e preparam para essa administração local.

O Centro Judiciário, de Portugal, por exemplo, que foi criado em 79, foi criado aos moldes da ENA e tem a finalidade de formar o profissional da magistratura, além de elaborar estudos e pesquisas nessa área.

O INA, Instituto Nacional de Administração português, também foi criado nessa linha e diverge bem da sua escola-mãe. Dedicar-se muito mais à formação dos profissionais, não tem a grande preocupação do gestor, ele forma o profissional como um todo, é um grande centro de treinamento.

Na América Latina, por exemplo, além da ENAP, do Brasil, eu destacaria o Instituto Nacional de Administração Pública, da Argentina, que também colaborou e contribuiu para a criação da ENAP brasileira.

Esse centro foi criado em 1973, na Argentina, pensando na formação do Estado argentino. E o que ele tem, que eu poderia destacar e que foi criado em 84, é um programa de formação de administradores governamentais, que é realmente, um programa interessantíssimo.

Foi criado aos moldes da ENA, do gestor da ENA, tomou a característica Latino-Americana e, hoje, eles já têm três turmas. Quando entrou o Menem o curso parou.

Mas acontece que eles lutaram muito, já eram 190 para um Estado pequeno, que tem 32 milhões de habitantes e a administração pública tem 300 mil, uma coisa assim, então é bastante, é bem representativo, eles trabalharam muito e tiveram uma grande vantagem que não ocorreu, no caso a ENAP, eles ficaram vinculados à Presidência da República.

Os agentes governamentais argentinos estão acoplados ao presidente da República, que é um quadro à parte, um corpo, e eles são deslocados para os ministérios à medida que são necessários a informação e o trabalho deles.

Eles trabalham em projetos e não são vinculados a nenhum ministério. Eles vão, por exemplo, para o Ministério da Economia e trabalham no projeto "X", trabalham em forma cooperativa, formando equipes.

Acabou aquele projeto, eles retornaram e são destacados para outros, o que é muito interessante, porque eles também estão tendo uma visão muito global, muito interessante do próprio país, do próprio Estado e, por outro lado, não se forma aquele quisto do corpo, que está todo junto e que se bloqueia para fora.

É um trabalho belíssimo, inclusive eu tive a oportunidade de estar com eles no momento que eles estavam criando o plano de carreiras.

Aliás, aqui faço um aparte, todas as escolas que vingaram, que podem ser hoje exemplo, estão acopladas a um plano de carreira, estão acopladas a uma política administrativa, porque sem isso é impossível você ter uma escola para formar setores públicos se não tem uma carreira que dê suporte para tudo isso.

Isso tudo é um sistema, como foi falado. Os agentes governamentais na Argentina são altamente remunerados, agora, eles não têm hora para trabalhar, podem sair às nove horas da noite, às dez horas da noite. Eu tive o prazer ou mesmo o desprazer do cansaço de acompanhá-los e eles fazem relatórios bimestrais das suas atividades.

Há um centro junto ao presidente da República que trabalha isso, e eles são avaliados a cada dois meses, e essa avaliação é primordial para que eles subam na carreira ou até fiquem na carreira, é uma experiência que eu acho muito boa, bem próxima de nós.

Finalmente, eu vim aqui falar do Centro de Estudos Judiciários, do qual eu faço parte, pelo menos dizer algumas palavras. Eu vou frisar, porque eu acho interessante esse Centro, é da Justiça, um poder extremamente fechado, que todo mundo se admira, de repente, e que tem um Centro de Estudos Judiciários, e quando eu fui para lá, eu fui a convite, e pensei: "Olha, você vem para o Centro de Estudos Judiciários, que é o embrião da Escola Nacional de Magistratura".

Trabalhamos muito nisso e, nesses últimos dias, tive a felicidade de ouvir do próprio ministro algumas determinações que fazem com que realmente se dê, nesse momento, o primeiro passo para que esse Centro se transforme numa Escola Nacional de Magistratura Federal.

No momento, então, em que a busca da qualidade torna-se cada vez mais a palavra de ordem do aparelho estatal, e no sentido de responder às demandas decorrentes desse mundo acelerado de transformações, o grande desafio do Poder Judiciário está em promover ações que possibilitem a prestação jurisdicional com eficiência e eficácia.

Para isso é fundamental um quadro de pessoal competente e consciente do alcance social da sua função. Nesse sentido é que, em 92, foi criado esse Centro de Estudos Judiciários, que é um órgão do Conselho da Justiça Federal e que tem por missão institucional a formação continuada dos magistrados federais, a capacitação dos servidores da Justiça federal, bem como, proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário.

É bom que se diga que se iniciou com a formação continuada do magistrado e não com a formação inicial, a formação inicial será uma consequência da transformação da Escola de Magistratura.

Se fazem levantamentos de necessidades e atualização e aperfeiçoamento, junto aos próprios juízes para ver o que na verdade eles estão precisando atualizar-se e preparar-se, são feitos seminários nas mais distintas áreas, inclusive não só nas áreas jurídicas, nas áreas sociais, econômicas, sempre trazendo sociólogos, trazendo economistas, para que apresentem sua orientação a sua formação e, no final, sempre se fecha com a visão do jurista. Como é que ele fecha essa problemática, as coisas mais corriqueiras como a Lei 8666, como o Regime Jurídico Único, e assim também como problemas do narcotráfico e outros problemas, como o aborto, a barriga de aluguel, coisas que estão aí e que precisam ser pensadas com linhas de interpretação, inclusive, a jurídica.

Eles têm feito mesas-redondas onde eles discutem os assuntos, como é o caso do tema "A Modernização da Justiça Federal", que está sendo muito discutida. Os juízes discutem em cada região, apresentam os seus pontos fortes e fracos, discutem soluções, esses documentos vão se aprimorando, passam do Juiz de primeira instância, vão para o juiz de segunda instância, sempre trabalhando em oficinas e, finalmente, o documento final com as sugestões de melhoria dessa Justiça é passado ao conselho para que se tomem providências.

Essas escolas de governo, e tantas outras que aqui eu não citei e que formam os altos funcionários para o setor público ao longo do tempo, foram pensadas e mesmo instituídas.

No entanto, é nos dias atuais, quando vivemos um contexto histórico com variações profundas, caracterizado pela complexidade administrativa e a escassez de recursos e a conseqüente exigência de capacidade gerencial do Estado, para elaborar e acompanhar as suas políticas, que surge mais do que nunca a necessidade de um novo perfil gerencial e, portanto, de uma escola ou de escolas de formação para o setor público, que satisfaçam as exigências produzidas pela crise e pelo processo de democratização.

Ou aproveitamos esse momento para somarmos esforços no sentido de atendermos às demandas de mais eficiência administrativa, ou seremos responsáveis perante a história.

LUCIANO AMORIM - São 17:05 horas, às 17:15 horas a gente volta para os debates. Faremos um pequeno intervalo. Essa fala está passando pela fala de hoje de manhã, também. O treinamento é solução para todos os problemas da administração pública? Fica uma interrogação para todos nós. Esse capacitar-se deve passar pelo conhecer da realidade com a qual se age. A lógica passa por uma visão reflexiva e, ao mesmo tempo, flexível, programática e generalista, foi um pouco da fala da professora Maria Helena.

A racionalidade técnica não pode perder de vista a dimensão política, social, econômica da qual somos parte. Há que se importar modelos ou procurar gerar alternativas dentro de nossa realidade cultural.

Não se perdendo de vista essa realidade, há de se projetá-la também numa dimensão política, muitas vezes a racionalidade técnica esbarra na irracionalidade política, ao mesmo tempo em que se vive a construção da cidadania, quer dizer, parece um paradoxo, tem que se construir a cidadania e você esbarra na irracionalidade política ou na política partidária.

Essa construção da cidadania, então, é aqui que vai se dar a construção da capacitação do treinamento do fazer escola de governo vivendo essa cidadania. A partir dessas pequenas reflexões fica aberto o debate.

PERGUNTA - HENDERSON, aluno da Escola de Governo. A pergunta é dirigida para a professora Mara Biasi. A senhora disse que um dos fatores que justifica o IBAM a prestar esses cursos para as prefeituras, seria o fato que mesmo que seja para poucas pessoas, é o fato de esses cursos terem efeito multiplicador. Então, eu gostaria de saber da senhora, se realmente existem instrumentos de avaliação desse efeito nas prefeituras e quais são os resultados obtidos?

MARA BIASI - Infelizmente, Henderson, não temos instrumentos sistematicamente utilizados. O que fazemos é a característica do instituto onde essa escola está inserida, é trabalhar junto a municípios. Junto a cada um dos trabalhos que fazemos nos municípios, temos um centro de estudos e pesquisas, a escola, um centro de estudos e projetos e o programa editorial.

Cada um dos trabalhos feitos, por cada um dos centros, fora da sede do Rio de Janeiro, nos municípios, leva a incumbência de verificar o que estão fazendo as pessoas que passaram pela escola.

Então não é um instrumento sistemático, é uma busca assistemática de resultados e que nos ajuda a alimentar de informações os programas que estamos desenvolvendo.

O que nós podemos constatar é o que essas pessoas estão fazendo. Como eu disse, dos cursos de nível de pós-graduação mais de 90% permanecem trabalhando no setor público, e destes, uma boa parcela está trabalhando em condição de direção superior, ou está encarregada de centros de treinamento, ou está encarregada, como é o caso do Francisco Gaetani, de uma escola com esse tipo de atividade.

Esses são os resultados que nos chegam como estímulo, mas eles não são dados que eu possa comprovar porque não há uma busca sistemática desses resultados.

Gostaríamos de poder fazer, mas isso custa um bocado de dinheiro, e se desde 90 não temos dinheiro para dar o curso, fica quase que impossível também procurar os seus resultados.

PERGUNTA - HELENA AMORIM, da Prefeitura de Belo Horizonte. Eu queria fazer uma indagação às professoras Maria Lisboa, Maria Helena e Eda, porque estão diretamente no serviço público. Várias de vocês, e da parte da manhã, também, para quem teve a oportunidade de assistir, colocaram a questão de qual é o papel do serviço público. Eu queria que cada uma

aprofundasse um pouco mais, através de um viés que eu estou colocando, que não é o serviço público em tese, em qualquer lugar, em qualquer momento, o serviço público no Brasil, nos estados e municípios brasileiros. Nesse momento histórico, a que deveria servir, ou qual é o papel, quais são os desafios que estão colocados para esse serviço público.

MARIA HELENA - A primeira coisa que me ocorre, é que eu acho que o que significa serviço público, ou servidor público, é servir a coisa pública. Eu acho que seria até um pouco de repetição. Essa experiência da ENA, da ENA francesa, demonstra bem uma preocupação como aparelhar o Estado no momento, digamos, um paralelo que até a Eda colocou, num momento de reconstrução, de reconstruir um país em termos democráticos etc.

Uma das grandes preocupações, como tínhamos dito aqui, era exatamente uma máquina burocrática comprometida com a coisa pública. Como a Eda estava dizendo, é servir ao Estado, conseguir identificar os problemas do Estado e, sobretudo, no nosso caso nesse momento, a salvo das descontinuidades administrativas e conjunturais, isso coloca um problema muito sério, não podemos nos abstrair do momento em que estamos.

Uma coisa é você construir uma escola num grande esforço de pós-guerra, com o general De Gaulle, um grande líder, que sai inteiramente fortalecido pelo seu desempenho durante a guerra e, como a Eda colocou, uma grande vantagem política. A outra coisa é você estar num momento de reaprendizado de democracia, onde as relações executivas, legislativas estão bastante complicadas. Luta-se contra a paralisia decisória, estuda-se que padrão de negociação se faz, enfim, o que o Executivo manda para o Congresso é negociado a duras penas, às vezes não sai, às vezes sai parcialmente, às vezes volta.

Uma reforma tributária fiscal, tenta-se isso já faz alguns anos, até antes do governo Collor e está sempre sendo parcelada, quer dizer, da mesma forma eu imagino uma política de administração pública ou uma política de profissionalização, que ainda tem a desvantagem de não estar sendo considerada como prioritária na agenda.

Há pouco tempo, o ministro da Fazenda Ricupero, no "Jornal do Brasil", escreveu um interessante artigo, onde ele exatamente dizia que questões de governabilidade, em geral, estão sendo associadas com a área política, com a percepção política, o arranjo político, político-partidária, relações Executivo e Legislativo, as interveniências do Judiciário.

Como eu estava falando ainda há pouco no intervalo com a professora Eda, e não se fala de como é essencial essa questão de você ter a máquina recomposta, tão importante para a governabilidade quanto qualquer outra e tem sido considerada, inclusive, em todos esses cursos que estão abrindo no país simultaneamente, com exceção de alguns, como secundário.

Então, o que eu quero dizer é o seguinte, é muito difícil, do ponto de vista do momento que nós estamos vivendo, se conseguir um perfil exato. Minha fala foi muito nesse sentido, o que eu imagino que seja e que pode ser o perfil, como é que se pode combinar o perfil do servidor público, com nível superior ou não? Uma coisa é você imaginar por aí, outra coisa é a sua factibilidade política, e isso é fundamental, é difícilíssimo e eu acho que você tem que de fato entrar no jogo para aprender a jogar.

Acho que do ponto de vista de uma política desse tipo, por exemplo, o novo governo vai ter que fazer algum tipo de negociação.

Ainda hoje, fazendo uma entrevista com o Luiz Aureliano, ele me dizia isso, quer dizer, em nível federal tem que haver um entendimento das escolas que estão aí, inclusive disputando o espaço e tem de ser uma vitória por nocaute, não pode ser simplesmente por pontos, porque daqui a pouco o outro ressurge, porque, de fato, é uma disputa política.

Então, eu não vejo como isso possa ser feito facilmente no plano normativo. O desejável seria uma democracia que estivesse preparada para enfrentar os problemas de governo que é exatamente pouco idealizada, com algum tipo de anteparo para política partidária, de forma que tenha uma continuidade, ao mesmo tempo que, ainda a exemplo do caso francês, os seus altos escalões sejam permeáveis pela política, até pela representação dos dirigentes eleitos democraticamente.

MARIA LISBOA - Eu, quando falo serviço do setor público, penso aparato estadual e instituições. Eu penso instituições no caso brasileiro, que se mexe num contexto, num cenário de complexidade administrativa, de escassez de recursos, de sociedade em processo de democratização, e também de pessoas de uma sociedade mais consciente dos seus direitos e com demandas sociais muito grandes.

Nesse momento eu também vejo que se o Estado se apóia nessas instituições, e se essas instituições estão em crise, deterioradas, o Estado, conseqüentemente, está no que vem primeiro. O Estado são estas instituições.

Então, quando você vê o caso da França, um caso que eu citei bastante aqui, que o setor público, por exemplo, as instituições são fortes, o Estado é extremamente forte e isso garante uma cidadania, porque é a própria instituição que garante essa cidadania.

Você é um cidadão porque você é atendido nos seus direitos, você sabe os seus deveres, você paga o seu imposto, você tem a melhor escola pública, você tem o atendimento médico, quer dizer, são as instituições, é o serviço público que está atendendo uma sociedade.

Quando você me fala no papel desse setor público, é difícil, porque temos que definir qual é o papel desse Estado.

Aí vem toda aquela teoria que o Estado é intervencionista, principalmente numa situação de crise, e a questão, parece-me, não é ele ser intervencionista não, parece-me é que se você tem condições, você tem capacidade, administrativa ou não, até para saber que você não vai intervir. Então, parece que passa de novo pela qualidade total do homem, porque se o Estado se apóia nas instituições e as instituições são os homens, aí toda a justificativa dessa fala de hoje à tarde me parece, principalmente a minha, em prol dessas escolas de formação para o Estado.

Acho que você fez uma pergunta para nós, e eu me coloco na posição, por que eu tenho de definir isso? Por que eu tenho de saber isso e lhe dar uma resposta? Para você ficar sabendo igual a mim e quantos vão concordar e quantos vão discordar?

Essa questão que você coloca é a que tem de ser colocada. O que nós estamos precisando, exatamente, e a minha linha da formação é de construir junto esse próprio conceito.

Quanto a essa questão da estabilidade, no começo eu tinha um pouco mais de receio de falar nisso, mas hoje ando falando mais, pode ser uma grande bobagem. Mas essa história do Estado mais estável, menos sujeito à descontinuidade, do Estado mais neutro e que não fique submetido às políticas, isso é para país que já está com milênios, já construiu uma cultura, já construiu o próprio conceito de Estado, não é para o Brasil.

Por que como é que é? Estabilidade em cima de que modelo nós vamos construir? Quer dizer, o Brasil hoje tem condições de construir um modelo de administração pública ou de Estado resolvendo os conflitos políticos, ideológicos etc. para construir alguma coisa que ele vai dizer assim: "esse deve ter uma permanência porque foi construído". Veja a Constituição: revê, não revê, não muda, nós não estamos no momento de construir nenhuma estabilidade, muito antes pelo contrário.

Temos que assumir a estabilidade necessária e assumir que vai ser uma administração pública e um Estado realmente se adaptando, flexível e jogando na linha da necessidade.

Vejo questões concretas, por exemplo, vamos pegar uma das histórias, uma das questões de função do Estado, é ou não é, deixa de ser, como é que fica. Questões de assistência social. Então, um belo dia, foi definido que era papel da União fazer a assistência, a assistência definida foi paternalista, aí você vai formar os profissionais para serem paternalistas, os técnicos, as assistentes sociais, dar cursos para formar.

Você tem que distribuir cobertor, distribuir não sei o quê, essa é a função, e como você distribui cobertor, como é que você controla a distribuição de cesta básica. Esse é o treinamento que você vai dar para esse profissional, para ele ser isso, porque você definiu, aí de repente não é mais essa política. Quem é que define como você vai treinar o profissional?

De repente você até define o seguinte, não é função do Estado nenhum tipo de assistência, é preciso descentralizar. Você quer, você tem que efetivamente acabar com todo um ministério e uma LBA que está aí, e isso é descontinuidade.

Por que a LBA nunca deu conta de ser o que deveria ser, nunca foi competente. Ela não foi competente porque não tinha recursos, quer dizer, nós estamos numa discussão que nós não sabemos se a questão é de competência técnica ou se é de fato questão de ser ou não ser isso que tem de ser feito.

Como não existe em função da vontade de ninguém, não. Ela não acontece porque um chega e quer desmanchar o do outro, porque essa é uma cultura "X, Y, Z", não é isso.

Acho que a descontinuidade não é vontade das pessoas é uma história, é um país que é descontínuo, é um país que, inclusive, não tem nem soberania, nem autonomia, quanto mais soberania de se definir.

Ele não tem como se definir independente de tudo que está aí, ele não dá conta de fazer isso.

Então, como falar de uma coisa mais permanente, quem vai definir aquilo que vai ser permanente, o perfil do profissional com as qualidades que vão ser permanentes e que vão ser contínuas, quem vai definir?

Quando estivermos no governo e pudermos impor a nossa vontade, esse vai ser o Estado que nós vamos procurar definir e falar: "Esse aqui nós vamos segurar e não deixar ninguém mexer".

Nós? Aí o outro que vier depois.

Essa é a minha visão mais do que pessoal, particular, e cada dia eu estou mais convencida.

Em termos de Brasil, os conflitos e as necessidades, o nó em que nós estamos é grande demais para se buscar essa alternativa mais ou menos limpa que se quer.

Acho que estamos precisando é de uma estratégia de construir e reconstruir de acordo com o caminho que você vai conseguindo alcançar e aí vem a questão e a função da escola de governo dentro disso.

Em termos de curso, vale o treinamento, a formação? Que vale, vale. Mas como é que você vai propor que tipo de formação e de treinamento que você pode propor nesse quadro? Acho que até essa própria formação, esse próprio treinamento e as escolas de governo têm de ser o espaço dessa reflexão. É refletindo, buscando modelos, as concepções. Ninguém vai reinventar a roda, não é por aí.

A função de pesquisa da Escola de Governo é uma questão fundamental, mas que também não pode ser dessa pesquisa, estilo acadêmico, que tem início, meio e fim e depois você comunica resultado.

É uma pesquisa com acompanhamento e permanente discussão das informações dos dados que você vai encontrando, quer dizer, você vai construindo um conhecimento e, ao mesmo tempo, discutindo esse conhecimento e já criando alternativas, e isso é a formação. Você trazer todo mundo, quer dizer, nós estamos pensando num determinado nível para fazer essa reflexão e ir construindo isso e quebrando inclusive os conflitos ou até incentivando-os para daí surgirem as discussões.

Acho que a administração pública, hoje, age com muito medo de conflito. Essa defasagem entre discurso e prática é bem a fuga do conflito. Ela fala do que ela não está dando conta de fazer e não fala do real, do que está acontecendo.

Precisamos quebrar isso e a Escola de Governo tem de ser esse espaço, porque ele acaba sendo um espaço interno e trazendo, cada vez mais, dados da realidade e da sociedade, o cidadão para essa discussão, e aí a questão da descentralização é fundamental, porque é no município que vai começar essa história.

MARIA HELENA - Eu só queria fazer uma observação, Maria, eu não sei se você estava falando em relação à minha fala, mas eu não fiz o discurso da desestabilidade não.

MARIA LISBOA - Porque essa é a grande complexidade, você não pode ficar esperando que se defina um projeto nacional bem-definido para avançar. Você não pode ficar esperando que se construa cidadania para avançar. Na verdade, a política partidária está aí, então só lhe resta entrar no jogo para ganhar. Agora, o problema é que tem muitas complicações em termos práticos, por exemplo, na ENAP, eu não sei de contabilidade, mas a pessoa que eu substituí na coordenadoria estava me dizendo: "Olha, eu estou aqui há oito meses e já teve três presidentes", então aí é impossível...

MARIA HELENA - E qual deles você queria que tivesse ficado? Aí que vem o problema, cada um chegou e tentou fazer da escola, de acordo com a sua concepção de Escola de Governo, aí fica uma questão, um deles devia ter ficado? Qual deles?

MARIA LISBOA - É claro que eu tenho o meu de preferência.

MARIA HELENA - Quem escolhe?

MARIA LISBOA - Mas não é esse o ponto, essa instabilidade ela lhe impede de operar em qualquer nível.

MARIA HELENA - Mas é preferível uma determinada instabilidade que estava até vingando por lá. Eu prefiro que se chegue e que se corte alguma coisa que está um horror a permanecer, porque tinha que ser estável, tinha que ficar naquilo, cursinho de datilógrafo, secretário, era isso a Escola de Governo?

MARIA LISBOA - Concordo.

EDA CASTRO - Gostaria de dizer alguma coisa. Isso aí não é uma questão que é de imposição, é uma questão de dentro para fora, de mentalidade. Numa Escola de Governo, o pensar na reformulação do Estado não é uma coisa imposta.

Eu não posso me deixar levar, por momento nenhum devo fazer, não é nenhum protesto e tenho um compromisso perante os senhores, é deixar passar que eu concordo que não tem jeito. Acho o seguinte, tem jeito, senão, não teria porquê a nossa presença nesse caminho. Acho que os caminhos não existem, eles são traçados durante a caminhada.

A Escola de Governo, não é que ela existia, ela é criada no processo, de acordo com a sociedade, até para dizer que é uma sociedade subdesenvolvida, que seja uma escola subdesenvolvida, mas que seja uma escola.

Quando se fala em escola, eu não me vejo fazendo um curso para alguém, eu penso no momento de reflexão, de debate, de competência, de conscientização, de conhecimento da máquina, de conhecimento das coisas públicas, do enxergar. Como se diz, não se ensina ética, mas se participa do processo ético, então, de provocar situações.

O momento é esse, é o momento da crise e é na crise que nascem as soluções, já nos ensinou a crise de 30.

Eu costumo olhar a crise como um desafio, como um impulso para frente, e eu acho que nós somos aqui os lutadores, senão não justificaria estarmos a essa hora da tarde sentados aqui, porque tem gente que ainda acredita em alguma coisa, e eu acredito.

Acredito tanto, e eu não sei se eu deixei passar muito a imagem do modelo, porque eu estive fora. Eu até estou lembrando de uma palavra interessante de um professor desses estágios que fiz fora, que disse assim para mim: "Olha professora, a senhora está fazendo um estágio nessa escola e eu vou fazer o seguinte, eu vou lhe mostrar tudo que tem de errado, porque eu sei que a senhora vai começar um trabalho lá no Brasil. Comece não fazendo os erros, porque toda vez que a gente aprende o errado, a gente já começa uma coisa melhor. Nós aqui, na Espanha, tivemos a oportunidade de olhar para a ENA e ver o que não nos servia, já foi bem melhor e, realmente, para eles é melhor. E Portugal, que fez depois da Espanha, está muito melhor que a nossa, porque o que nós ensinamos em primeiro lugar, ou mostramos, não é ensinar, foram os erros".

Então, é um caminho quando você enxerga o erro como um processo impulsionador para fazer certo, quando você enxerga a crise como um processo impulsionador para a solução.

Agora, veja bem, não é uma panacéia, não é só uma Escola de Governo, ela não pode nem vir só, porque senão ela é um fracasso, tem que vir acoplada a toda uma política.

Quanto à continuidade, e que me parece que houve essa fala, tem que haver continuidade do governo, mas tem que haver na escola. Eu sou a favor que tenha um corpo permanente, capacitado, uma massa crítica que possa suportar, marcar e garantir a perenidade do Estado como Estado, porque senão será a falência se não tiver saída.

Essa massa crítica, evidentemente que o governo passa com as suas tendências, com a sua *entourage* toda, com seus assessores, mudando e fazendo, trazendo as suas características pessoais, isto faz parte do ser humano, trazer a sua maneira de pensar, se tiver um quadro técnico bom, capaz, e aí é que vem o caso, o que é ser capaz? Dá outro seminário, mas isso dá a perenidade para o Estado, ou seja, a sociedade se sente garantida, porque ela tem o Estado como seu anteparo, a sua comunhão.

Eu parto do princípio de que há soluções, e que nós somos obrigados a sair à luta por essas soluções, como outras situações já se fizeram, em outros países, e no nosso, claro, sem nunca perder a idéia de sua própria realidade.

MARA BIASI - Eu gostaria de aproveitar e pegar um gancho do que falou a professora Maria Lisboa e colocar uma coisa para vocês. Quando ela disse: "A solução passa, inclusive, pelo

município, é lá que as coisas vão acontecer”, como curiosidade, como forma de reflexão, eu quero dizer que, no IBAM, nós chamamos município de Escola de Governo.

Cada vez que estamos aqui falando de Escola de Governo, ao mesmo tempo que eu estou ouvindo a fala de todos, estou repensando por que denominamos o município de Escola de Governo? É quando queremos dizer que é lá que as coisas acontecem primeiro, pela proximidade com os poderes. Você está mais próximo do Poder Legislativo, do Poder Executivo, é mais fácil se fazer as articulações, é possível para se vivenciar e praticar os insucessos, incorporando esses insucessos como informação para se buscar novas formas de articulação, você está perto de tudo, inclusive uma coisa, você está perto de você mesmo.

Num município você tem a capacidade de se sentir com uma maior frequência do que se você pensar no País, como governo e como povo. Você tem o prefeito que não tributa e você tem o cidadão que não é tributado. O prefeito é prefeito e cidadão, ao não tributar como prefeito ele deixa de pagar como cidadão e, portanto, deixa de receber o serviço que poderia ser feito com a arrecadação do que ele fizesse como prefeito.

Então, você está mais perto, inclusive, da sua própria capacidade de se ver nas várias arenas, buscar a sua cidadania. Acho que isso é uma coisa que vale a pena refletir, principalmente quando chamamos o município de Escola de Governo, e estamos discutindo, aqui, Escola de Governo. Pensem nisso.

PERGUNTA - MARIA TEREZA LOURENÇO, Secretária de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Em primeiro lugar eu gostaria de parabenizar a Fundação João Pinheiro, a coordenação da Escola de Governo pelo evento, porque, realmente é nessa ocasião, são nesses momentos, que podemos discutir, refletir e colocar pontos de vista que muitas vezes não são novos, mas não são tão falados e, portanto, são esquecidos.

Ouvindo o que eu ouvi hoje pela manhã, na fala da Lúcia Ciccarini sobre a questão da missão do Estado, conclui-se que não questionamos a missão do Estado. O Estado é ótimo elaborador de políticas públicas e péssimo executor dessas mesmas políticas. Isso tudo dá para pensarmos em muitas outras coisas e, durante toda a nossa vida pública, como servidor público, escutamos e temos oportunidade às vezes de falar.

Mais tarde, também ouviremos falar que uma das questões muito sérias na administração pública é a questão do gerente, do despreparo dos gerentes e, na verdade, muitas ações não são realizadas ou são mal realizadas, porque o gerente não está preparado para exercer aquela função. Fala-se muito em escassez de recursos públicos. Será que os recursos públicos são tão escassos assim ou são mal-administrados? Estamos vendo todos os dias na televisão, nos jornais, notícias de equipamentos, de alimentos e de outras coisas que estão se perdendo por má administração.

Não vou discutir aqui a missão do Estado, acho que estado somos todos nós, administradores e administrados, governantes enquanto governantes, cidadãos enquanto governantes e enquanto cidadãos. A busca que deve ser feita, tanto do administrador como do administrado é a busca de uma justiça social. Isso não é utopia, não.

Acredito que essa justiça possa vir a vigorar desde que queiramos, e como vamos nos preparar para exercer isso, para contribuir para que essa justiça social ocorra? É nesse fórum de debates, é preparando os futuros gerentes, é o que a Escola de Governo está fazendo. É por aí que temos que trabalhar. É treinando, não treinando por treinar, mas tentando mudar uma mentalidade, mudar uma cultura que existe do funcionário público e que não quer fazer nada, aquele que só quer receber o seu contra cheque no final do mês e somos muito culpados por isso. Nós ocupamos cargos de direção e permitimos que isso aconteça nos nossos órgãos públicos. Eu

queria só fazer um comentário a respeito do que venho ouvindo e do que eu penso do papel do Estado inclusive.

LUCIANO AMORIM - Apesar de ter sido meio relapso aqui e não ter comentado essas falas todas, eu queria fazer uma pergunta para todas as palestrantes, se possível começando pela Mara, que é a professora mais antiga na mesa. Sobre a formação de recursos humanos para o setor público, acho que todas vocês participaram de momentos de formação de quadros do Estado, quadros que depois tornam-se dirigentes, prefeitos, políticos, secretários, e também acompanham muitas pessoas que, de certa forma, não conseguem reverter esse quadro em relação às carreiras de recursos humanos, pessoal que faz parte de todas essas impossibilidades e impasses que estamos vivendo hoje. Por outro lado, durante esse seminário todo, felizmente eu não senti desânimo na mesa, não senti desânimo na platéia, senti um interesse muito grande em termos de formação de recursos humanos para o setor público. Quais os principais recados que cada uma de vocês daria?

MARA BIASI - Eu não sei se eu estou muito feliz com a sua categoria de antigüidade, isso resolveremos quando você estiver lá no IBAM. Mas eu estou feliz com a pergunta, com a colocação, porque eu acho que na verdade você quer suscitar mais reflexão para o que a semana vem desenvolvendo.

A minha formação inicial é administradora pública. Eu me formei na EBAP, na época que a EBAP era um marco como escola formadora de pessoal para administração pública e que raríssimas pessoas iam trabalhar na administração pública depois de formadas, porque estava numa época em que o setor privado absorvia mais.

Da minha turma, por exemplo, apenas um terço da minha sala de aula foi trabalhar no setor público. Eu fui trabalhar para o setor público, eu nunca trabalhei no setor privado. Sou uma entusiasmada e todos os cursos que eu fiz até agora, a partir da graduação, foram sempre na linha de governo, eu jamais trabalhei no governo, eu sempre trabalhei para o governo. E uma coisa que eu sempre procurei pensar que eu faço, e acho que faço, é quando estou trabalhando numa equipe relacionando-me com a formação de pessoal, com capacitação, com treinamento ou o que seja.

A minha preocupação é dar uma informação que permita à pessoa que está participando desse processo preparar-se para a ambigüidade, que é a situação que esta pessoa está vivendo. Às vezes você diz assim: "Mas você tem que treinar para o cotidiano". Sim, temos que treinar para o cotidiano, ninguém vive sem o gerente que sabe aplicar bem os recursos, ninguém vive sem o contador, sem o registrador da informação, sem as tarefas do cotidiano de execução, mas, mesmo essas tarefas do cotidiano da execução, elas têm que ser executadas dentro de uma mentalidade de que a qualquer momento, vai surgir uma modificação para a qual você tem que estar preparado para a mudança.

Temos que planejar, diariamente, com decisões hoje, sobre as coisas que vão acontecer amanhã. Planejamento é uma coisa de futuro que você faz no presente, a decisão sobre o futuro você toma agora. Quando se fala em formação, o agora é preparar as pessoas para as possibilidades de mudanças do futuro. Eu acho que se nós não tivermos isso em mente, vai pecar muito qualquer tentativa de aperfeiçoamento de quadros.

Eu concordo com a professora Maria Lisboa quando diz que temos que trabalhar com aquilo que temos e estar dispostos a aceitar os nossos fracassos em função da nossa melhoria, do nosso aperfeiçoamento, da busca de melhores resultados. Temos que ter certeza que estamos lidando conosco, o Estado somos nós, nós fazemos as coisas no governo. Então, temos que estar

preparados para essa mudança, para essa confusão que vivemos, porque nós fazemos essa confusão. Informação de quadros é você estar preparado para isso.

MARIA LISBOA - Em termos de informação e até coerente com essa posição, acho que a melhor formação hoje que poderíamos conseguir para o serviço público seria aquela que colocasse esses problemas que estamos discutindo aqui para que o próprio servidor começasse a refletir e a formular.

A própria questão da missão do Estado, todos os servidores tinham que estar discutindo a própria missão do seu órgão. Essa é uma discussão formativa, se discutir para quê você existe. Será uma discussão conflituosa, e eu acho que não dá para definirmos que educação é isso, deve ser desenvolvida assim, e aí formar as pessoas para terem essa concepção de educação e passar a desenvolvê-la. Eu acho que não é isso, é construir essa coisa junto e isso é formativo.

Neste sentido, quanto maior o número de Escolas de Governo pelo País melhor, porque as Escolas de Governo seriam o quê? Seriam exatamente os centros provocadores dessa reflexão e, é claro, não se provoca reflexão simplesmente com uma pergunta vazia, qual é a missão? Pronto, pensa e fala, não.

Quando se pergunta qual é a missão você já tem respostas que foram encontradas, você já tem problemas, mas isso sempre no sentido de provocar reflexão, de provocar alternativas em que os próprios servidores tivessem oportunidade de propor alternativas e não, repito, de uma forma isolada, fechando-se no seu órgão, na sua instituição, mas numa discussão. É por isso que eu acredito muito mais a partir do município.

Eu achei interessante essa idéia de que o município é uma Escola de Governo, por quê? Porque ele está em constante confronto com a sociedade, com as comunidades, com os cidadãos que estão ali cobrando e o município está dizendo: "Isso não é função, isso é função," o tempo todo ele está fazendo na prática esta discussão.

Quando o município fala que essa função não é da prefeitura, se não é, então é de quem? Alguém terá de descobrir, porque alguma coisa tem que existir. É esse permanente debate que eu acho que vai formar e temos que ser catalisadores desse debate, enquanto construção de concepção, de alternativas, de estratégias de atuação.

A Eda fez uma referência que eu só não quero acreditar que ela a fez para mim: "Se não acreditasse em nada não estava aqui e tal". Eu falo de uma certa forma como se eu não acreditasse que tivesse jeito, não há de ser com 30 anos de serviço público e com todo compromisso com o serviço público, que eu não estaria acreditando que tem jeito. Há muito jeito sim, e toda experiência realizada tem resultados que comprovam que há muito jeito de, pelo menos, avançar, de chegar a um lugar, sem a menor dúvida.

BLOCO 5

**Eficácia governamental e as potencialidades redistributivas
das políticas tributárias**

ESTADO MÍNIMO E EFICÁCIA GOVERNAMENTAL



Roberto Bocaccio Piscitelli¹

É certamente honroso para qualquer um de nós, participantes deste encontro, ter a oportunidade de estar aqui debatendo temas obrigatórios, no momento em que a sociedade se prepara para um dos mais amplos e plebiscitários processos eleitorais de sua história.

É sem dúvida provocativo o título "Estado Mínimo e Eficácia Governamental". As doutrinas em voga na classe dominante, expressas de forma contundente pela mídia e justificadas pela tecnocracia e por parte do meio acadêmico comprometidos com o status resultante de um longo período de alienação, parecem advogar justamente uma forte correlação entre o chamado "Estado Mínimo" e a pretendida "Eficácia Governamental". O pressuposto é o de que, se o Estado se concentrar em suas funções clássicas, seus objetivos serão alcançados.

Neste sentido, seriam necessários menos recursos para financiar as necessidades coletivas, haveria menos órgãos e entidades públicos, e menor número de servidores; o campo de atuação dos agentes privados se ampliaria, eles teriam maior liberdade de iniciativa e a economia ganharia em eficiência. Numa sociedade assim tão competitiva, haveria muito mais racionalidade na utilização dos recursos; sobreviveriam e cresceriam os mais aptos, os mais determinados.

Ocorre, entretanto, que esta equação não é tão simples assim como pode parecer. Primeiro, que as pessoas falam mal do Estado, como se não fizessem parte dele. Dizem que há funcionários em excesso e que eles são marajás, mas se queixam o tempo todo da falta de serviços públicos e da péssima qualidade deles.

Dizem que pagam impostos escorchantes, embora o coordenador-geral do Sistema de Arrecadação tenha acabado de publicar um trabalho em que revela o índice de evasão estimado em uma seleção das quase 30.000 maiores empresas do País, inacreditável, de 70%, isto é, para cada CR\$ 1,00 recolhido, CR\$ 0,70 não são recolhidos.

Reclamam, também repetindo mecanicamente o monocórdico discurso da imprensa e dos empresários, que nossa carga tributária é uma das mais elevadas do mundo, ainda que ele se situe hoje em torno de 28% do PIB. Esse percentual é muito inferior à média dos países do Primeiro Mundo e até ao de muitos países bem menores e menos crescidos que o Brasil do Terceiro Mundo.

Paralelamente, o conceito de eficácia pode não ser muito importante para os economistas, mas o é certamente para os administradores. Há muitas formas de ser eficaz inclusive com menor ou maior eficiência. Mas há outros conceitos que não são tão abstratos assim, como pretendem alguns pseudo-pragmáticos, tais quais os de economicidade ou de efetividade, que, mesmo sendo *relativamente controversos, têm, na vida real, enormes efeitos*.

Só para exemplificar, o Brasil foi enormemente eficaz no aumento do número de estabelecimentos e de cursos de nível superior, de vagas, alunos matriculados e bacharéis, não vou pretender, nas circunstâncias - até por não ser a ocasião oportuna, fazer com os senhores uma avaliação desses resultados, do custo e dos benefícios para a sociedade dos dispêndios

¹ Assessor Legislativo da Câmara Federal - Brasília

realizados com essa finalidade, ou mesmo das alternativas de que poderíamos dispor para atingir as mesmas metas, supondo-se que fossem essas as metas.

Afinal, a grande questão me parece continuar a ser a definição do papel que a sociedade pretende que o Estado desempenhe e, a partir dessa definição, como está disposta a financiar as atividades que ele, o Estado, por delegação, terá de realizar para alcançar os objetivos. Além dessa cumplicidade com o presente, isto é, do tipo de solidariedade que as atuais gerações estejam dispostas a estabelecer, urge refletir sobre o grau de comprometimento com que transfiram para o futuro as responsabilidades decorrentes de suas decisões no presente, o que reflete muito mais que uma concepção econômica: resulta de uma concepção de vida, dos sentimentos que se tenha em relação aos próprios filhos e descendentes.

Por isso mesmo, continuo a achar uma grande sandice a frustração manifestada à exaustão pela classe dominante e ingenuamente repetida pelo homem comum, quanto aos pífios resultados da Revisão Constitucional, cobrada insistentemente da classe política comum se fosse sua obrigação impostergável. Bem ou mal, tenho a impressão de que a velha perspicácia da classe política soube captar a falta de mobilização, de consenso ou de propostas.

Particularmente, minha primeira preocupação como cidadão é conseguir acreditar que estejamos dispostos a fazer cumprir alguma Constituição. Parece-me de meridiana clareza que, afinal, ela não tenha o condão de mudar os nossos comportamentos, não tornou, nem tornará o País ingovernável. Ingovernável, para a classe dirigente, é tudo aquilo que eles não podem fazer de forma arbitrária. É por isso mesmo que temos de continuar a mudar, para que tudo continue exatamente como está.

Outro dia, aliás, relendo Rousseau - seu discurso sobre a "Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens" -, confortei-me diante do seguinte trecho: "... que o povo se mostrasse tão reservado em aceitar essas (novas) leis, e que a sua promulgação só se pudesse fazer com tanta solenidade que antes de descreditar a Constituição houvesse tempo de se convencer que é, sobretudo, a grande antigüidade das leis que as tornam santas e veneráveis, pois o povo logo despreza aquelas que vê mudar todos os dias; acostumando-se a negligenciar os antigos costumes sob pretexto de fazer melhor, introduzem-se muitas vezes grandes males para corrigir outros menores".

O fato é que o peso que representa hoje o Estado, a considerar este sentimento avassalador que parece contaminar toda a sociedade, resulta não só do que ele faz em demasia ou mal, mas também do que ele deixa de fazer, renunciando ao seu insubstituível poder de arbitragem, transformando o quotidiano das pessoas numa sucessão interminável de conflitos insolúveis.

Como diria Paulo Roberto Motta, falta controle do Estado sobre a sociedade e da sociedade sobre o Estado. O problema está menos na função produtora, empresarial do governo, que na sua função reguladora.

Mesmo que alguém o considere como um mal necessário, realmente não podemos prescindir do Estado em face do tipo de organização que as pessoas escolheram há muitos séculos. O tamanho, é uma questão secundária. A estrutura, a gente só deve estabelecer depois de definir claramente as atribuições e as relações. À sociedade cabe sem dúvida determinar como quer que as autoridades que a representam atuem; por exemplo, omitindo-se na questão das mensalidades escolares, fixando o seu valor ou intervindo diretamente, seja nessas próprias escolas, seja nas suas.

Na realidade, há uma enorme carência na população brasileira de instituições que dêem respaldo aos seus anseios, que minimizem suas incertezas. A complexidade e a instabilidade da ordem jurídica, e o virtual controle das instituições públicas por uma casta insubstituível dificultam, de tal maneira, o exercício dos direitos, da cidadania, que cada um age cada vez mais em função de seus exclusivos interesses imediatos.

Quase todos precisamos de um advogado e de uma bolsa a tiracolo, para começar a reivindicar as mais elementares prerrogativas da cidadania. Muitas vezes, estamos à mercê da burocracia dos escalões intermediários e inferiores. Temos de pagar "por fora" o que deveriam fornecer-nos "por dentro". a fúria legiferante, o formalismo e o controlismo provenientes do moralismo obrigam-nos a fazer e refazer documentos, registros, cadastros, declarações, a consumir boa parte do que seria nosso tempo produtivo ou de lazer em repartições e em filas. Temos de comprovar a todo o momento que somos honestos, pois o pressuposto é a desconfiança, até prova em contrário.

É isto que em tornando a vida diária do cidadão comum uma verdadeira maratona, que exige mais preparo físico e resignação mística que esforço intelectual. E tudo a um custo astronômico; trata-se de uma forma de dilapidação do patrimônio nacional, do seu mais precioso recurso.

Aliás, sempre tenho dito, quando o assunto é tributação, que tenho a impressão de que o esforço da maioria dos empresários hoje está mal dirigido. O problema não está na carga tributária, eles deveriam empenhar-se na redução e simplificação das obrigações acessórias, e deixarem de ficar enganando a opinião pública dizendo que o Brasil tem 59 impostos. Quase tudo por nada. É cada vez mais gente fingindo que controla mais gente, porque a encenação é uma marca registrada nacional. É tanto papel, tanta gente fazendo a mesma coisa, que é mesmo muito difícil organizar tudo isso.

Em compensação, como dizia o professor Célio França, num seminário promovido pelo IDR, em Brasília, o Estado nunca está presente onde e quando a gente dele necessita. como eu gostaria, por exemplo, de que houvesse pelo menos um policial na minha quadra em Brasília, onde moram milhares de pessoas. Não obstante, se houver uma greve inofensiva para sufocar, não há qualquer escrúpulo em mobilizar as Forças Armadas do País, que farão uma soberba demonstração de seu poder de fogo, não importa a que custo. Como eu gostaria de que houvesse mais professores nas salas de aula do que nas disputas internas pelas chefias dos órgãos e pela coordenação de convênios nas Universidades. E assim por diante.

Mas não nos iludamos. É nossa vocação jogar a culpa no governo ou dizer ingenuamente, como o professor Hélio Jaguaribe, que "o povo é bom, mas a classe política é que não presta". Aliás, além de falar mal do governo, está na moda desmoralizar o Legislativo, como se todos os Poderes não tivessem origens e interesses comuns. E é para concluir com um pouco de otimismo que gostaria de dizer que o problema não está neles, é nosso mesmo!

Enquanto a sociedade não se organizar, não estabelecer laços de solidariedade, não assumir responsabilidades, vai mesmo continuar a depender do governo, ou do que Deus quiser. E Deus, além do João Alves, seguramente não vai continuar ajudando-nos só porque somos brasileiros. Até porque, hoje em dia, até terremotos já acontecem por aqui.

Acho que temos de multiplicar entidades não-governamentais. Temos de exigir a profissionalização no Setor Público, pagando muito bem e exercendo um controle efetivo de qualidade dos serviços prestados. Temos de exigir a abertura de todas essas inúmeras caixas-pretas, objeto de manipulações estatísticas de toda ordem por parte de grupúsculos mancomunados dos setores público e privado, que monopolizam a informação destinada ao consumo, entre os quais não poderia deixar de citar o Banco Central e a Secretaria do Tesouro Nacional.

Temos de prestigiar as instituições que deram certo, que têm a finalidade de defender a ordem democrática e os direitos individuais e sociais, como o Ministério Público. Precisamos de órgãos de fiscalização e de controle, interno e externo, que disponham de autonomia, não de independência, e que funcionem como órgão de Estado, e não de governo ou governos. Esta ação sistemática começa com a campanha eleitoral. A maior parte dos candidatos que estão por aí não resistiriam minimamente a uma crítica sobre a coerência de suas posições e atitudes.

Acho que é um excelente momento para reflexão. Não basta dizer que devemos votar. Eu acho que o mandato deles é exercido diariamente por mim e cada um dos senhores, cobrando e fiscalizando do nosso candidato cada pronunciamento, cada projeto, cada voto. Este é um trabalho que a sociedade, organizada, já deveria ter começado há muito tempo, e pelo qual pouquíssimas entidades se têm interessado até hoje: o acompanhamento da ação dos representantes políticos. Só quem vive naquela Casa pode avaliar quão importante é, para cada um daqueles representantes lá, a sua sobrevivência política, como é importante para a natureza humana o exercício do poder.

Acho que este é um caminho. Sei que não há um único caminho. Deve ser por isso que estamos hoje aqui, procurando, descobrindo, com modéstia e determinação, que vamos continuar a perseguir nos debates que se seguirão.

De minha parte, estou muito grato se puder provocá-los. A não ser que continuemos a achar que o Brasil é uma grande potência e que o povo brasileiro é muito cordial. O que eu até não estranharia, pois, de acordo com pesquisa recente, um terço da população brasileira votaria num candidato desonesto, mas empreendedor. É só uma questão de escolha.

Muito obrigado!

ESTADO MÍNIMO: UMA PROPOSTA INCONSISTENTE



José Luiz Pagnussat¹

1. INTRODUÇÃO

Compõe a agenda de debates da maioria dos países, neste final de século, a discussão sobre a redefinição do papel do Estado, surgindo novos defensores do livre mercado e do Estado mínimo. Esta controvérsia, Estado ou mercado, tem ocupado os estudiosos desde a antigüidade. A história revela a alternância de períodos de forte presença e intervenção do Estado com períodos de maior prevalência do mercado. Os Estados fortes e militarizados da antigüidade dão lugar ao esfacelamento do poder no feudalismo. Com a revolução comercial - Mercantilismo - surgem os Estados Nacionais com forte autoridade central - absolutismo monárquico - e a participação do Estado na expansão do comércio. Com a revolução industrial inglesa, consolida-se o pensamento liberal com os fisiocratas e os clássicos, ambos contra o intervencionismo do Estado.

As novas idéias podem ser sintetizadas na máxima do economista fisiocrata francês Gournay: *laissez faire, laissez passer, laissez aller, le monde va a lui-même* e na "mão invisível" de Adam Smith. A publicação da "Riqueza das Nações", de Adam Smith, em 1776, define os principais argumentos teóricos do pensamento liberal, onde os mecanismos auto-reguladores do mercado são capazes e mais eficientes para garantir o progresso e o bem-estar geral.

As idéias liberais, que defendem o Estado Mínimo, sustentarão a prevalência do mercado até a crise de 1929 e a "Revolução Keynesiana", que promoverá uma forte presença do Estado na economia até os dias atuais.

2. A CONTROVÉRSIA TEÓRICA

Entre os principais críticos das idéias clássicas, ainda no século passado, destacam-se Karl Marx e Georg Friedrich List. Marx, em "O Capital", defende a tese da inadmissibilidade da sociedade capitalista, tanto pelo mercado como pelo Estado. As relações capitalistas determinam uma dinâmica com forte propensão ao conflito social e à crise.

List, em o "Sistema Nacional de Economia Política" (1841), preocupado em como fazer progredir a Alemanha anterior a unificação, defende o protecionismo temporário e argumenta que a teoria clássica não é adequada para promover o desenvolvimento de um país atrasado. Critica o liberalismo clássico e argumenta que a experiência histórica é marcada pela intervenção estatal na economia. Destaca que "a história industrial das nações (...) demonstra que (...) só se pode atingir uma atividade manufatureira perfeitamente desenvolvida, uma importante marinha mercante e um comércio exterior em larga escala, mediante a intervenção do poder do Estado". Para List as economias se desenvolvem em etapas sucessivas, que exigem

¹Professor da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, da Universidade Católica de Brasília e da Escola Superior de Administração Postal - ESAP. Atual Presidente do Conselho Regional de Economia do DF - CORECON/DF.

uma ação indutora do Estado para serem superadas. O protecionismo do Estado e as obras de infra-estrutura são pré-requisitos para o desenvolvimento da indústria local e o fortalecimento do mercado interno.

As críticas aos pressupostos de livre mercado se ampliam com os economistas institucionalistas (Veblen, Mitchell, Commons, Ayres e Galbraith nos anos recentes), que destacam a importância das instituições na vida econômica. A economia é ditada por grandes blocos de poder, como as grandes empresas oligopolistas e monopolistas, os cartéis, os sindicatos, o Estado e seus organismos. O que mostra o irrealismo da hipótese neoclássica de uma economia sob o regime de concorrência perfeita, com pequenas unidades econômicas, onde nenhum agente econômico consegue influir no mercado individualmente.

A crise de 1929 desnudou o irrealismo dos principais argumentos teóricos liberais, em especial, o de que pelo funcionamento do mercado o pleno emprego seria o nível normal de operação da economia. Para esta teoria, a depressão e desemprego que atingiram os países capitalistas, a partir de 1929, não passavam de desajuste temporário que o mercado corrigiria. Não havia explicação plausível para a queda de um terço da produção e o desemprego de um quarto da força de trabalho dos EUA.

Neste contexto surge a Teoria Geral de Keynes, que desenvolve os argumentos teóricos para a intervenção do Estado na economia, inaugurando uma fase de forte presença do Estado na economia com políticas para neutralizar as flutuações cíclicas da economia, o desemprego e as falhas de mercado. Keynes destaca que o desemprego é resultado de uma demanda insuficiente, que poderá assim permanecer a menos que o Estado intervenha com uma política adequada de gastos ou de estímulos aos investimentos e consumo.

3. A EXPANSÃO DO ESTADO KEYNESIANO

As idéias Keynesianas darão respaldo teórico às políticas desenvolvimentistas adotadas na maioria dos países e a intervenção do Estado para contrabalançar as falhas de mercado. Estado e Mercado são considerados instituições complementares e não excludentes.

Entre as falhas de mercado se destacam a inexistência de concorrência com os grandes oligopólios e os monopólios, a existência de bens públicos, as externalidades, os mercados incompletos, os problemas de informações; os bens meritórios - saúde, educação, assistência social, pesquisa científica, etc. -, a questão ecológica, além da incapacidade do mercado de alterar a distribuição de renda.

O Estado expandiu a sua atuação não só para cumprir suas funções tradicionais e garantir o funcionamento do mercado, mas também mobilizou recursos para romper gargalos, investir em setores caracterizados por indivisibilidades, economias de escala, longa maturação e em setores com baixa rentabilidade privada, mas de elevado retorno social e em atividade multiplicadoras do desenvolvimento, para que o próprio setor privado pudesse ser dinâmico.

Dados do Banco Mundial revelam um crescimento excepcional da despesa governamental em relação ao PNB ou PIB, dos países ricos, especialmente a partir de 1930, com a grande depressão e a "revolução Keynesiana". Em 1929, os gastos governamentais médios da França, Alemanha, Japão, Suécia, Inglaterra e EUA representavam 19% do PNB; em 1960, 29% e, em 1985, alcançavam 47% do PNB. Enquanto que nos países de renda média esta mesma proporção era de 27%, em 1986, e nos países de renda baixa era de apenas 23%.

Os dados do Banco Mundial revelam, ainda, que alguns países já ampliavam a atuação do Estado antes de 1929, é o caso da Alemanha, onde os gastos governamentais passaram de 10%

do PNB, em 1880, para 31%, em 1929, e a própria Inglaterra e Japão onde os gastos governamentais cresceram significativamente neste período.

Nos EUA, o crescimento da participação do Estado na economia "começa" com o *new deal*, programa de recuperação econômica de Franklin D. Roosevelt, e as grandes frentes de trabalho dos anos 30. A recuperação econômica dos EUA e os altos índices de emprego com os gastos do Estado com a economia de guerra, nos anos 40, consagraram a teoria Keynesiana. O coroamento se deu em 1946 com a Lei do Emprego, que transformou em obrigação legal do governo manter o pleno emprego, a estabilidade e o crescimento econômico. Os gastos do governo americano se ampliaram de 10%, em 1929 para 37%, em 1985.

Outro marco importante é a política tipicamente Keynesiana do Presidente Kennedy, no início dos anos 60, mantida por Lyndon Johnson, que promoverá a criação de mais de sete milhões de empregos e aumentará o produto real do país em mais de um terço, em cinco anos.

Os investimentos em infra-estrutura, tanto pelo governo americano como pelo japonês e os países europeus, foram substanciais a partir de 1930 e a produção de bens meritórios consumiram a maior parte dos gastos dos governos destes países.

A Alemanha, entre 1970 e 1986, investiu mais de 3% do PNB ao ano em infra-estruturas públicas e obteve um crescimento anual de produtividade em torno de 3%.

Na área de educação os dados revelam que no Japão 94% dos estudantes completam o curso secundário e na Alemanha 91%.

Na área de saúde, os países europeus e o Japão investiram entre 6 a 9% do PNB em seguro-saúde e apresentam os menores índices de mortalidade infantil e expectativas de vida mais longas.

A forte presença do Estado nas economias desenvolvidas é um indicador do contra-senso neoliberal, que tem dominado a mídia brasileira. O próprio Banco Mundial destaca as lições das experiências históricas de desenvolvimento econômico. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1991, do Banco Mundial, revela que "uma das lições mais valiosas refere-se à interação do Estado e do mercado no estímulo ao desenvolvimento ..." e acrescenta que "... a experiência mostra haver mais probabilidade de êxito na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza quando os governos complementam os mercados ..."

4. O PAPEL DO ESTADO NO BRASIL

No caso brasileiro, a estratégia desenvolvimentista implementada a partir de 1930, com forte presença do Estado, garantiu um crescimento econômico acelerado por cinco décadas, embora não tenha se preocupado com a grande massa de "excluídos" desse desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento adotado - Industrialização por Substituição de Importações - baseou-se na aliança entre o capital privado, estatal e multinacional e tinha como ponto central uma forte presença do Estado, seja como produtor e provedor de infra-estrutura, seja como indutor do processo de industrialização, através de uma política de subsídios ao capital e com medidas de proteção à indústria nascente.

A atual crise financeira e da modalidade de intervenção do Estado que se consolidou com a estratégia de desenvolvimento adotada impõe a discussão do papel do Estado com claros propósitos de ajustá-lo ao "mínimo" neoliberal.

Na pauta da agenda desta discussão deve ser incluída a crise social do País. O quadro social mostra dados alarmantes: 50 milhões de brasileiros passando fome, déficit habitacional de 10 milhões de moradias, 48,5 milhões de pessoas sem acesso à água em condições satisfatórias, 63 milhões de pessoas com sérios problemas de esgotamento sanitário, 4 milhões de crianças entre sete e 14 anos fora da escola, proliferação de doenças de massa (doenças da pobreza), entre outros indicadores sociais, exigindo uma forte presença do Estado, que é tão mais necessária quanto maiores e os problemas sociais do País.

A crise social é agravada pela elevada concentração da renda no Brasil. Dados do Relatório do Banco Mundial de 1993 colocam o Brasil com a pior distribuição de renda do mundo. É o único país em que os 10% mais ricos da população detêm mais de 50% da renda (51,3%), enquanto só 60% mais pobres ficam com apenas 8,9% da renda. Nos países industrializados, os 10% mais ricos ficam com pouco mais de 20% da renda.

Caberá ao Estado, através de políticas sociais, enfrentar e reverter com urgência este quadro social. O mercado não tem entre suas virtudes a de gerar por si mesmo bem-estar. Veja-se o exemplo dos países ricos que utilizam mais da metade de suas despesas, que giram próximo de 50% do PIB, como foi visto anteriormente, com a provisão de bens meritórios e os esquemas de manutenção de renda através da previdência e assistência social.

5. A NOVA ORDEM MUNDIAL

Na discussão do papel do Estado é fundamental considerar o novo cenário mundial, que se caracteriza por transformações estruturais profundas, internacionalização da economia, acompanhadas de revoluções tecnológicas em setores econômicos básicos que afetam a produção da maior parte dos bens e serviços.

A formação dos blocos regionais de comércio - a CEE ampliada, o NAFTA (USA-Canadá-México), o Japão e o bloco asiático - impõem uma reorganização do Estado. Por outro lado, a ampliação da liberalização do comércio interno entre os países do bloco vem sendo acompanhada do agravamento das restrições e barreiras com os países fora do bloco. Há um recrudescimento do protecionismo, o informe sobre o Desenvolvimento Humano do PNUD, 1993, mostra que as barreiras aduaneiras se ampliaram nos últimos dez anos em 20 dos 24 países industrializados.

As revoluções tecnológicas em setores estratégicos - telecomunicações, informática, biotecnologia, novas formas de energia, novos materiais, etc. - aceleram estudo as transformações no mundo. O progresso tecnológico, segundo estudo da CEE, dobrou o conhecimento da humanidade nos últimos 20 anos.

O processo de globalização da economia mundial e a transferência gradativa de setores industriais dos países ricos para os países pobres, e a automação e robotização das indústrias vêm elevando o desemprego nos países ricos em níveis alarmantes. A redução de prosperidade do mundo industrializado não necessariamente resultará em efetiva elevação dos padrões de vida dos países em desenvolvimento, mas apresenta potencialidade que precisam ser exploradas com a participação do Estado. Os resultados dos grandes grupos econômicos multinacionais revelam prejuízo nas matrizes e lucros nas filiais em países em desenvolvimento. A participação dos países pobres nas exportações cresceu nos últimos três anos em 30%, pulando para 20%. É uma tendência que se inicia e que poderá acabar com as elevadas diferenças econômicas entre os países.

6. CONSIDERAÇÃO FINAL

A evolução da participação do Estado nas economias desenvolvidas, os níveis de gastos com a produção de bens meritórios e em setores estratégicos revelam a inconsistência da proposta de Estado mínimo. Há uma tendência aparente, entretanto, de redução da participação do Estado em atividades produtivas concorrenciais paralelamente à ampliação de sua atuação em setores sociais e de regulação na economia.

A reorganização e redefinição das fronteiras do Estado deverão estar orientadas pela estratégia de desenvolvimento econômico e social do País. Apesar da indefinição de um projeto nacional, está claro que o Estado deverá ampliar a sua atuação nas áreas sociais - saúde, educação, habitação, alimentação, assistência social, etc - essenciais para a incorporação dos segmentos carentes da sociedade e para garantir a retomada do desenvolvimento do País, numa perspectiva mais humanista.

Para concluir, nem a teoria econômica, nem a história econômica apresentam argumentos que possam fundamentar a idéia de que a prevalência irrestrita do mercado leva ao desenvolvimento. Os países que tiveram maior sucesso no progresso econômico, combinaram a *economia de mercado com uma intervenção estatal relativamente acentuada*, este foi o caso do Japão, "Tigres Asiáticos" e do próprio Brasil. O Estado deve ter um papel destacado não só para cumprir suas funções tradicionais e garantir o funcionamento do mercado mas também participar diretamente ou estimular as atividades multiplicadoras do desenvolvimento, para que o próprio setor privado possa ser dinâmico.

Este livro foi confeccionado em cartão supremo 250 g (capa) e papel apergaminhado 75 g (miolo), no formato 21,6 x 27,9 cm, com texto principal no tipo Optima, corpo 11, títulos em Palatino corpo 16, encadernação tipo brochura e lombada quadrada. Fotolitos da capa confeccionados pela Via Cromo Artes Gráfica Ltda., impressão da capa feita pela Rona Editora e impressão do miolo feita pela Gráfica da Fundação João Pinheiro. Tiragem: 1.000 exemplares.

Belo Horizonte, outono de 1997.

Fundação João Pinheiro



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
GOVERNO DE MINAS GERAIS

Alameda das Acácias, 70 - São Luís - Pampulha - Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil
CEP: 31275-150 - Telefone: (031) 448-9591 - Fax: (031) 448-9613