



EBAPE

Escola Brasileira de
Administração Pública
e de Empresas

CADERNOS EBAPE

Organização Governamental Brasileira

Luis César Gonçalves de Araújo (org)

Cadernos EBAPE
nº 124

N.Cham: P/EBAPE CE 124

Título: Organização governamental brasileira / Luis
César G. de Araújo (org.)



000314433 / bib-id: vtIs000079157

A N E I R O - B R A S I L

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

JULHO DE 2002

**ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL
BRASILEIRA**

Luis Cesar G. de Araújo (org.)

CADERNOS EBAPE
Nº 124

Rio de Janeiro – Brasil

Prezado Leitor,

Faça já sua assinatura dos CADERNOS EBAPE por R\$ 18,00 e receba ao longo do ano 06 (seis) exemplares. Você terá sem dúvida, a oportunidade de refletir sobre importantes temas da Administração Pública Brasileira.

A Editora

✂ Corte aqui

✂

<div data-bbox="524 851 662 1045" data-label="Image"></div> <div data-bbox="211 1153 516 1196" data-label="Section-Header"><p>CADERNOS EBAPE</p></div> <div data-bbox="211 1239 655 1315" data-label="Text"><p>Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas</p></div> <div data-bbox="211 1369 655 1530" data-label="Text"><p>Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa Praia de Botafogo, 190 – Sala 1300.3 Botafogo – Rio de Janeiro 22253-900</p></div>	<div data-bbox="706 980 1142 1024" data-label="Section-Header"><p>CADASTRO: CADERNOS EBAPE</p></div> <div data-bbox="706 1142 1150 1185" data-label="Text"><p>Nome:</p></div> <div data-bbox="706 1185 1150 1228" data-label="Text"><p>Instituição:</p></div> <div data-bbox="706 1228 1150 1272" data-label="Text"><p>Endereço:</p></div> <div data-bbox="706 1272 1150 1315" data-label="Text"><p>Cidade:</p></div> <div data-bbox="706 1315 1150 1358" data-label="Text"><p>País:</p></div> <div data-bbox="706 1358 1150 1401" data-label="Text"><p>Código Postal:</p></div> <div data-bbox="706 1584 946 1627" data-label="Text"><p>Data: ____/____/____</p></div>
--	--

✂ Corte aqui



**F U N D A Ç ã O
GETULIO VARGAS**

**REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
- RAP -**

ASSINATURA DE REVISTA TÉCNICO-ACADÊMICA INDICA

PROFISSIONALISMO

VOCÊ TERÁ A OPORTUNIDADE DE LER IMPORTANTES MATÉRIAS SOBRE:

- **GESTÃO INTEGRADA DE PROGRAMAS PÚBLICOS**
- **POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE, SOCIAL, MEIO AMBIENTE ETC.**
- **PROCESSO DECISÓRIO**
- **GERÊNCIA DE ORGANIZAÇÕES E EMPRESAS PÚBLICAS**
- **ESTADO EMPRESÁRIO**

VISITE A LIVRARIA DA FGV

DISPOMOS DE NÚMEROS AVULSOS

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
EBAPE**

Praia de Botafogo, 190 – 13º andar – 1300.3

**Tel: 2559-5775
2551-8051**

CADERNOS EBAPE

Publicação da **ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS** da **FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS** para divulgação, em caráter preliminar, de trabalhos acadêmicos e de consultoria sobre Administração Pública e de Empresas.

DIRETOR DA EBAPE

Bianor Scelza Cavalcanti

CHEFE DO CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

Deborah Moraes Zouain

EDITORA

Deborah Moraes Zouain

O texto ora divulgado é de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), sendo permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

CORRESPONDÊNCIA

CADERNOS EBAPE

Praia de Botafogo, 190 – Sala 1300.3
Botafogo – Rio de Janeiro
22253-900

Telefones: (21) 2559-5775 / 5774 - 2551-8051

Fax: (21) 2551-8051

APRESENTAÇÃO

Os alunos e alunas do curso de Mestrado em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, preparam textos que, mais à frente, são transformados em artigos e colocados à disposição do leitor.

Cabe ao organizador ajustar os vários textos, sem jamais alterar o conteúdo e mesmo a intenção do autor (autora). Portanto, o que o leitor tem é a posição do corpo discente, matriculados que foram na disciplina Organização Governamental Brasileira. Os docentes Deborah Moraes Zouain e Luis César G. de Araujo conduziram as aulas que permitiram a elaboração dos artigos apresentados neste caderno. Ao leitor oferecemos a certeza de um trabalho sério e de enorme dedicação.

Luis César G. de Araujo
Professor-organizador

SUMÁRIO

1. Espectros que rondam o terceiro setor	5
Edinelson Azevedo	
2. Reforma Administrativa brasileira.....	12
Fábio Simone de Souza	
3. O social mora ao lado.....	15
Gláucia P. Bernardes Guarany	
4. Federalismo: coisa de governo ou fator importante na vida social	19
Hélio Araújo de Souza Jr.	
5. Divisão dos Poderes	23
João Luís Alves Pinheiro	
6. A autonomia operacional do banco central: uma questão a ser entendida	31
Leandro Amaral Matta	
7. Desafios e paradoxos da gestão de competências na administração pública brasileira ..37	
Máira Conceição Alves Pereira	
8. O terceiro setor: considerações acerca da influência da cultura e do poder sobre as políticas sociais	44
Marne Melo	
9. Aperfeiçoamento do sistema representativo brasileiro	52
Paulo José de Castro Jatahy	
10. Qualidade no serviço público: uma experiência real	59
Paulo de Lacerda Werneck	
11. Três poderes: harmonia ou desarmonia?	65
Renato Cader da Silva	
12. Os recentes movimentos de reforma do judiciário, a partir das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no poder judiciário	70
Ricardo H. Scheidemantel	

13. O programa de desligamento de pessoal da desestatização: o caso rede ferroviária federal S/A 78

Teresa Cristina de Oliveira Nunes

ESPECTROS QUE RONDAM O TERCEIRO SETOR

Edinelson Azevedo

A definição de Terceiro Setor surgiu na primeira metade do século passado nos Estados Unidos. Este setor seria uma mistura dos dois setores até então existentes: o público representado pelo Estado e o privado, representado pelo mercado ou pelo empresariado. Esta definição nasce em função do comportamento filantrópico tão comum para grande parte das empresas norte-americanas.

Caracteriza-se o Terceiro Setor como sendo formado por organizações privadas que são públicas por sua finalidade ou em outros termos como:

“Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades que tenham um relevante valor social, que independam de concessão ou permissão do poder público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado” (Merege e Barbosa, 2001: 17).

Basicamente o Terceiro Setor é formado por organizações não governamentais, institutos e fundações, entidades de classe, associações profissionais e movimentos sociais, mas também fazem parte deste, outras entidades que atuam nas mais diversas áreas sociais.

Como pode-se perceber pela definição, a primeira dificuldade que encontra-se quando trata-se de Terceiro Setor está em distinguir as instituições que podem representá-lo. Costa (1997) cita a imensa dificuldade em se estabelecer parâmetros claros que possam identificar organizações que pertençam a este setor. Prossegue colocando como um dos motivos principais para a dificuldade de enquadramento, o fato de não chegar-se a um consenso teórico sobre o Terceiro Setor, já que atua em diferentes frentes usando diferentes metodologias, e de não saber-se ao certo as razões que motivam as organizações que são consideradas como pertencentes à este.

Esta dificuldade pode estar relacionada ao fato do Terceiro Setor estar intimamente ligado à Sociedade Civil que engloba em grande parte do que pode-se chamar de dimensão

do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações e competências, sendo por esse motivo muito complexo para definir com precisão.

Vieira (1999) afirma que a sociedade civil não engloba toda vida social fora do Estado e da economia. A sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro. Esta forma de representação social abre espaço para instituições mediadoras que cumpram o papel de institucionalizar princípios éticos que não podem ser produzidos nem pela ação estratégica do mercado, nem pelo exercício de poder do Estado.

Pode-se dizer que a sociedade civil é concebida como a esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.

O renascimento do conceito de sociedade civil tem sido associado à busca de uma forma de se viver democraticamente, e por esse motivo surge como reação às forças espontâneas da economia de mercado, com seu potencial destrutivo, tanto da natureza como da dignidade humana, e como reação ao poder administrativo do Estado moderno. Segundo Vieira (1999:44): "tanto o poder do Estado como o do mercado ameaçam a solidariedade social, a justiça social e a autonomia dos cidadãos".

"As instituições da sociedade civil ainda se distinguem dos grupos de interesse, caracterizados pela lógica dos interesses econômicos particularistas e pela defesa dos interesses privados específicos, como, por exemplo, as organizações sindicais e empresariais." (Vieira, 1999:61).

Deve-se também o ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil à crítica ao Estado de bem-estar social, visto ter-se reconhecido que as formas estatais de implementação de políticas públicas, não segue um parâmetro de neutralidade, sendo necessário algum segmento da sociedade que viesse a regular tais ações, além de favorecer o Estado a respeitar a autonomia de determinados setores sociais.

Os atores da sociedade civil organizados em movimentos sociais cumprem função pública, visto que transforma em ações, anseios da sociedade a partir do encaminhamento

de propostas de envergadura social ao nível da esfera pública, dando voz ao interesse de grupos que possuem, na maioria das vezes, menos poder de barganha do que os grupos de interesses bem organizados e estruturados, cumprindo um papel mediador, de instância crítica e controladora do poder tanto do Estado, como do mercado.

Apesar de ter um papel reivindicatório e crítico, os movimentos sociais não prescindem das instituições do Estado enquanto sociedades politicamente organizadas. Na realidade estas instituições funcionam procurando dar uma nova ordem às ações sociais seja no âmbito público ou privado, sem portanto tentar destruir os segmentos que por vez ou outra costuma tomar como parceiros.

Segundo Vieira (1999:61): "cabe às associações da sociedade civil o papel de formadoras da opinião pública e constituidoras da opinião coletiva nos espaços situados fora do Estado e do mercado." Tendo em vista esta definição, pode-se dizer que a sociedade civil representa uma terceira dimensão da vida pública.

Se por um lado as organizações da sociedade civil mostraram sua capacidade de se colocar fora da influência dos mecanismos de mercado e do poder do Estado, por outro sabe-se que necessitam ser parceiras ora de um segmento, ora de outro, quando não de ambos, para exercer ações que possam trazer benefícios à sociedade. É neste contato que algumas instituições que representam esse segmento, correm o risco de perder de vista sua missão principal, cujo compromisso afina-se com ideais democráticos e libertários, colocando-se ao alcance de interesses econômicos e políticos.

São os riscos representados por algumas dessas parcerias que podem ser chamadas de "espectros negativos" que rondam o setor. Por um lado tem-se a via privada, representada pelo mercado, que a partir de ações de responsabilidade social participa cada vez mais deste setor, porém com fins que obedecem mais a razão instrumental imposta pela lógica do mercado, que a razão substantiva representada por ações que poderiam caracterizar um autêntico interesse pela lógica democrática e comunitária. Por outro tem-se a via pública que concede permissão para determinadas organizações atuarem como representantes do poder público, sem que haja transparência acabando por favorecer a transações políticas-eleitorais.

Apesar do setor privado ter como objetivo o lucro e o retorno do capital investido e ter, a princípio como base que norteia a sua lógica, produzir bens e serviços que atendam

eticamente as demandas de consumo da sociedade assentada em termos mercantis; vem aumentando sua participação sob a ótica da responsabilidade social.

Esta prática cada vez mais difundida entre as empresas em um mundo de economia globalizada, é também conhecida por cidadania empresarial, que se caracteriza por ações filantrópicas, publicações de balanço social, dentre outras ações que venham a beneficiar a sociedade, porém sem uma perspectiva mais globalizadora, no sentido de uma política pública mais abrangente que ainda é função do Estado.

Neto e Froes (2001), asseguram que a chamada responsabilidade social das empresas vem aumentando em função do crescimento das demandas sociais, da crise no setor público, do fracasso das políticas sociais tradicionais, da maior disponibilidade de recursos a serem aplicados em ações sociais, do maior apoio da mídia e de uma maior participação das empresas que buscam a cidadania empresarial, criando com essa prática um diferencial para o consumidor no momento de escolha de um produto.

Esta prática torna-se perversa quando o mercado a utiliza visando ações estratégicas que por final irão beneficiar mais o lado econômico que o lado social envolvido.

Tenório (1999) atenta para esta prática, alertando os possíveis perigos envolvendo uma relação tão íntima entre mercado e Terceiro Setor. Uma das questões levantadas diz respeito à perenidade do setor privado em ações voltadas para o social. Como é possível garantir que em época de crise econômica este setor manterá os investimentos corporativos na área social ?

É por esse motivo que chega-se a conclusão de que cabe ainda ao setor público, apesar do seu funcionamento anacrônico, arcar com a maior parte da responsabilidade quando trata-se de se comprometer com soluções para os problemas sociais.

O perigo em tentar-se descentralizar questões de caráter social para agentes sociais da sociedade civil, está no fato da lógica bem conhecida do mercado, transformar tais agentes comprometidos com ações libertárias, democráticas e emancipatórias em, agentes comprometidos com apenas ações compensatórias dos estragos sociais impostos pela lógica neoliberal. Isto acabaria por descaracterizar os fins para os quais esses agentes foram criados, que afina-se com valores democráticos e de solidariedade humana (Tenório, 1999).

Outro espectro que ronda o Terceiro Setor é motivado pela política imposta pelos próprios estímulos legais para a concessão de autorização para organizações atuarem como representantes deste setor.

Alguns casos são colocados por Barbosa (2000), que mostra o quanto se tirou proveito a partir de ações anti-éticas quando algumas secretarias municipais abriram uma política de convênios, propondo participação de organizações não governamentais no atendimento à demandas sociais. Todos os fatos citados por Barbosa (2000) deixam claros que a política de distribuição de títulos que permitiam algumas organizações a atuarem no Terceiro Setor, foi realizada de forma a não obedecer critérios de transparência, acabando por favorecer a fins políticos-eleitoreiros.

“Tendo em vista serem os critérios para seleção das entidades conveniadas vulneráveis ao arbítrio, não se afasta a hipótese de uso político-eleitoreiro, ou mesmo de corrupção, na constituição e obtenção de verbas por tais entidades. De fato recente matéria jornalística apurou indícios neste sentido” (Barbosa, 2000:7)

Ainda segundo Barbosa (2000), a legislação tem um papel fundamental na criação de entidades. Acrescenta que os estímulos mais poderosos parecem estar relacionados ao repasse de verbas. Neste sentido, caso o repasse obedeça aos princípios de transparência e responsabilidade, que são bases para o estabelecimento de uma seleção e checagem criteriosa dos recursos públicos, a legislação poderá fomentar a vida associativa.

É a partir do estabelecimento de padrões de transparência e responsabilidade que poderá se ter controle sobre a distribuição de imunidades e insenções que acabariam por beneficiar indistintamente quaisquer espécies de entidades filantrópicas.

Foi a partir desta conclusão que o governo decidiu considerar o marco jurídico do Terceiro Setor como relevante na agenda social, partindo para ações que acabaram por alterar a legislação que até então vigorara.

Importantes alterações foram introduzidas na legislação com a Lei nº 9.608 que regulamentou o serviço voluntário e com a Lei nº 9790, que criou a qualificação de

organizações da sociedade civil de interesse público, que quando assim qualificadas poderiam se candidatar a parceiras do poder público.

Essas mudanças ocorridas no marco legal, assim como uma maior conscientização por parte da própria sociedade quanto o que significa e as atribuições do Terceiro Setor é que irão resolver o problemas dos espectros que rondam este setor.

Uma boa saída é aquela apontada por Merege e Alves (1997), que seria a de aproximar mais a academia das organizações da sociedade civil, pois o envolvimento de estudantes e professores no fortalecimento do Terceiro Setor seria uma maneira de transformá-lo permanentemente em direção a desenvolver mecanismos que o proteja contra os atuais e eventuais espectros que possam aparecer.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Convênios e Parcerias entre o Setor Público e o Terceiro Setor. Cadernos do III Setor, nº 5. EAESP/CETS. São Paulo, dezembro, 2000.

COSTA, Leopoldo. Terceiro Setor e Economia Social. Cadernos do III Setor, nº 2. EAESP/CETS. São Paulo, abril, 1998.

MEREGE, Luiz Carlos, BARBOSA Maria Nazaré Lins. Terceiro Setor: reflexão sobre o marco legal. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

MEREGE, Luiz Carlos, ALVES, Mário Aquino. Desenvolvendo a Filantropia Empresarial através da Educação: uma experiência brasileira. Cadernos do III Setor, nº 1. EAESP/CETS. São Paulo, novembro, 1997.

NETO, Francisco Paulo de Melo, FROES, César. Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial, 2ª edição. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001..

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um Espectro Ronda o Terceiro setor: o espectro do mercado. Revista de Administração Pública, vol. 33, nº 5, set/out, 1999.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e Globalização. Rio de Janeiro: Record, 1999.

REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Fábio Simone de Souza

A reforma administrativa brasileira passou por distintos momentos e situações desde o que se pode ser caracterizado como o início de sua implementação, na era Vargas de 30/45, passando dentro deste próprio governo para uma estrutura mais formal, com uma ambição direcionada para o planejamento.

Neste governo, assim como nos demais que o sucederam, inclusive o atual com o Fernando Henrique Cardoso (FHC), as premissas originais do programa, de uma maneira geral, coincidem-se. Desde os anos 30, com Vargas, que há um interesse na melhoria da qualidade dos serviços públicos, na simplificação e aquisição racional de materiais. No passar do tempo, com a mudança dos governos, estas caracterizações das reformas apenas foram observadas com enfoques próprios, sendo acrescido de alguns aspectos peculiares em determinados períodos.

No primeiro governo que proporcionou uma reforma dita administrativa com Vargas, o seu interesse era de possibilitar um maior controle e padronização da atividade pública, já que a política desenvolvimentista associada ao mesmo necessitava de tais transformações para serem implementadas; até porque não é fácil imaginar uma estruturação de um sistema de produção e infra-estrutura, sem que esta padronização e controle ocorram.

O intuito de Vargas era de proporcionar ao Estado, uma condição de gerente e administrador daquilo que ele estava investindo, para que este capital não fosse negativamente empregado de outras formas.

O período militar, pode-se dividir em duas partes, nos anos de 64/78 e de 79/82, ambos possuidores de uma forte influência econômica de análise, com características particulares, sendo o primeiro mais direcionado para ao fortalecimento estatal, tendo um enfoque principal na expansão do sistema de mérito e um novo plano de classificação de cargos.

Na segunda parte do período militar, esta tendência da análise econômica ainda se torna mais forte, com um direcionamento para a avaliação dos resultados, por meio de um aumento da eficácia e eficiência.

A privatização já é um fator primordial da inserção nacional da política neo-liberal instituída pelos USA e Inglaterra. Um outro fator presente neste período foi a degradação do serviço público, que se tornou ainda maior nos próximos governos.

Com a constituição de 1988 e a redemocratização política nacional, houve uma reafirmação dos ideais democráticos. Algumas outras características foram marcantes neste período, como uma estrutura rígida da administração pública e um engessamento do Estado.

No governo de Fernando Collor de Mello, houve uma exacerbação dos ideais neo-liberais, com a crise do Estado de bem-estar e a insana tendência da diminuição incondicional do tamanho do Estado a qualquer preço, com o objetivo principal de eficiência governamental. Com isso, foi realizado neste período um forte processo de privatização, com o intuito de diminuição da máquina do Estado, além de um forte processo de desburocratização e desregulamentação.

Essa diminuição da máquina do Estado, proporcionou um grande desmantelamento do Estado, já iniciado na segunda parte do governo militar, com um grande enxugamento da estrutura da máquina estatal e uma grande mudança na estrutura organizacional.

Outra característica marcante é o baixo grau de continuidade das políticas públicas implementadas neste governo.

No período de FHC esta exacerbação dos ideais neo-liberais torna-se ainda mais representativa, como um foco único e exclusivo, principalmente no que necessitasse para a manutenção da estabilidade da moeda e do câmbio, que foi sua plataforma eleitoral.

Dentro da estrutura criada para uma dinamização da reforma administrativa, o MARE foi o órgão apresentado com a finalidade de implementação da mesma. O objetivo seria a redefinição do papel do Estado e um aumento da capacidade administrativa.

Uma das muitas “desculpas” utilizadas por governantes que não conseguem implementar de forma satisfatória uma reforma administrativa dentro do seu governo, é que o período que ele tem para colocar em prática tal reforma é insuficiente. Mas no caso do FHC, que teve dois mandatos para proporcionar tal reforma, este fato não pode ser colocado em pauta.

A reforma implementada em seu governo é de proporção tão inferior quanto a sua real possibilidade, que ele tendeu a ignorar conscientemente várias das relações entre formas de organizações diretamente associadas ao governo, mas a que mais se tornou presente e marcante foi a sua intromissão cada vez maior no processo legislativo, quando seu Executivo, de forma desorientada e descontrolada, expediu diversas Medidas Provisórias com um caráter quase único econômico, que apenas reforçam esta indagação.

O servidor público em seu governo passou a ser o “bode expiatório” do setor, sendo visto de uma forma totalmente pejorativa, visto que já estava sendo degradado nos períodos anteriores.

O processo de privatização das empresas estatais foi realizado de forma totalmente desorganizada, com uma velocidade bem acima da aconselhável para um processo coerente e eficaz, proporcionando uma sobrevalorização das mesmas e com políticas de dividendos e lucros totalmente incompatíveis com a necessidade nacional. Isso sem considerar as respectivas agências reguladoras, que foram criadas posteriormente aos processos de privatização, sendo que, se inicialmente teriam que acompanhar e regular o processo, tiveram suas ações limitadas a políticas de monitoramento e possíveis (e raras) penalizações administrativas nas empresas então privatizadas.

O SOCIAL MORA AO LADO

Gláucia P. Bernardes Guarany

Definitivamente o dia 11 de setembro de 2001 será um divisor na história da humanidade. Humanidade que de humana muito pouco vem mostrando. Ao contrário, registra em sua existência uma desumanização que vem se tornando uma práxis corrente.

Paulo Freire (1987) defende que *“a desumanização, que não se verifica apenas nos que têm a sua humanidade roubada, mas também, ainda que de forma diferente, nos que a roubam, é distorção da vocação do ser mais. Afirma ainda, que a desumanização, mesmo que um fato concreto na História, não é, porém, destino dado, mas resultado de uma “ordem” injusta que gera a violência dos opressores e esta o ser menos.”*

O atentado às torres gêmeas levou-me a refletir sobre a condição humana, o sentido da coexistência, a importância da cohumanidade que parece somente revelar-se, ao menos em sua maioria, nos momentos de tragédia, onde a dor é coletiva. Quando algo é “pessoal”, entenda-se em menor escala, é o drama quem tem vez. E este, poucas vezes deflagra grandes mobilizações.

Na tragédia, o fato tem dimensões que extrapolam fronteiras, e em muitos casos, dada o avanço da situação, pouco se tem a fazer. A negligência cumpre seu papel de vilã.

Como poucas vezes, personalidades americanas vêm a público não para defender a posição de vítima, mas a de algoz. Provocam e propõem um repensar dos acontecimentos, uma releitura do pano de fundo que está por trás desses fatos.

Noam Chomsky (2001) destaca-se por sua antevisão, na qual já previa em que tal política externa adotada pelos EUA, auto-entitulados “guardiões do mundo” (eufemismo de proprietários), seriam vítimas de sua própria arrogância e cegueira.

Para compreender em extensão e profundidade é preciso que se faça uma redução fenomenológica, o que significa suspender o fato, não interpretá-lo apenas como um ataque terrorista em maior ou menor grau; busca-se o estudo e a compreensão do fenômeno em si, em sua singularidade: como, onde, quando, com quem e, principalmente, por quê. Causa e efeito; ação e reação. Somente a partir de sua reconstrução teremos uma visão total e uma real compreensão dos acontecimentos. Não intervir, mas inserir-se para enxergar e compreender.

Penso que, em maior ou menor grau, tanto no macro quanto no microcosmo, os fatos que testemunhamos nos últimos tempos denotam a falta de atenção e cuidado com o meio ambiente, no qual homens e organizações estão inseridos.

A fome africana, a miséria social latina, o fanatismo religioso alimentando guerras santas no Oriente, meninos na rua, homens embaixo de marquises, pessoas comendo lixo, a violência banalizada, o desemprego crescente etc. Dois mil anos se passaram e o homem, em sua dualidade, muito pouco avançou no convívio com seus pares, ao contrário, vem mostrando uma habilidade cada vez maior em cometer barbáries que de certo envergonhariam os homens da caverna.

Chegamos assim à questão da responsabilidade social em diferentes níveis: do pessoal ao coletivo; do indivíduo às nações.

Falta responsabilidade social entre as nações. E são as grandes empresas que começam a dar o exemplo, ao assumirem seu papel de agente social e parceiro do estado e da sociedade civil organizada na busca da melhoria da qualidade de vida no planeta.

Cada um desses sistemas – empresas, sociedades e Estado – não existiriam senão pela presença do homem. Logo, são as pessoas que os compõem que lhes dão vida. Cabe as estas pessoas a consciência do outro, a responsabilidade por uma vida coletiva melhor.

Snour (1998) defende que *“a responsabilidade social leva, no âmbito interno da empresa, à constituição de uma cidadania organizacional e, no âmbito externo, a implementação de direitos sociais.”*

Ter atuação social, ser socialmente responsável requer ir além do conhecimento consciente de que o “social mora ao lado”; requer ação, ação transformadora, comprometimento e comportamento ético.

Ignorar este movimento que encontra terreno fértil no Terceiro Setor é, no mínimo, alienação. Segundo Peter Drucker, as organizações sociais são verdadeiras pioneiras em uma área vital da empresa: motivação e produtividade do pessoal. Em linhas gerais: “É bom fazer o bem.” As pessoas gostam de se sentir úteis, importantes, contribuintes e construtoras de uma nova ordem nas relações sociais, mais justa e menos excludente. A questão social mobiliza e gera uma rede de solidariedade.

Há diversas iniciativas no Brasil tanto na área privada quanto na pública com efetivos ganhos sociais. No âmbito federal o programa Comunidade Solidária é um exemplo de ação social bem sucedida; no estadual o Ação Contra Fome e pela Cidadania, idealizada pelo sociólogo Herbert de Souza, é outro exemplo de ação social; e na área privada há organizações como o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Abrinq, a Fundação Roberto Marinho e a Associação de Apoio à Criança com Neoplasia também configuram-se exemplos de êxito na área de saúde e educação. Está na tríade Estado-Sociedade-Organização a chave para o sucesso deste setor.

O Terceiro Setor no Brasil já é uma realidade e vem se definindo como um dos setores de maior crescimento. Possui uma enorme capacidade de geração de novos

conhecimentos e de contribuir para o aumento da empregabilidade e da capacitação profissional das pessoas que nele atuam.

Segundo Neto (2001) "*os resultados produzidos pelo desenvolvimento do terceiro setor são intitulados de 'capital social'*". Pode-se assim inferir que quanto mais organizada for uma sociedade civil, maior é seu capital social.

O investimento em ações sociais proporciona ganhos a todos os envolvidos; ganha o Estado na promoção do bem-estar social, ganha a organização em credibilidade e ganha o sujeito social na melhoria da qualidade de vida.

O proclamado sonho de Gandhi, Madre Teresa e Luther King é um só: "*Paz entre os homens de boa vontade*", e, de preferência, no "Paraíso".

BIBLIOGRAFIA

- ASHLEY, Patricia A. (coord.) *Ética e responsabilidade social nos negócios*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1987.
- NETO, F.P.M, FROES, César. *Gestão da responsabilidade Social Corporativa: O caso brasileiro*. São Paulo: Qualitymark, 2001.
- ROCHA, Everardo. *Jogo de Espelhos – ensaios de cultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

FEDERALISMO: COISA DE GOVERNO OU FATOR IMPORTANTE NA VIDA SOCIAL

Hélio Araújo de Souza Jr

Reendo antigos artigos, prática que tenho há muito por considerar fascinante a realidade absolutamente atual de considerações elaboradas sem o compromisso da longevidade, encontrei uma crítica do Newton Rodrigues, colunista do Jornal do Comércio, a respeito da falta de compromisso do nosso presidente Fernando Henrique Cardoso com suas próprias promessas feitas ao sabor da mídia de prontidão.

Em determinado momento, Rodrigues menciona a intenção de FHR em promover uma "necessária" reforma do nosso desenho federativo aumentando o número de estados. Esta proposta tem, a partir de uma análise superficial, a intenção de aumentar a base governista no Congresso Nacional pelo aumento do número de parlamentares tanto na Câmara de Deputados como no Senado Federal. Rodrigues assevera que "qualquer criação de novos estados será, sem dúvida, feita com a subdivisão dos maiores e mais atrasados, como vem ocorrendo com Roraima, Amapá e a divisão de Mato Grosso em dois estados."

Esta abordagem chamou-me a atenção para o fato de nunca ter presenciado qualquer debate sobre a formatação do nosso federalismo e quais as implicações disto para nosso dia a dia. Pesquisando então um pouco a história do federalismo deparei-me de imediato com a referência a dois tipos distintos de federalismo que se distinguem pela origem e pela atuação, mas que tiveram em comum as lutas que os antecederam. Refiro-me ao federalismo americano e ao brasileiro.

O federalismo, ligado ao pensamento Iluminista que estimulava o individualismo e a autonomia regional em franca oposição ao Absolutismo do século XVIII, foi definido por Aspásia Camargo (1993) como sendo um "modelo extraeuropeu de organização do estado marcado pela coexistência de duas soberanias: a da União, que detém o controle e a execução de algumas funções comuns, e das Unidades Federadas que se ocupam do resto".

Já nesta definição correm as primeiras diferenças entre os federalismos referenciados: o americano enquadra-se perfeitamente nela, mas o nosso possui mais um ente soberano – o Município.

Outra diferença pode ser encontrada na origem dos referidos federalismos: o americano é definido como agregativo ou centrípeto e o brasileiro como descentralizador ou centrífugo. O modelo agregativo se dá pela formação de uma união espontânea de estados objetivando a criação de um ente superior capaz de aglutinar forças para o desenvolvimento daquela região. O descentralizador se dá pela fragmentação de um estado já existente com o objetivo de administrá-lo de forma mais efetiva ou de mantê-lo geograficamente uno.

Seja qual for a forma, ambos têm pelo menos uma característica comum: sua implantação e manutenção ferem desejos e expectativas dos mais variados setores e tipos tomando seus processos pouco pacíficos, intranquilos.

Assim foi no caso americano onde o federalismo foi criado, de forma pioneira no mundo, após oito anos de guerra civil (1775 a 1783) e três anos de intensos debates e ações de mobilização nacional em torno do tema. O livro O Federalista é uma coletânea de 84 artigos publicados pelo jornal de Nova York entre 27 de outubro de 1787 e 04 de abril de 1788 onde três escritores da época travaram acalorados debates filosóficos sobre os mais diversos temas e questões que abordaram a definição sobre o nome deste novo modelo, a falta explícita de direitos individuais, a criação de um exército permanente, a divisão da soberania via impostos, a administração comum da justiça criminal e cível... Esta mobilização nacional em torno da decisão sobre o futuro de 12 estados unidos em torno de uma nação única foi pioneira até na forma da decisão: foi a primeira eleição em que todo homem livre pôde votar (antes somente os homens livres que tivessem uma qualificação de propriedade); em 1787 aconteceu uma convenção com 55 representantes dos 12 estados envolvidos e onde foi assinada, por 53 destes representantes, um Projeto de Constituição; esse Projeto foi debatido e votado em 1778 em cada um dos estados num processo chamado

de Ratificação, para que em 1779 fosse implantada a federação americana com o seguinte preâmbulo na sua constituição:

"Nós, o Povo dos Estados Unidos, a fim de construir uma união mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranqüilidade doméstica, providenciar a defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar as bênçãos da liberdade para nós e nossa posteridade, determinamos e estabelecemos esta constituição para os Estados Unidos da América."

O federalismo brasileiro implantado com a Proclamação da República em 1891 com a supremacia das oligarquias regionais ligadas ao café (os Barões do Café) por não quererem mais a absoluta dependência das orientações portuguesas, embora sugira uma aparente passividade não reflete as muitas lutas aqui ocorridas em torno deste tema, de norte a sul do país (do império à época). Guerra dos Farrapos (1835 a 1845), Sabinada (1837-1840), Cabanagem (1835 a 1840) e Balaiada (1838 a 1841). Estas guerras tiveram a classificação de separatistas mas, na verdade, eram federalistas. A Revolução Farroupilha por maior autonomia, por exemplo, aconteceu pela revolta contra o governo regencial central que decidiu, inspirado pelos grandes proprietários de terras do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, importar charque da Argentina e Uruguai provocando grande prejuízo aos criadores daquela região (provincias de São Pedro do Rio Grande do Sul e Santa Catarina).

Voltando para a inesperada vontade do nosso presidente em exercício pude observar que sua intenção poderá até trazer alguma melhora para a região afetada mas, por não ser esta sua verdadeira opção, todo o bem-estar conseqüente será mero acaso. Nosso federalismo, único pela criação de um terceiro ente soberano, buscou aproximar o poder decisório e executivo do povo a ser beneficiado. Sendo o cidadão a peça fundamental e originária da existência do Estado nada mais natural e esperado do que vê-lo como co-autor das decisões e ações advindas delas o que nos remeteria para a seguinte questão: em vez de proliferarmos estados em nossa federação porque não nos enquadrarmos na definição da

Camargo e passamos a ter dois entes soberanos: a União e os Municípios? Será que precisamos de um intermediário – o estado – entre o povo e o poder central?

Possível é agora perceber que não podemos deixar de nos envolver ou nos ausentar das questões que afetam nossa forma federativa sob pena de nos afastarmos cada vez mais do processo decisório capaz de influir diretamente no nosso cotidiano.

DIVISÃO DOS PODERES

João Luís Alves Pinheiro

A divisão de poderes pelo Estado remonta a Grécia antiga. O primeiro a discutir a necessidade de se dividir a estrutura e funcionamento do Estado foi Aristóteles, em "A política", obra que se destaca por ser precursora em demonstrar a necessidade de se ter mecanismos de controle sobre o funcionamento do governo.

Posteriormente, John Locke discorre sobre a necessidade de se estabelecer uma nova base de governança para a realidade inglesa e as limitações a serem aplicadas à monarquia. Jean-Jacques Rousseau no clássico "O Contrato Social", defende inicialmente a proposta de que para se ter um Estado forte e verdadeiramente justo, há a premência do estabelecimento de regras e procedimentos para a sociedade, passando a ser função do Estado o controle da obediência de tais princípios legitimados.

Montesquieu, em "O espírito das Leis", passa a ser o grande defensor da tripartição de poder, estabelecendo a necessidade de se ter um mecanismo de "freios e contrapesos" na gestão dos três poderes e, a partir de então, passa a ser fundamental a estruturação para a garantia dos princípios de justiça e ordem dos poderes legislativo, executivo e judiciário. Posteriormente, houve outras contribuições ao pensamento de Montesquieu, em que se destaca Blackstone ("Comentários sobre as leis inglesas") e Woodrow Wilson que faz um estudo sobre o papel do legislativo na governança do Estado.

François Geny, em sua obra "Os exageros dos legisladores" faz severas críticas a este poder, demonstrando as falhas e os excessos correntes quando o Congresso não está absolutamente capacitado para governar, regulamentar e controlar o funcionamento do Estado e do Governo. Contudo, é de se ressaltar que esta concepção moderna do Estado proposta por Montesquieu foi cristalizada e utilizada por quase todas as sociedades após a Revolução Francesa, já sendo até prevista na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, onde o artigo XVI dispõe que "qualquer sociedade na qual a garantia dos direitos não está em segurança, nem a

separação dos poderes determinada, não tem constituição". Tal concepção encontra-se atualmente delineada no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O objetivo da separação dos poderes é o de firmar o Estado como agente representativo de seu povo, estabelecendo um equilíbrio de forças entre seus agentes e ao mesmo tempo fortalecendo o Estado como uma coisa só, com o poder uno. A idéia é a de que, apesar da divisão de poderes, o Estado é o representante e salvaguarda de seus cidadãos. A divisão possibilita uma maior agilidade no funcionamento do poder público para garantir uma melhor e eficiência ao seu usuário, o cidadão, buscando sempre ampliar a participação de todos em seu desenvolvimento e modernização.

Assim, a independência dos poderes não pode ser confundida com conflitos entre poderes, pois o objetivo é a proteção da figura do Estado, o que acarreta num processo de harmonização de interesses.

Contudo, sabe-se que a proposta defendida por um Estado moderno e ágil nem sempre condiz com uma realidade linear e pacífica. Observa-se que existem problemas comuns ao cotidiano dos três poderes, em que se destaca a questão das condições ao exercício de suas funções, que normalmente não são satisfatórias; a delegação e a autonomia exercidas pelo Legislativo têm suas vantagens, como uma liberdade maior de controle e o atendimento aos anseios populares, que por vezes é marcado pela lentidão no exercício de suas funções. Além disso, o poder de veto do Legislativo pode acarretar uma crise institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo. No Judiciário brasileiro, uma crítica muito corriqueira é a falta de um controle externo, estabelecido com o propósito de se evitar deturpações e garantir a transparência e legitimidade de suas práticas.

Deve-se contudo salientar que este modelo de tripartição de poderes não é único, sendo encontrado diferentes modelos de gestão governamental. Cavalcanti (1977), cita o caso chinês, em que além dos três poderes historicamente conhecidos, Executivo, Legislativo e Judiciário, tem-se o Poder de Controle, que cuida exclusivamente da responsabilidade efetiva da administração pública e o Poder de Escolha, responsável ainda pela seleção do pessoal administrativo.

Por isso, Cavalcanti sugere no caso brasileiro, a criação de um poder administrativo, que se responsabilize essencialmente pela eficácia administrativa, pela autonomia completa da administração pública, pelo julgamento de mérito, conveniência, oportunidade e ações da administração pública. Sugere ainda que dentro do Poder Judiciário deve-se ter um tribunal administrativo especializado, levando em conta nos julgamentos, as considerações encaminhadas pelo Poder Administrativo.

Todo este arcabouço teórico proposto tem a seguinte finalidade: a regulamentação jurídica dos e entre os poderes, objetivando a definição de controles; o estabelecimento de garantias aos seus agentes e a preservação do Estado e da sociedade. Por isso, justifica-se as características previstas, como a capacidade de imposição de sua vontade a coletividade, a utilização da força para defender os interesses estatais, a coercitividade como prática que favoreça o estabelecimento de uma gestão governamental condizente com os interesses nacionais. A forma utilizada para o exercício das funções do Estado é a obediência ao ordenamento jurídico, que em sua essência prevê a regulamentação e a conciliação entre os poderes e a sujeição da sociedade, razão pela qual diz-se que o poder estatal é soberano.

Cabe contudo esclarecer quais os agentes estatais são responsáveis pelas garantias de um Estado soberano, harmonioso e justo.

PODER LEGISLATIVO

Funções Típicas: legislar e fiscalizar

Funções Atípicas: administrar e julgar

Características:

- ✓ Bicameral;
- ✓ Legislatura de 4 anos. Mandatos de 4 e 8 anos;
- ✓ Período: de 15/02 à 30/06 e de 01/08 à 15/12;
- ✓ Convocação extraordinária prevista em caso de posse do Presidente da República, estado de defesa ou estado de sítio e
- ✓ Urgência ou Interesse Público

• CONGRESSO NACIONAL

Características:

- ✓ Inaugurar a sessão legislativa;
- ✓ Elaborar Regime Comum;
- ✓ Receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

- ✓ Conhecer veto e sobre ele deliberar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Autorizar a instauração de processo contra o Presidente, Vice-Presidente e Ministros
- Proceder à tomada de contas quando não apresentadas ao Congresso Nacional
- Elaborar Regimento Interno
- Dispor sobre sua administração e seu funcionamento



SENADO FEDERAL

- Paridade de representação - princípio federativo
- Processar e julgar os Ministros do STF, o Presidente da República, o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da República, Ministros e o Comando das Forças Armadas
- Aprovar por voto secreto: Magistrados, Ministros do TCU, Governadores de Territórios, Presidente e Diretores do BC, Procurador-Geral da República, Titulares de outros cargos previstos em lei
- Limitar o Montante da Dívida dos Estados
- Aprovar a escolhas dos chefes de missão de caráter permanente
- dispor limites e garantias de dívidas em operações de crédito da União
- Suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF
- Aprovar por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato
- Elaborar seu Regimento Interno
- Dispor sobre sua organização e administração interna
- Eleger membros do Conselho da República (art. 89), sendo o vice-presidente, o presidente da Câmara, o presidente do Senado, os líderes da maioria e da minoria do Senado, o Ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros natos



O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

- Vinculado ao Poder Legislativo
- Sua composição é de 1/3 escolhidos pela Presidência e 2/3 pelo Congresso Nacional
- São quesitos constitucionais: ter mais de 35 e menos de 65 anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública e mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados
- É atribuição do TCU apreciar as contas públicas, julgá-las e determinar as suas responsabilidades, além de ter capacidade de aplicar sanções dentro das regras estabelecidas por lei.

PODER EXECUTIVO

Função Típica: administrar

Funções Atípicas: julgar e legislar

Características:

- ✓ Eleito por voto direto da população;
- ✓ Mandato de 4 anos em todas as esferas (municipal, estadual e federal);
- ✓ Urgência ou Interesse Público
- ✓ Exercido pelo chefe do executivo, que no caso brasileiro exerce as funções

de *Chefe de Estado e Chefe de Governo*.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

- Nomear e exonerar Ministros de Estado
- Iniciar o processo legislativo conforme casos previstos em lei
- Exercer a Administração Federal
- Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução
- Vetar projetos de lei, em todo ou em parte
- Manter relações com Estados estrangeiros
- Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao legislativo
- Decretar estado de defesa ou estado de sítio
- Decretar e executar a intervenção federal
- Remeter mensagem e planos do Governo ao Congresso
- Exercer o comando supremo das Forças Armadas
- Conceder indultos e comutar penas
- Decretar guerra ou paz
- Presidir e nomear membros do Conselho da República
- Nomear após aprovação do Senado: Ministros do STF, dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, o Presidente do Banco Central e sua diretoria.
- Conferir condecorações e distinções honoríficas
- Permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo Território Nacional ou nele permaneçam temporariamente
- Prover e extinguir cargos públicos federais
- Editar Medidas Provisórias com força de lei
- Prestar contas ao Congresso sobre o exercício financeiro-orçamentário anterior
- Enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento

Vale destacar em tempo, que o exercício do poder executivo sempre foi motivo de discórdias e conflitos, fazendo com os mandatos desses cargos fossem de

duração oscilante, conforme o clima político vigente. Abaixo segue um quadro que comprova tais variações.

MANDATOS PRESIDENCIAIS DO BRASIL

CONSTITUIÇÃO	TEMPO DE MANDATO	CONSTITUIÇÃO	TEMPO DE MANDATO
1891	4 anos	1946	5 anos
1931	4 anos	1967	4 anos ¹
1937	6 anos	1988	4 anos ²

PODER JUDICIÁRIO

Função Típica: julgar

Funções Atípicas: administrar e legislar

Características:

- ✓ Regra da proteção dos direitos individuais
- ✓ Regra do processo jurídico regular
- ✓ Regra do razoável ou do equilíbrio de interesses
- ✓ Regra da igualdade de direito à proteção legal
- ✓ Autonomia funcional, administrativa e financeira
- ✓ Modo de escolha dos dirigentes dos tribunais
- ✓ Vitaliciedade, Inamovibilidade e Irredutibilidade de subsídios
- ✓ Independência e Controle Externo



ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL COMUM: Justiça Federal de 1º grau de jurisdição, os Tribunais Regionais Federais, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça

JUSTIÇA FEDERAL ESPECIALIZADA: Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho

JUSTIÇA ESTADUAL COMUM: Juízos de 1º grau de jurisdição e Tribunal de Justiça

JUSTIÇA ESTADUAL ESPECIALIZADA: Justiça Militar Estadual³



PODER JUDICIÁRIO

- Dirimir litígios, em caráter definitivo e com força institucional do Estado;
- Declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos
- Nomear e exonerar Ministros de Estado

¹ Modificado o tempo do mandato presidencial por emenda constitucional de 1969, que passou o mandato presidencial para 6 anos.

² Pela Constituição de 1988 o mandato era de 5 anos, mas após a revisão constitucional Nº 05/94 passou para 4 anos. Com a Emenda Constitucional Nº 16/97 continua em 4 anos, permitindo uma única reeleição.

³ Nem todos os Estados têm a um Tribunal Militar próprio. Nesses casos, os militares são julgados pela justiça comum e sofrem penalidades administrativas.

- Iniciar o processo legislativo conforme casos previstos em lei

É de se considerar que no Brasil a divisão de poderes e a harmonização de interesses de seus agentes, historicamente, é resultado de um processo conflituoso e de difícil convivência, o que facilitou a articulação de golpes de Estado, crises de instabilidade e comprometimento dos preceitos democráticos.

Após o último período de ditadura militar, o país passa por um novo período de estabilidade política e de garantia de liberdade e democracia. Nesse contexto, a nova Constituição (1988) veio para dar um novo posicionamento aos três poderes, fortalecendo o Estado, criando mecanismos de maior vigilância e limitações da autonomia e liberdade dos três poderes, com o propósito de garantir o bom andamento do Estado e da ordem pública. Dos três poderes, percebe-se que o Poder Legislativo é o que mais se destaca, pela sua abrangência e responsabilidade de representante do povo. Cabe ao legislativo a sua participação no debate das matérias enviadas pelo executivo, seu estudo e definição de pareceres, inclusive na elaboração do orçamento e na definição e acompanhamento das finanças públicas, o que nesse caso é feito através do Tribunal de Contas, órgão subordinado ao legislativo.

Concluindo, percebe-se que nesse processo de redemocratização vivido pela nação, os representantes do povo estabeleceram uma nova postura e comportamento no exercício de suas funções, sendo mais cooperativo com o poder executivo, tendo uma maior agilidade na apreciação das matérias de interesse do governo, sendo receptivo às interferências do executivo e mais atento aos apelos da opinião pública.

BIBLIOGRAFIA

BASTOS, Celso Ribeiro: Comentários à Constituição do Brasil: São Paulo. Saraiva. 1988.

BRASIL. Constituição Federal. Rio de Janeiro. 4^a. 1999.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Teoria do Estado: São Paulo. RT. 1977.

COELHO, João Gilberto Lucas. A Nova Constituição - Avaliação do texto e perfil das constituições. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos.

FIGUEIREDO, Marcelo. Teoria Geral do Estado. São Paulo. Atlas. 1993.

- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. 1999.
- MAGALHÃES, Roberto B. de. Direito Constitucional. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 1996
- MENEZES, Anderson de. Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro. Forense. 1967
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O Espírito das Leis. Trad. Fernando Henrique Cardoso & Leôncio Martins Rodrigues. Brasília. UnB. 1995.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo. Atlas. 2000. 7ª ed.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. Revista de Direito Público e Ciência Política: Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. Jan/abr. vol VI - nº1. 1963
- TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro. Forense. 1991.

A AUTONOMIA OPERACIONAL DO BANCO CENTRAL: UMA QUESTÃO A SER ENTENDIDA

Leandro Amaral Matta

A posição do Banco Central em qualquer país, seja ele de primeiro ou terceiro mundo, pressupõe-se que seja de extrema complexidade, mas basicamente sua função é resguardar e defender a moeda do país que está sendo assistido. Portanto, temos no Banco Central a peça chave da política monetária, pois um país sem moeda "confiável" não pode se constituir numa nação com fortes poderes e influência de decisão.

A constituição histórica do Banco Central brasileiro, traz consigo questões que intimamente não ficaram para trás, na verdade quando se debate a necessidade dessa autonomia, em muito devemos relembrar as orientações anteriores das diversas políticas dos governos.

A criação do Banco Central, de fato pela Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964, originou uma autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional. Seus moldes foram baseados nas funções clássicas, quais sejam: funções de banco emissor, banco dos bancos e de banqueiro do governo. (Carvalho, 1999)

Entretanto, a relutância que se deu em primeira estância a sua criação aflorou questões que se recrudescem até hoje no trato ao Banco Central. Explicamos então: primeiro houve relutância do Banco do Brasil, seus funcionários temiam a perda da importância de suas atividades, reduzindo seus altos salários; segundo uma política baseada no financiamento do governo, via expansão monetária, fazia com que o próprio governo/empresariado relutassem a esta criação, temendo surgir um banco independente, impossibilitando o financiamento de seus gastos como fazia o Banco do Brasil.

Anteriormente, as relações estabelecidas entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional eram:

"os déficits gerados pelo Governo eram cobertos pelo Banco do Brasil (B.B.), a partir de mecanismo de emissão de moeda e conseqüentemente expansão monetária. Como neste tipo de atuação uma mão sempre lava a outra, o Tesouro garantia o B.B. contra possíveis falências prestando-lhes socorro financeiro em momentos de dificuldades, (...) esta prática originou um importante espaço de atuação do governo, que passou a

se utilizar, de forma crescente, do Banco do Brasil, seja para atender demandas de grupos de poder, seja para alavancar políticas governamentais como subsídios à agricultura, etc..." (Carvalho, 1999)

A imprevisibilidade em se assumir hoje esta autonomia, ainda mesmo que inercialmente, encontra-se arraigada nestas condições citadas. A ambigüidade de tarefas atribuídas ao Banco Central acaba lhe negando e confundindo sua condição de guardião de moeda.

Dentro de seu *status quo*, suas condições ficam limitadas a financiar as políticas de governo, que visam questões de curto prazo, quando na verdade seus fundamentos deveriam se limitar a olhar e praticar políticas monetárias de longo prazo.

A questão assume-se mais como uma política voltada para funções eleitoreiras, enquanto deveria se arrimar à necessidade de uma nação e sua integração no mundo globalizado. Para alcançar tal magnitude, devemos modificar a postura política do Legislativo, transformando assim sua forma de enxergar a atuação do Banco Central.

Em suma, conforme relata Lundberg (2000): "(...) a autonomia do Banco Central na execução da política monetária, consisti numa forma de defender-se de seu próprio e único acionista: o governo"

Para que possamos analisar de forma básica a questão, devemos visualizar a instituição questionando: Qual é o papel do Banco Central nas emissões monetárias?

Uma das consequências seria:

"A própria evolução dos bancos centrais está ligada à questão do poder emissor. E uma das principais consequências da emissão desenfreada, como sabemos, é a inflação. A principal consequência desta, com a escalada dos preços, é a perda de poder aquisitivo da moeda, gerando custos sociais extremamente elevados". (Saddi, 2000)

Caberia ao Banco Central, proporcionar o gerenciamento desta emissão baseada numa política monetária, onde estariam excluídos quaisquer tipos de imediatismo propícios aos anseios de cunho político. Entretanto, estas questões, somente poderiam ser balizadas com algumas atitudes que o caracterizasse autônomo em suas atitudes

A Constituição Federal de 1988, poderia ter sido uma oportunidade para que se pudesse almejar esta situação, na qual acreditamos ser passível de equilíbrio, no entanto, deixou-se pender por lei complementar não consumada até hoje.

No artigo 164, faz-se menção constitucional à competência maior do Banco Central, em seu parágrafo 1º:

"É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira". (Saddi, 2000)

Já na sequência, no parágrafo 2º, afirma-se que:

"O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros." (Saddi, 2000)

E no artigo 192, no momento o mais polêmico em termos de análises e pareceres, mostra que:

"O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir os interesses da coletividade, será regulado em lei complementar (...)." (Saddi, 2000)

Conforme observamos não houve vontade política dos constituintes em delimitar a ação do Estado, assim como, não delegou maior autonomia decisória ao Banco Central como autoridade monetária, freando indubitavelmente o financiamento que faz ao governo com seus gastos excessivos.

Atualmente, o cenário apresenta o Poder Executivo usando a política monetária para duas finalidades "deseja a estabilidade dos preços, mas com a geração de empregos". (Saddi, 2000)

A função do Banco Central independente lhe asseguraria a autonomia da política monetária em detrimento às considerações políticas de curto prazo, que aí sim seria atribuição do governo, eximindo-o desta parte, considerada de extrema pressão política.

A credibilidade de uma moeda no país conduz a concessão de política monetária orientada para o médio e longo prazo, a autonomia conduz a uma maior transparência e,

como consequência, torna-se possível alcançar a estabilidade dessa moeda. O motivo é que em questões brasileiras o poder político não aceita certas atitudes, pois em dado momento pode repercutir para a população momentos de desemprego, desta forma o respaldo político necessário para atuar sua autonomia não lhe é dado.

Um Banco Central autônomo resulta num conflito de interesses de curto prazo:

"...um dos dilemas com que um Banco Central frequentemente se depara é ter de optar entre medidas econômicas capazes de favorecer a estabilidade de preços em longo prazo – e portanto melhores perspectivas de crescimento, e os efeitos negativos dessas medidas sobre o crescimento econômico em curto prazo." (Erb, 1989).

Na verdade o que o governo deseja evitar é o desgaste político, baseando-se sob este prisma, jamais serão fundidas de maneira coerente medidas econômicas com características duradouras, almejando-se assim melhorias advindas de longo prazo.

Um projeto de estabilidade estrutural não pode ser conseguido sem que nele estejam inseridos valores agregados, que demandam projeções de longo prazo, seria necessário que a transparência dessa política se baseasse no lobby de que a moeda forte é confiável. Lançando o país a investimentos que somados as outras conquistas, podem futuramente gerar empregos e produção, em detrimento a expansão pura e simplesmente da moeda, que financia sem lastro os gastos do governo gerando inflação.

Esse grau de autonomia a que estamos nos referindo deverá estar atrelado ao respaldo do sistema político, de nada adiantará se a autonomia for meramente formal, a finalidade é que seu objetivo único seja buscar a estabilidade da moeda.

Quando nos referimos aos respaldos políticos, estamos citando, principalmente, que a condução de qualquer política de contenção de gastos seja eficiente. Esta autonomia deverá ser estendida também àqueles que estarão à frente do Banco, a autoridade máxima do Banco Central deverá no mínimo exercer um mandato que consiga garantir a continuidade de suas ações, não sofrendo sanções por parte do governo, evitando a rotatividade caso venha de encontro com algum ideal político não compreendido, senão não estaremos falando de autonomia.

O conjunto de metas é por demais importante:

"se conseguíssemos chegar ao consenso que o importante num país são as políticas de estado e não do governo, que merecem ser preservadas independentemente de quem for o presidente, estaríamos praticando uma ancoragem institucional, que é um dos alicerces da economia norte-americana" (Giambiagi, 2002).

Ainda na visão de Giambiagi (2002), estamos num momento bom onde podemos vislumbrar novas discussões a respeito desta autonomia, não resta dúvida ser um assunto que merece discussão em ano de eleição, seria bastante interessante retomar este caminho, que por vias democráticas estaria conjugado com questões como:

"a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, piso legal para o superávit primário, a autonomia do Banco Central, onde um Presidente desta instituição não pode tomar decisões sobre taxas de juros com medo de ser demitido pelo Presidente da República, institucionalizar as metas de inflação".

Esta conquista, mesmo que gradativa, deverá ser discutida amplamente, uma vez que já sentimos alguns efeitos dessa política que concede ao Banco Central uma maior independência, conforme percebemos "no programa de estabilização implementado no Plano Real. Este foi bem sucedido no objetivo de reduzir a inflação de um nível superior a 40% a .m. no primeiro semestre de 1994 para menos de 2% a .m. ao final do mesmo ano" (Rigolon, 1997).

Houve um aumento da independência do Banco Central neste período, sem o que não poderíamos ter vislumbrado a estabilidade de preços, que constituía naquele momento o objetivo principal a ser alcançado.

Tivemos um nível de rotatividade dos Presidentes do Banco Central bem menor neste período, o financiamento ao setor público via expansão monetária diminuiu drasticamente após o Plano Real, além dos avanços nas questões de execução de políticas monetárias e cambiais. (Rigolon, 1997)

Inuitivamente podemos observar que quanto maior for credibilidade da moeda, maior também será a credibilidade auferida a autoridade monetária e, conseqüentemente, em políticas externas, principalmente o trato com a taxa de inflação. Um país com a moeda forte e confiável passa a exercer certas preferências, que em seu conjunto poderá beneficiar

a todos de formas mais justas, sem pressões políticas que venham a dificultar a estabilidade, tão pretendida. Para tanto, teremos que contar com um Banco Central respaldado e capaz de manter tais políticas monetárias.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Wagner Geraldo Ferreira de. Modelo causal explicativo para o formalismo – um estudo de caso do Banco Central do Brasil. Rio de Janeiro, 1999.

ERB, Richard. O papel dos bancos centrais. Finanças & Desenvolvimento. FMI/BIRD, dez.1989.

GIAMBIAGI, Fabio. Quatro pontos de uma ancoragem institucional. Rio de Janeiro, Valor, 21/02/02, A15.

LUNDBERG, Eduardo. Política monetária e supervisão do sistema financeiro nacional no Banco Central do Brasil. Trabalhos para discussão, julho/2000.

RIGOLON, Francisco José Zagari. Independência do banco central: teoria e aplicações para o Brasil. Rio de Janeiro, Ensaios BNDES 3, abril/1997

SADDI, Jairo Sampaio. A disciplina constitucional do sistema financeiro nacional e o Banco Central do Brasil, Seminários DIMAC nº 17, 14/06/2000.

DESAFIOS E PARADOXOS DA GESTÃO DE COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Máira Conceição Alves Pereira

Este artigo visa apresentar uma tentativa de análise crítica do emprego do termo competência dentro das organizações públicas brasileiras, enfocando os desafios na sua gestão e os paradoxos suscitados pelas possíveis dicotomias entre discurso e prática. Não se pretende aqui discorrer sobre as definições múltiplas da noção de competência, trabalho destinado para a confecção da dissertação. A justificativa para a incursão neste tema e a iniciativa de apresentar algumas considerações gerais neste momento encontra apoio nas atuais transformações na gestão de pessoas no setor público que tiveram início com a Reforma Administrativa do Estado, inserida em um contexto muito mais amplo de transformações velozes na economia mundial, as quais trouxeram para o universo organizacional a questão do conhecimento e as conseqüentes alterações nas relações de trabalho.

Uma definição de competência, entretanto, faz-se necessária para situar o leitor neste debate. Entre as suas várias definições possíveis, recorri a empregada por Fleury & Fleury (2001) por abranger tanto o aspecto individual quanto o organizacional:

“Um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo.” (p. 21)

A gestão do conhecimento assume importante relevo na esfera organizacional, com destaque para o que se convencionou chamar de ativos intangíveis, termo introduzido por Sveiby (*apud* Barroso e Gomes, 1999). O conhecimento é um fator decisivo para a sobrevivência das organizações no novo ambiente competitivo. O conhecimento é a matéria-prima da carreira profissional dos indivíduos, dentro e fora das organizações. Incorpora dados “intangíveis” tais como: o valor das marcas, as patentes, a capacidade de inovação, o talento dos funcionários e suas competências, suas relações com os clientes. É

cada vez maior o número de organizações que percebe o quanto é importante “saber o que elas sabem” e ser capaz de tirar o máximo proveito de seus “ativos” de conhecimento.

A gestão do conhecimento constitui-se da auditoria dos ativos intelectuais que focaliza fontes, funções críticas e potenciais gargalos que podem impedir o fluxo normal do conhecimento. Inclui, também, o desenvolvimento da cultura e dos sistemas de apoio que protegem os ativos intelectuais da deterioração e procuram oportunidades para aprimorar decisões, serviços e produtos através da inteligência e das agregações de valor e de flexibilidade. (Barroso, 1999)

Todos os ativos e estruturas em uma organização, tangíveis ou intangíveis, são resultantes da atividade humana (Sveiby, *apud* Barroso e Gomes, 1999). Estes ativos são resultados de ações das pessoas para apresentarem-se ao mundo. No caso de ativos tangíveis, referem-se primordialmente a produtos, como um carro novo, ou ao patrimônio de uma organização. A atenção neste artigo recai sobre uma família de ativos intangíveis que podem ser ilustrados pelas idéias, conhecimentos e relacionamentos entre pessoas. Esta família engloba as competências das pessoas, cuja compreensão ainda apresenta equívocos e ambigüidades, sobretudo em nossa gestão pública.

As competências são abordadas como pertinentes ao universo das ciências sociais, recorrendo-se ao seu mapeamento por tratar-se de uma noção polissêmica que reveste uma função geral ainda incerta (Ropé e Tanguy, 1997). As ciências sociais costumam tratar de realidades já nomeadas, podendo vir a apropriarem-se, sem saber, dos atos de constituição cuja lógica ignoram (Bourdieu *apud* Ropé e Tanguy, 1997).

A noção de competências possui um amplo espectro de aplicações e tem sido empregada como sinônimo de outros termos, sem um critério. Hoje, assume o *status* de ativo intangível, mas nem sempre a compreensão de seu significado é clara. Muitas vezes é empregada como relativa à habilidade ou à aptidão, existindo críticas quanto ao seu uso pseudocientífico, pois no passado não se observava cogitação, tampouco utilização racional da aptidão, como lembra-nos Ropé e Tanguy (1997), que dedicaram-se ao questionamento da noção atual de competências em seus usos sociais e científicos.

Essa noção é dotada de um caráter polimorfo, cuja opacidade *semântica*, como afirmam as autoras mencionadas, viabiliza sua utilização inflacionada em locais distintos

por agentes com interesses diversos. Segundo elas: "é necessário reconhecer que a plasticidade do termo é um elemento da força social que reveste as idéias que veicula." (p. 16)

Esse perfil de contornos pouco precisos da noção de competências pode ser justificado pela sua associação a uma necessária mobilidade e adaptabilidade das pessoas frente às diversas tarefas que lhes são atribuídas nas organizações. O discurso moderno de "aprender a aprender" como base da formação e educação contínuas parece ser discutível, pois a transferência de saberes não é legitimada, causando, ao contrário, segregação daquele que os detém.

Como as formas de trabalho têm assumido novas configurações e no ambiente organizacional difunde-se o estímulo à autonomia e à flexibilidade, bem como a ocupação de funções que travam diálogos com outros setores e atividades, o trabalho deixa de ser o conjunto das tarefas associadas descritivamente ao cargo. Torna-se o prolongamento direto da competência mobilizada pelo indivíduo perante uma situação profissional cada vez mais fluida.

Curiosamente, este cenário pode gerar uma indefinição de papéis e uma conseqüente inibição da competência profissional pela escassez de contornos e perda da objetividade e da comunicação eficaz entre os indivíduos, como denunciam Prahalad e Hamel (1995):

"Entretanto, há indícios de que, em muitos casos, o antídoto para a burocratização e centralização desnecessária pode ser tão tóxico quanto o veneno que se está tentando combater." (p. 333)

Esta discussão pode ser contextualizada a partir da Reforma Administrativa do Estado e a exigência da adoção de uma gestão mais moderna e eficaz, que prioriza a democracia, a cidadania, a gestão por resultados, incluindo seu acompanhamento e avaliação, pregando ainda uma idéia recorrente acerca da necessidade de descentralização. Todo processo de mudança, entretanto, deve respeitar estruturas que se solidificaram ao longo dos anos e podem assumir uma nova roupagem por meio de práticas supostamente novas. Esta afirmativa é aparentemente paradoxal, porém,

alerta para a importância da congruência entre discurso e ação dentro das políticas de pessoal na Administração Pública brasileira.

Cumprir ressaltar, ainda, os possíveis pontos de escape do psiquismo humano às armadilhas de estruturas estratégicas ou modelos pré-determinados oferecidos pela organização. A estranheza da alma humana e a plasticidade do desenvolvimento de competências e da capacidade de incorporar aprendizagens novas e diversas conferem ao tema um caráter inesgotável, situando as competências para além de uma execução de tarefas passíveis de um controle rígido, conforme observado ao longo dos anos por uma estrutura autoritária e paternalista na administração pública brasileira.

Segundo Barbosa (2001), a discussão da Reforma do Estado tem posto em foco questões como competência individual, avaliação de desempenho e meritocracia, e, conforme apontado pela autora, tais mudanças abalam um sistema no qual as relações pessoais assumiam importante papel na ascensão profissional:

“A proposta do governo de acabar com a estabilidade do funcionalismo público, de despedir por insuficiência de desempenho, tem repercutido de forma intensa no seio de uma comunidade que raras vezes foi avaliada em termos de resultados individuais e que, historicamente, teve sua mobilidade vertical assegurada por antiguidade e/ou relações pessoais.”(p. 28)

Ainda buscando raízes na história brasileira e seus reflexos nas formas de gestão e na assimilação de uma cultura, podemos colher em Freyre (1975) no clássico *Casa-Grande & Senzala*, a análise das origens de uma postura servil do “povo brasileiro” e, conseqüentemente, sua expressão no funcionalismo público e na manifestação da autoridade:

“Mas esse sadismo de senhor e o correspondente masoquismo de escravo, excedendo a esfera da vida sexual e doméstica, têm-se feito sentir através da nossa formação, em campo mais largo: social e político. Cremos surpreendê-los em nossa vida política, onde o mandonismo tem sempre encontrado vítimas em quem exercer-se com requintes às vezes sádicos; certas vezes deixando até nostalgias logo transformadas em cultos cívicos, como o do chamado marechal-de-ferro. A nossa tradição revolucionária, liberal, demagógica, é antes aparente e limitada a focos de fácil profilaxia política: no íntimo, o que o grosso do que se pode chamar de ‘povo brasileiro’ ainda

goza é a pressão sobre ele de um governo másculo e corajosamente autocrático.” (p. 51)

Com base em Freyre, pode-se aludir a um sadismo de mando disfarçado de princípio de autoridade ou defesa da ordem. A discussão sobre o conceito de competência cede espaço para supor a incompatibilidade entre este traço de paternalismo e a satisfação quase sádica pelo mando e pela *manutenção* do poder nas mãos de um único gerente, característica de um modelo centralizado, e a lógica da gestão do conhecimento que engloba a gestão de competências.

Estas observações abrem um extenso espectro investigatório que contém em seu repertório temas como cultura nas organizações públicas no Brasil e as relações entre ativos intangíveis - competências humanas e organizacionais - e poder. Fornecem também uma pequena amostra dos desafios a serem enfrentados e das aparentes contradições impostas por uma gestão de competências, que carece de um estudo mais detido para que a elucidação deste conceito e desta prática ganhe contornos próprios de acordo com o que está por ser aprendido e apreendido no contexto da administração brasileira e das pessoas que tornam seu exercício real e vivo.

Muito se discute acerca das competências humanas, seus modos articulatórios, modelos explicativos e *performances* coletivas. Cabe tornar acessível ao entendimento a importância da noção de competências face às exigências de um ambiente de mudanças vertiginosas, percorrendo sobre a polissemia deste conceito. Cenários de um futuro imediato requerem no âmbito das vinculações pessoais e coletivas nova compreensão para uma possível intervenção mais eficaz, visto que “o conceito de competência só revela seu poder heurístico, quando apreendido no contexto de transformações do mundo de trabalho, quer seja nas empresas, quer seja nas sociedades.” (A. Fleury & M. T. Fleury, 2001, p. 19).

A relevância deste esboço de reflexão para as Ciências Humanas inclui a consideração, já apontada por Ramos (1981), de que o trabalhador pré-industrial dispunha do espaço para atualizar livremente seu potencial individual, sendo dono de si mesmo. Na atualidade, resta-nos investigar o risco de congelar-se a competência da inovação, amplamente exigida no contexto de mudanças, pois observa-se que o progresso trouxe à reboque a escassez do tempo pela necessidade de cumprimento de prazos cada vez mais curtos e a constatação do

fenômeno contemporâneo da eventual indistinção entre identidades organizacional e individual, afetando ainda a capacidade crítica e analítica.

Parodiando Einstein (*apud* Pirsig, 1997, p.108), “no templo da ciência há muitas moradas”. Todas as manifestações da atividade humana, suas contradições, mais notadamente no campo da administração, o qual designa práticas de gestão e produz idéias que podem reduzir a dimensão humana (Chanlat, *apud* Davel e Vergara, 2001), dizem respeito ao processo criativo, e no caso da formação de competências pelas organizações, suas possibilidades de avanço ou retrocesso. Assim, é legítima a abertura de uma reflexão que permita identificar possíveis meios de manipulação do conhecimento e, principalmente, analisar as competências e sensibilidades requeridas para uma relação mais integrada com o trabalho e com o outro, das quais certamente depende o processo de construção de um porvir e transformação da nossa realidade.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Livia. Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 3^a ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

BARROSO, A. C. de Oliveira e GOMES, E. B. Pereira. Tentando entender a gestão do conhecimento. *Revista de Administração Pública – RAP*, vol. 33, n^o 2, p. 147-70, mar/abr 1999.

DAVEL, Eduardo e Vergara, Sylvia Constant (org). *Gestão com pessoas e subjetividade*. São Paulo: Atlas, 2001.

ENRIQUEZ, Eugène. *A organização em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FLEURY, A. C. e FLEURY, M. T. L. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala – formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 17^a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

HAMEL, G. e PRAHALAD, C. K. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, v. 68, n° 3, p. 79-91, may/june 1990.

_____. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

JULLIEN, F. *Tratado da eficácia*. São Paulo: Editora 34, 1998.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTTA, Fernando C. Prestes e FREITAS, Maria Ester de (org). *Vida psíquica e organização*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

PIRSIG, Robert M. *Zen e a arte de manutenção de motocicletas*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

ROPÉ, F. e TANGUY, L. (org). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas: Papirus, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant e BRANCO, Paulo D. Competências gerenciais requeridas em ambiente de mudança. *Anais do 19º ENANPAD*, p. 49-75, setembro, 1995.

WOOD JR., T. e PICARELLI FILHO, V. *Remuneração estratégica – a nova vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1999

O TERCEIRO SETOR: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INFLUÊNCIA DA CULTURA E DO PODER SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Marne Melo

Introdução

Diante deste tema tanto atual quanto relevante que é o Terceiro Setor, cuja multiplicação de artigos tem propiciado abordagens a questões diversas - dentre as quais a natureza das organizações que atuam neste setor, seu papel no Estado moderno, a nova lógica de gestão e parcerias - procuramos incluir alguns elementos oriundos da Sociologia e das Ciências Políticas a fim de propiciar um cunho mais histórico e crítico nas leituras sobre o tema.

Para tanto, destacaremos três questões cruciais que são geralmente citadas e apontadas como premissas básicas, analisando-as mais amiúde com vistas a avaliar a solidez de seus fundamentos.

A primeira premissa refere-se à crença de que para que uma política social resulte em um resultado positivo, os atores envolvidos devem estar, necessariamente, imbuídos de boas intenções, isto é, devem ser altruístas ou benevolentes. A segunda, é a de que o Estado possui um papel interventor que, na maioria das vezes, reduz ou limita as ações dos cidadãos ou empresas do Terceiro Setor. E, por fim, que há injustiça social, na medida em que as ações do Estado não correspondem às expectativas da sociedade que espera ações efetivas, justas e distributivas.

É importante ressaltar que essas premissas não são tidas como verdadeiras por todos, mas que são geralmente compartilhadas pela maioria dos autores. Sendo assim, cabe investigar quais as lógicas de pensamento que regem essas premissas, incluindo novos saberes que permitam uma leitura mais ampla do Terceiro Setor.

1 Conceito de Terceiro Setor

Vejamos alguns conceitos encontrados na literatura, com o objetivo de contextualizar o leitor a respeito do nosso objeto de estudo.

O termo Terceiro Setor tem acolhido diversas definições e, dentro desse amplo escopo, algumas contradições podem ser encontradas. Porém, há consenso quanto à inexistência do lucro como objetivo final a ser atingido.

Podemos considerar que o Terceiro Setor corresponde a organizações diversas que incluem entidades sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, fundações, projetos sociais ligados a empresas, tendo como exemplo maior as Organizações não-governamentais – ONGs (Teodósio, 2001).

Segundo Tenório (1999:89), “as organizações do terceiro setor são agentes não-econômicos e não-estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional”.

2 Políticas Públicas e Sociais

Com o objetivo de suscitar alguns questionamentos acerca da premissa quanto ao altruísmo e boas intenções dos atores, vejamos as mudanças encontradas no contexto das políticas públicas, especialmente das políticas econômicas no Brasil.

Podemos afirmar que a mudança significativa ocorrida referiu-se ao foco de análise, tendo este sido deslocado dos resultados finais obtidos – como por exemplo, indicadores sumários – para os processos ou regras preestabelecidas às quais estão sujeitas as diversas políticas (Monteiro, 2001).

A grande crítica feita à antiga visão decorre do fato de que a análise por meio dos resultados finais, além de obscurecer a extensão em que ocorre a intervenção governamental, não inclui em seu estudo o custo social a que a sociedade é imposta e que também reflete no seu bem-estar (Monteiro, 2001).

Vale ressaltar que, na forma mais moderna de se analisar o modelo de política ao qual estamos vinculados, existe um jogo de estratégias no qual diferentes participantes, como políticos, burocratas, presidente da República, juizes, grupos de interesses especiais e cidadãos, interagem numa complexa rede de relações, buscando vantagens para si a partir de regras já conhecidas por todos (Monteiro, 2001). Assim, o resultado depende muito mais das regras preestabelecidas e da complexidade das escolhas coletivas dos diversos atores da sociedade, do que da vontade ou disposição

dos políticos ou agentes de decisão. Conforme Monteiro (2001:15), “nessa perspectiva analítica, a cooperação (ou a busca do bem-estar social) não requer, necessariamente, que esses agentes sejam altruístas ou benevolentes”.

A função de promover o bem-estar e a cooperação social decorre, nesse contexto, da arquitetura das instituições políticas e não mais de comportamentos individuais, quer sejam dos políticos ou dos cidadãos. As regras devem funcionar para neutralizar os interesses pessoais no jogo político e o poder discricionário.

Assim como as políticas públicas, as políticas sociais do Terceiro Setor são fruto de um complexo jogo de estratégias onde vários atores também interagem. A busca por captação de recursos é um elemento comum a ambas as políticas, como também a procura por influência nos processos decisórios do Legislativo e Executivo. No jogo de políticas públicas, os grupos de interesses especiais fazem *lobby*, objetivando uma legislação que os beneficie, uma interpretação a seu favor por parte do Judiciário ou uma alteração em aspectos da implementação das políticas em curso. Da mesma forma, encontram-se empresas do Terceiro Setor que possuem como forma de ação bastante relevante as tentativas de influências nos processos decisórios, buscando decisões que serão benéficas ao grupo ao qual pertencem. Essa capacidade de articulação política das empresas do Terceiro Setor depende de quão organizada e estruturada for a empresa. Como afirma Teodósio (2001:05), “deve-se entender que o espaço da modernização das políticas públicas é feito pelo embate político, econômico e simbólico entre diferentes correntes e grupos de interesses. Isso exige uma problematização mais precisa e incisiva acerca das possibilidades advindas da emergência e/ou maior centralidade do Terceiro Setor na condução de políticas sociais”.

Não se trata de afirmar que o resultado não é muito mais facilmente alcançável quando as políticas são formuladas, acompanhadas e muitas vezes até implementadas pelos próprios interessados, mas de postular que o resultado não deveria ficar exclusivamente à mercê da boa intenção de seus atores. A exigência por parte de várias organizações do Terceiro Setor do cumprimento das leis ou dos projetos previamente acordados, assim como a luta por direitos humanos e contra a corrupção são importantíssimas, mas, mais importante ainda, é a formulação de uma política

com regras claras que permita à sociedade tomar conhecimento de todo o processo político e social existente ou que está sendo delineado, das novas legislações que estão por surgir, da criação de pontos de controle no cumprimento das metas, para que tanto o Estado quanto as próprias empresas do Terceiro Setor possam ser analisadas com relação às suas estratégias e às suas capacidades de realização. Questões tão nobres tratadas pelo Terceiro Setor merecem políticas de igual nobreza. Se elas nem sempre podem ser garantidas em virtude da natureza humana de seus atores, devem, pelo menos, ser salvaguardadas pelas arquiteturas das instituições políticas.

3 Estado e Poder

A segunda premissa aqui levantada sugere que o papel interventor do Estado, na maioria das vezes, reduz ou limita as ações dos cidadãos ou empresas do Terceiro Setor.

Alguns autores julgam que as parcerias entre Estado, empresas privadas, ONGs internacionais e organizações do Terceiro Setor são de tal forma desequilibradas, no que se refere a recursos financeiros e humanos, conhecimentos e tecnologias que tais relações deixam de se configurar como uma parceria, dando espaço a uma submissão por parte das empresas do Terceiro Setor. Não é raro ocorrer uma terceirização das políticas públicas, gerando perda de autonomia para muitas empresas do Terceiro Setor, tendo estas que se submeterem às regras impostas pelo Estado. O mesmo se pode falar da parceria entre algumas empresas do Terceiro Setor e as empresas privadas. Também não é incomum que algumas empresas privadas utilizem empresas do Terceiro Setor e até mesmo as constituam com o intuito de tê-las como um braço junto à sociedade, angariando estima de seus clientes. Da mesma forma, existiria uma relação desbalanceada entre pequenas empresas do Terceiro Setor e outras mais estruturadas.

É claro que muitos autores percebem a importância do papel do Estado na legitimação do Terceiro Setor. Ademais, muitos percebem a iniciativa do próprio Estado, buscando verdadeiras parcerias com as empresas do Terceiro Setor, como meio de ajudá-lo a solucionar ou, pelo menos, minimizar as dificuldades com ações sociais.

Não obstante, com relação à essa *captura* do mais fraco pelo mais forte, percebida por muitos autores, cabe uma reflexão a respeito do que constitui o poder e suas relações decorrentes.

Na concepção de Foucault (1997), o poder é uma prática social constituída ao longo do tempo, estando em constante transformação. Para ele, o poder se exerce em rede e, nessa rede, os indivíduos estão em posição de ser submetidos ao poder, mas também de exercê-lo.

Portanto, os indivíduos, assim como as empresas do Terceiro Setor, não deveriam ser vistos como simplesmente submetidas ao poder do Estado, mas participando dessa relação, aceitando as regras, quando bem lhes convêm e intervindo em sua dinâmica.

Outro ponto a ser considerado na análise do poder refere-se ao seu lado produtivo, transformador, ou seja, à sua eficácia produtiva. Mais do que coibir o homem, o poder propicia um aperfeiçoamento gradual e contínuo das capacidades das pessoas, um novo saber. Assim, todo conhecimento, seja científico ou ideológico, é resultado de condições políticas que formam tanto os domínios do poder, e assim o conhecimento, quanto o próprio sujeito. E, todo novo saber criado gerará nova relação de poder (Foucault, 1997).

É essa visão de que o poder se exerce em rede, estando todos em posição de ser submetidos a ele, mas também de exercê-lo, juntamente com o conhecimento de que saber e poder interagem, construindo novos saberes que fará com que tenhamos uma nova leitura a respeito do poder exercido pelo Estado sobre as empresas de Terceiro Setor. Como visto, a eficácia produtiva do poder leva sempre a uma nova relação de poder.

4 Lógica da Cultura Brasileira

A lógica assistencialista que permeava os programas sociais no Brasil, na qual o Estado era considerado o único provedor legítimo das necessidades básicas da população, sendo o principal responsável no processo de distribuição igualitária de renda persistiu por muito tempo no Brasil e ainda resiste. A resistência por parte dos brasileiros em aceitar que os cidadãos devam também ser provedores e responsáveis

pela sua qualidade de vida, assim como a percepção da lentidão para que o novo padrão de relação entre o Estado e a Sociedade se estabeleça no Brasil, quando comparado a outros países, exige uma análise a respeito da lógica da cultura brasileira.

Junqueira (2001:01) afirma que se objetiva “sair de uma lógica assistencialista, que permeava os programas sociais, para fortalecer a capacidade de pessoas e comunidades de satisfazer suas necessidades e construir uma nova vida com qualidade”, tendo sido essas iniciativas tanto do Estado quanto da sociedade.

Essa questão, porém, tem sido abordada como uma novidade no Brasil, em decorrência de sinais de falência do Estado, tendo ganhado ênfase com o surgimento do Terceiro Setor. A relação entre Estado e Mercado foi ampliada com o surgimento de mais um ator: o cidadão.

Convém, neste ponto, fazermos uma analogia entre as culturas brasileira e americana, trazendo mais subsídios para o entendimento das diferenças entre lógicas culturais distintas e, assim, conhecendo as bases que sustentaram o pensamento assistencialista dos brasileiros. Essa discussão foi muito bem explorada por Barbosa (2001).

Nos Estados Unidos, duas premissas relativas ao conceito de igualdade devem ser ressaltadas, por serem fundamentais para que se entenda a lógica do pensamento americano. A primeira é a de que existe uma igualdade formal de direitos baseada na concepção dos indivíduos como sujeitos morais. Todos possuem os mesmos direitos, respaldados pela lei e a ela circunscritos, possuindo, portanto, igualdade de oportunidades. A segunda premissa fundamental é a de que existem desigualdades naturais intrínsecas aos indivíduos (Barbosa, 2001). Tais diferenças são consideradas pessoais e até mesmo valorizadas como forma de diferenciação de cada ser. Nas palavras de Barbosa (2001:98), “tais desigualdades se originam de mecanismos intra-individuais e são interpretadas e valorizadas como a expressão das particularidades únicas e idiossincráticas do indivíduo, unidade ideológica central do sistema norte-americano”.

Assim sendo, o indivíduo torna-se o principal, senão único, responsável por seus resultados. A sociedade ou a condição social, ou seja, variáveis históricas e sociais

não são vistas como tendo um papel crucial nos méritos e fracassos dos indivíduos (Barbosa, 2001).

Na sociedade brasileira, assim como na americana, a igualdade de direitos é garantida por lei, estando a ela circunscrita, sendo todos iguais perante a lei; trata-se, portanto, de uma igualdade cívica. Porém, o conceito de igualdade diverge da concepção americana no que se refere ao que podemos chamar de “equivalência moral”. O conceito de igualdade, portanto, não se restringe ao conteúdo social, civil, sendo extensivo a uma busca por igualdade de posses materiais, *status* e poder, entre todos os indivíduos (Barbosa, 2001). A capacidade, os talentos e habilidades naturais não são vistos como decorrentes do indivíduo, mas sim de processos históricos e sociais, nos quais os indivíduos pouco ou quase nada podem intervir (Barbosa, 2001). Em virtude disso é que Barbosa (2001:64) afirma que “o Brasil possui sistemas meritocráticos, mas rejeita a ideologia meritocrática”.

Essa é a lógica da cultura brasileira que corroborou ou fortaleceu a crença dos brasileiros na visão assistencialista. Sua mudança, muito mais do que decorrente do surgimento ocasional de um novo ator, o cidadão, ou da descentralização ocorrida em virtude dos sinais de falência do Estado, é fruto da evolução da nossa sociedade. Ou melhor, podemos dizer que o surgimento do cidadão e das empresas do Terceiro Setor é um reflexo das mudanças estruturais que estão ocorrendo na nossa cultura.

5 BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, Livia. Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- DRUCKER, Peter. Administração de Organizações sem Fins Lucrativos – princípios e práticas. 2 ed. São Paulo: Pioneira Editora, 1994.
- _____. As Novas Realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão de mundo. 4 ed. São Paulo: Pioneira Editora, 1997.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Graal, 1997.
- GIDDENS, Anthony. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1991.

- HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, 18: 103-114
- JUNQUEIRA, Luciano A. Gestão das Políticas Sociais e o Terceiro Setor. In: *Anais do XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Campinas, São Paulo-SP: ANPAD, 2001 (anais eletrônicos).
- MONTEIRO, Jorge V. As Regras do Jogo – o Plano Real: 1997-2000. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- SILVA, João A. R. & AZKUENAGA, Xabier Z. & CAÑADILLA, Iñaki P. Marketing Social e as ONGD's de Comércio Justo. In: *Anais do XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Campinas, São Paulo-SP: ANPAD, 2001 (anais eletrônicos).
- TEODÓSIO, Armindo S. S. Pensar o Terceiro Setor pelo Averso: Dilemas e Perspectivas da Ação Social Organizada na Gestão Pública. In: *Anais do XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Campinas, São Paulo-SP: ANPAD, 2001 (anais eletrônicos).
- TENÓRIO, Fernando G. Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 33(5):85-102, set./out. 1999.
- _____. Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

APERFEICOAMENTO DO SISTEMA REPRESENTATIVO

BRASILEIRO

Paulo José de Castro Jatahy

A proximidade das eleições presidenciais de 2002 remete-nos à reflexão sobre as regras e instituições que regem o sistema representativo e que têm por finalidade implementar as políticas públicas no interesse geral. Apesar de nas últimas duas décadas termos consolidado nosso sistema democrático representativo, a impressão geral que fica é da fragilidade de nosso sistema político e da perpetuação de um modelo que reproduz as desigualdades sociais de nosso país. Estão mais vivos em nossas mentes episódios recentes que expuseram esquemas de corrupção ou de conluio envolvendo parlamentares, ou a aberta manipulação do processo legislativo em benefício da aprovação de políticas públicas de interesse do governo. Estas impressões reforçam a tese de que é imperativa a adoção de alguma reforma que aperfeiçoe o modelo e que possa coibir os abusos.

Muito se tem falado sobre reforma política, mas desprovidos de uma visão analítica e comparativa dos principais sistemas políticos, talvez não possamos compreender a consequência das teses defendidas e avaliar a eficácia das mudanças sugeridas. Neste artigo, pretendemos analisar os principais aspectos do regime político que constitui o Estado Democrático Brasileiro e debater como os estudos desenvolvidos pelos cientistas políticos sugerem os caminhos a serem trilhados no aperfeiçoamento das instituições.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

As opções políticas fundamentais do Estado brasileiro estão expressas na Constituição e traduz-se na forma de Estado, na forma de governo, no princípio da separação de poderes, que dá origem ao conceito de sistema de governo, e no regime político.

O regime político brasileiro é definido pela Constituição, em seu art. 1º, como Estado Democrático de Direito. A democracia pode ser vista como a forma de realizar os valores de convivência humana (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) através dos princípios da soberania popular e da participação do povo no poder, seja de forma direta (PARTICIPAÇÃO) ou indireta (REPRESENTAÇÃO). O regime representativo procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da maioria parlamentar, no interesse geral, e não desta maioria. A Constituição de 1988 somou aos mecanismos da democracia indireta institutos de democracia participativa, que, ainda que timidamente, representam a possibilidade de participação direta e pessoal do cidadão na formação dos atos de governo.

A forma de Estado é federal, e constitui-se em cláusula pétrea, imutável pelo processo legislativo ordinário. Já a forma de governo, republicana, não dispõe de tal proteção, e embora consagrada, já foi objeto de plebiscito, em 1993, em escolha conjunta com o sistema de governo.

O sistema de governo parece ser o princípio que mais paixões desperta em torno de sua discussão. A separação dos poderes baseia-se no equilíbrio entre as iniciativas do Executivo e o exercício pleno da função legislativa pelo Congresso Nacional. No entanto, as relações entre Executivo e Legislativo têm sido marcadas pela rivalidade institucional no período pós-1930, verificando-se desde o governo Jânio Quadros impasses e confrontos que levaram o Legislativo a passar por cima de iniciativas presidenciais ou o Executivo a tentar ampliar seus poderes legislativos. Em duas oportunidades da vida republicana a sociedade foi convocada a decidir em plebiscito a respeito do sistema de governo, em 1963 e 1993, manifestando-se em ambas pelo presidencialismo. Na primeira vez, após curta experiência com o sistema parlamentarista, a sociedade optou pelo retorno ao presidencialismo. O segundo plebiscito envolveu grande mobilização prévia dos partidos de oposição, que defendiam o parlamentarismo como forma de coibir os excessos de mando do presidencialismo e de contornar as crises institucionais. Com a vitória do presidencialismo, o entusiasmo pela reforma do sistema arrefeceu um pouco, mas não desapareceu: em 03.10.01 foi aprovada em Comissão Especial da Câmara proposta de

emenda constitucional, que tramita desde 1995, que institui o parlamentarismo a partir de 2007. Consideramos que o fracasso do parlamentarismo nos plebiscitos se deve ao temor que o eleitor tem de conferir ao Parlamento um mandato duplo, legislativo e executivo, enquanto no Presidencialismo, há duas fontes de legitimidade independentes, uma para cada poder.

Fatores culturais pesam no embate presidencialismo versus parlamentarismo. Além de não existir evidência empírica, medida através de indicadores de desenvolvimento econômico ou estabilidade política, da superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo, a mudança de sistema de governo implicaria na aceitação de pressupostos básicos tais como cidadania, participação e negociação política que nossa sociedade ainda está longe de atingir. Talvez por esta razão, a classe política tem se manifestado de forma mais cautelosa, preferindo aperfeiçoar nosso presidencialismo de coalizão, incluindo na agenda política pontos menos polêmicos ligados aos sistemas eleitoral e partidário.

SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais são os mecanismos responsáveis pela transformação dos votos dados pelos eleitores em mandatos. Historicamente, os primeiros sistemas foram os majoritários, baseados na eleição do candidato com maior contingente de votos; são aplicados no Brasil em eleições para as chefias de Executivo, e em vários países (EUA, Canadá e França, entre outros) nas eleições parlamentares, embora, neste último caso, produzam distorções na representatividade. Para corrigi-las, surgiram os sistemas proporcionais, que estabelecem proporcionalidade entre o número de votos dados e o número de cadeiras obtidas; são utilizados na grande maioria das democracias, inclusive no Brasil, em um leque de variantes que possibilitam maior ou menor representatividade. São importantes na definição dos sistemas proporcionais os aspectos da lista de candidatos, se abertas, fechadas, livres ou flexíveis; da fórmula eleitoral, que estabelece como serão rateadas proporcionalmente aos votos as cadeiras parlamentares; e da cláusula de exclusão, que define o patamar mínimo de votos necessário para obter representação parlamentar. Como virtudes de cada sistema, na representação majoritária temos maior capacidade de

produzir governos unipartidários (o que resulta em maior governabilidade) e maior controle dos representantes pelos representados, que é feita em nível dos distritos, enquanto os sistemas proporcionais garantem proporcionalidade entre votos e cadeiras e a representação de minorias.

Utilizando simultaneamente aspectos dos modelos proporcional e majoritário, surgiram após a 2ª Guerra Mundial os sistemas mistos, que nas modalidades combinação e correção apresentam cadeiras eleitas pela regra majoritária, propiciando maior controle dos representantes pelos representados, e pela regra proporcional, assegurando a representação dos pequenos partidos. Marco Maciel (2001) destaca que a adoção do “sistema distrital misto” não constitui violação ao preceito constitucional do artigo 45, de eleição pelo sistema proporcional, já que “a conversão dos votos em cadeiras se dá pela proporção dos votos de cada legenda”, ficando o preenchimento das vagas subordinado aos critérios que assegurem os lugares dos escolhidos nos distritos e o restante segundo a posição nas listas.

O que aprendemos na diversidade de fórmulas é que os sistemas eleitorais permitem diferentes opções que maximizam a combinação governabilidade-representatividade, em proporções que definem qual destes aspectos deve predominar. Ao analisarmos a adequação de um sistema eleitoral, devemos fazê-lo no contexto da democracia que estudamos, tendo em mente qual destes valores a sociedade pretende que seja predominante. Entre os aspectos a serem observados nesta avaliação, Jairo Nicolau (1999) ressalta os seguintes: igualdade eleitoral dos cidadãos, grau de representatividade, capacidade de produzir governos majoritários (governabilidade), relação representados/representantes e grau de escolha dos eleitores.

No Brasil, mantendo-se o sistema proporcional puro como hoje o adotamos, a lista fechada de candidatos é uma das propostas daqueles que pugnam pelo fortalecimento dos partidos. Embora de fato incentive a competição entre partidos, pois torna exclusivo o voto na legenda, a lista fechada não impede a utilização das legendas de aluguel, e reduz o grau de escolha do eleitor.

SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Uma das principais críticas ao sistema partidário brasileiro é a sua excessiva fragmentação, alimentada em boa medida pela permissividade da legislação eleitoral nos aspectos da existência dos partidos, da filiação e da fidelidade partidárias. A fragmentação é nociva ao fortalecimento partidário na medida em que o maior nº de partidos não represente diversidade de programas ou ideologias, mas de oportunidades eleitorais para os políticos. Afeta igualmente a governabilidade, pois dificulta a formação de maiorias parlamentares. Jairo Nicolau (1996) desmistifica algumas crenças, concluindo que a fragmentação não é produto do sistema eleitoral proporcional, que favorece os maiores partidos em detrimento dos menores, mas da legislação eleitoral, principalmente devido à possibilidade de troca de legendas e das coligações partidárias, o que associado ao fenômeno da distribuição geográfica de votos (para ter representação nacional relevante, um partido deve concentrar seus votos nos grandes distritos eleitorais e ter votação expressiva nestes distritos), faz com que sobrevivam diversos partidos com votação pouco expressiva ou regionalizada.

Outras medidas que fortaleceriam os partidos estão relacionadas com a fidelidade partidária. A proibição de troca de partidos em períodos mais amplos anteriores a cada eleição seria bem vinda, mas, naturalmente, sua aprovação encontrará forte resistência entre os políticos, pois a principal causa do troca-troca de legendas está diretamente relacionada à maximização das oportunidades eleitorais por estes últimos. Marco Maciel (2001), por exemplo, defende abertamente a ampliação do prazo de filiação partidária para os candidatos a postos eletivos.

A outra face da existência dos grandes distritos eleitorais, que fomentam a fragmentação partidária a partir da distribuição geográfica concentrada de votos, é a subrepresentação dos estados mais populosos, concomitante com a sobrerepresentação dos menores estados. É um problema que viola o princípio da igualdade eleitoral dos cidadãos ("uma pessoa, um voto"). No sistema atual, S.Paulo, com 23% da população brasileira, é representado por 70 deputados, ou 13,6% dos 513 deputados da Câmara, enquanto Roraima, com 0,08% da população brasileira, elege 8 deputados, ou 1,6% da Câmara. O

ajuste destas desigualdades é menos complicada quanto parece à primeira vista: os representantes dos estados que ganhariam deputados ou não perderiam nenhum com o ajuste representam mais de 3/5 de Congresso e são quase maioria absoluta no Senado.

Ainda em relação à legislação eleitoral, uma questão crítica que vem sendo debatida pelos parlamentares é a do financiamento público das campanhas eleitorais. É medida polêmica, e de eficácia duvidosa, se não acompanhada de limites para contribuições individuais e empresariais, e de rigorosa fiscalização para evitar formas de burlá-los. Mas o estabelecimento de normas mais firmes sobre financiamento de campanhas é iniciativa urgente e necessária para combater abusos econômicos e a lavagem de dinheiro que se faz nos esquemas montados para injetar recursos nas campanhas.

Ao lado desta extensa agenda de reformas, devemos mencionar que a utilização dos mecanismos de democracia semi-direta que a Constituição já dispõe deveria ser ampliada, como forma do povo participar diretamente do processo legislativo. Naturalmente que as dificuldades para o exercício da iniciativa popular, do referendo e do plebiscito vão além das exigências constitucionais, e repousam sobretudo na mentalidade e valores do povo e em sua educação política. A cidadania ativa constrói-se com a educação política, e neste sentido, os institutos da democracia participativa podem dar relevante contribuição, através das campanhas informativas que precedem sua convocação

BIBLIOGRAFIA

MACIEL, Marco. Aperfeiçoamento institucional. *Jornal do Brasil*, 26/08/01.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

ROSEN, Keith, DOWNES, Richard (org.). Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA EXPERIÊNCIA REAL

Paulo de Lacerda Werneck

Muito se escreve e discute sobre a necessidade de novos padrões de gerenciamento no serviço público, com vistas a atender melhor a população, e sobre qual alternativa, dentre os modelos de administração, poderia ser adotada pelo poder público, com esse objetivo.

Há quem diga que a administração pública não pode funcionar dentro do modelo weberiano, pois este modelo tolheria a criatividade e a busca por soluções, privilegiando a repetição automática das rotinas preexistentes, inibindo toda a criatividade dos servidores públicos.

Esta visão, contudo, não se sustenta na prática, com demonstra o fato relatado a seguir.

A Inspeção da Receita Federal de Paranaguá (IRF/PGA), em 1966, exercia inúmeras atividades, contando com um quadro de servidores muito aquém de suas reais necessidades.

Dentre essas atividades estava a de processar despachos de importação, compreendidos como o procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria procedente do exterior (Regulamento Aduaneiro, art. 411).

Hoje, o interessado utiliza o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), digitando os dados em estações de trabalho, onde grande parte dos cálculos e das verificações é processada eletronicamente.

Entretanto, à época, estava em vigor a Instrução Normativa SRF n.º 40, de 18 de novembro de 1974, pelo qual o despacho era instruído com base em uma declaração formulada em papel.

Resumidamente, o interessado, pessoa física ou jurídica, preenchia uma declaração referente à mercadoria em questão e a entregava, com alguns documentos em anexo, a um servidor da IRF/PGA, o qual, sem qualquer análise de conteúdo, dataria e numeraria os documentos, perfurando-os com uma máquina a esse fim destinada.

O processo tramitaria, segundo a rotina fixada pela Instrução Normativa, até a análise documental, realizada por Auditor Fiscal, o qual teria como tarefas verificar a correção formal do preenchimento da declaração, a classificação fiscal da mercadoria, a indicação das alíquotas dos tributos e taxas oficiais de câmbio das moedas utilizadas, as contas efetuadas, bem como a presença dos documentos obrigatórios na instrução do despacho, tais como fatura comercial e conhecimento de transporte, assim como os aspectos formais de todos os documentos.

Uma vez concluída essa análise, o fiscal ou encaminharia a declaração para a subsequente análise física da mercadoria, onde outro fiscal cotejaria as informações documentais com a mercadoria sendo importada, ou, encontrando desconformidades, faria as exigências cabíveis ou até mesmo as autuações pertinentes.

A administração local não podia disponibilizar, para essa tarefa de análise documental, mais do que três ou quatro servidores, número muito aquém das necessidades, o que acarretava demora na conclusão das análises e incerteza quanto à dimensão dessa demora, gerando ansiedade e prejuízos aos importadores, e um trabalho sob muita pressão para os fiscais.

Uma análise do procedimento revelou que a repartição recebia grande quantidade de declarações com falhas simples, de correção quase imediata. Entretanto, pelo formalismo da legislação, a cada erro ou divergência, o importador tinha que ser notificado oficialmente, tomar ciência da exigência por seu representante legal, cumprir a exigência perante o fiscal encarregado da análise, enfim, um processo consumidor de tempo e que não só podia ser realizado por fiscal, os quais eram relativamente os mais escassos.

A administração local então publicou uma Ordem de Serviço estabelecendo uma análise prévia, de uma série de itens simples e objetivos, antes de recepcionar as declarações; caso um único dos quesitos não estivesse de acordo com o determinado na Ordem de Serviço, o servidor encarregado deveria devolver toda a documentação ao importador. Este corrigiria o que estivesse em desacordo e posteriormente reiniciaria o processo.

O objetivo dessa medida foi o de diminuir o ônus dos fiscais da análise documental com a verificação de pequenas falhas, reduzir a quantidade de interrupções - dos despachantes e interessados - e com isso dar mais agilidade ao serviço.

O Sindicato dos Despachantes Aduaneiros, informado da medida, observou que a Ordem de Serviço seria de duvidosa legalidade, uma vez que alterava um procedimento já minuciosamente definido em norma superior.

A Administração Local, atendendo em parte à crítica formulada, alterou a Ordem de Serviço de modo a permitir que, por opção do importador, fosse seguida a norma superior.

O Sindicato, com essa pequena alteração, preocupado também com a baixa produtividade da IRF/PGA, concordou com a decisão da Administração, pelo menos até uma posterior avaliação dos resultados.

Tanto os auditores quanto os técnicos afetados pela mudança da rotina a apoiaram desde o início.

Os resultados foram bastante significativos. Na primeira semana, cerca de 60% dos despachos apresentados para registro deixaram de ser recepcionados na primeira apresentação e foram devolvidos para retificação. Esse percentual caiu para cerca de 50%, na segunda semana, e ao fim do primeiro mês já tinha se reduzido para aproximadamente 20% dos despachos apresentados. Posteriormente a redução foi sendo menor e o índice de rejeição acabou por se estabilizar em cerca de 10%.

Em contrapartida, os tempos de desembaraço, que se situavam na faixa das duas semanas, foram sendo reduzidos progressivamente até se estabilizarem em cerca de três dias úteis, nos casos em que as declarações não apresentavam problemas.

Com esses resultados o Sindicato manteve o apoio à medida. Nenhum importador optou pelo procedimento anterior.

A busca da maior produtividade na análise documental e a solução encontrada pode ser parcialmente explicada pela Teoria da Administração Científica. O processo como um todo foi estudado, verificou-se uma maneira melhor de o realizar, definiram-se novas rotinas razoavelmente detalhadas de trabalho, as pessoas foram treinadas nas novas tarefas e os resultados demonstraram o acerto das decisões tomadas.

Entretanto um ponto, pelo menos, fica totalmente sem explicação: a motivação. Todos os envolvidos no planejamento e na execução da ação eram servidores públicos, cujo salário era pré-determinado, fixo, totalmente independente da produtividade maior ou menor da unidade.

Na redefinição de tarefas houve um incremento de esforço total: os servidores que recepcionavam as declarações, as numeravam e enviavam para o grupo seguinte, passaram a ter de fazer uma verificação, sumária é verdade, mas que envolvia mais de uma dúzia de itens.

Paradoxalmente, os servidores que à primeira vista iriam se beneficiar da mudança, os fiscais que procediam à análise documental, apesar de deixarem de verificar uma série de itens, continuaram com a mesma carga de trabalho, por um lado para manterem bastante reduzido o prazo total de desembaraço das declarações e por outro lado porque o alívio ocasionado pela redução do trabalho devido aos pequenos erros foi aplicado em uma análise mais acurada do conteúdo das declarações.

A Teoria Clássica nos leva a um paradoxo semelhante. A administração local levou em conta os cinco elementos enumerados por Fayol: fez a previsão dos problemas que poderiam advir para o País do aumento do prazo de liberação das declarações de importação, organizou os elementos necessários - normas, sala, pessoas, comandou a mudança, coordenou os esforços e até controlou os resultados obtidos.

Entretanto, quando consideramos os princípios, encontramos problemas. A hierarquia formal não foi respeitada: a administração local pôs em vigor uma norma (Ordem de Serviço) em contradição com outra da administração superior (Instrução Normativa), o que configurava também uma desobediência, quebrando a disciplina.

Os servidores passaram a ver uma ruptura na hierarquia, o que por sua vez causou a quebra da unidade de comando, pois como a Instrução Normativa era de cumprimento obrigatório, o conflito de normas tornou possível ao servidor escolher qual dos chefes seguir: o Secretário da Receita Federal ou o Inspetor!

Observe-se que nada foi feito às escondidas, tendo sido a Ordem de Serviço regularmente publicada no Diário Oficial da União.

Mesmo com todos estes princípios administrativos quebrados, a decisão local foi respeitada por todos os servidores da unidade e pelos usuários dos serviços da Alfândega, sendo que os órgãos superiores nada fizeram.

Voltamos ao contraditório. A Ordem de Serviço foi obedecida possivelmente por respeito à hierarquia, ao formalismo da norma. Mas a sua existência representou a quebra

desses dois princípios. A norma inferior, em contradição com a norma superior, prevaleceu. A autoridade do burocrata de menor autoridade foi maior que a do seu superior hierárquico.

A solução proposta e efetivamente implementada, que se aproximava perigosamente da completa ilegalidade, só podia se sustentar na ausência total de contestação. Assim, desde o primeiro momento, foi desenvolvida com base no diálogo, onde cada um dos atores pôde externar suas restrições e apontar os pontos positivos, aperfeiçoando a proposta original, até que se cristalizou uma decisão como que de consenso, apesar de formalmente ter sido a decisão pessoal da autoridade máxima local.

Como houve o consenso, como as preocupações e objetivos individuais foram levados em consideração, como os ganhos em produtividade eram previsíveis, como a ofensa à estrita hierarquia administrativa e normativa não se refletia em aumento de riscos para a correta fiscalização aduaneira, como enfim, todos os envolvidos foram ouvidos, respeitados e considerados, houve possibilidade concreta de êxito da idéia, o que se confirmou em seguida.

Este é um exemplo emblemático, ocorrido em ambiente de pouca flexibilidade, eis que tanto o Direito Administrativo, como o Tributário, primam pela grande rigidez.

Os jornais estão repletos de outros exemplos deste tipo, em que chefes e servidores, no intuito de prestarem um bom serviço à população, encontraram criativas soluções. São difíceis de encontrar, pois o maior destaque é sempre das mazelas, das desgraças, do pior, mas o leitor atento os encontra, em os procurando.

Isto demonstra que, mesmo dentro do alto formalismo do serviço público, mesmo sem possibilidade de premiação do desempenho individual, a criatividade e o respeito à população podem florescer.

Algumas condições são necessárias: um bom ambiente profissional, com o respeito mútuo entre administradores e servidores. Esses itens não dependem de reforma da Constituição Federal ou de grandes programas de treinamento ou motivação. Começa com a nomeação, pelo titular do Poder, de profissionais dedicados e preocupados com o bom desempenho do setor que venham a administrar, que tenham a humildade de ouvir os seus subordinados, que escolham seus chefes também visando o bem do serviço público, e que respeitem os princípios básicos da administração.

Voltemos ao modelo *weberiano*: a crítica superficial que a ele às vezes é feita, resultando na conotação negativa dada à palavra "burocracia", desconsidera o não atendimento a vários de seus pressupostos, como o papel do sistema de mérito na contratação e promoção dos trabalhadores.

Este caso, por sua singularidade, não pode ser tomado como modelo da ação da administração pública. Permite, entretanto, uma reflexão sobre as possibilidades de rompimento das limitações do poder atual.

A melhoria do serviço público consiste na manutenção de seus bons princípios, na implementação daqueles que, mesmo positivos, não o foram, na incorporação crítica das práticas e teorias mais recentes que, comprovadamente, não sejam meros modismos mas tragam reais melhoras para o funcionamento do setor público e para o atendimento de sua missão.

Três poderes: Harmonia ou desarmonia?

Renato Cader da Silva

A Constituição da República Federativa do Brasil é taxativa quando se refere à divisão e harmonia dos três poderes. Todavia, observamos que os instrumentos que são oferecidos pela Constituição Federal aos nossos administradores públicos acabam por proporcionar desequilíbrios à divisão de poderes que é pressuposta pela nossa carta. Neste contexto, consideramos que os pilares do nosso ordenamento jurídico já não são suficientes para sustentação do equilíbrio da máquina estatal.

A divisão dos poderes delimita as funções executivas, legislativas e judiciárias, porém, permite que as esferas atuem em funções que não lhe são típicas. Por exemplo, o executivo, ao editar suas medidas provisórias, funciona como legislador atípico, ao mesmo tempo em que seus atos normativos que exorbitem dos limites podem ser sustados pelo congresso nacional. Essa dinâmica está implícita na idéia de freios e contrapesos de Montesquieu, que permitiria a harmonia continuada das três esferas. No entanto, estamos nos deparando com diversas disfunções desse modelo tendo em vista as crises institucionais crescentes em nossa Administração Pública.

Podemos considerar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe algumas medidas de caráter contraditório. De um lado, houve um fortalecimento do Congresso Nacional, recuperando seus poderes que foram subtraídos ao longo do período militar. Por outro lado, a Constituição manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o executivo ao longo do período autoritário.

Certamente, diversas foram as conquistas do Congresso Nacional consagradas pela nova carta, como, dentre outras, a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Entretanto, as evidências apontam que o poder executivo, com o uso de instrumentos formais que lhe são facultados – Medidas Provisórias, Leis delegadas... – acabam por comandar o processo legislativo, resultando na atrofia do poder legislativo e na

crescente predominância do executivo, o que pode ser verificado ao analisarmos o número de medidas provisórias editadas e reeditadas no governo atual.

Segundo Limongi (1999), as alterações constitucionais introduzidas pelo período militar acabaram por elevar o executivo à principal fonte de iniciativa legislativa. Na vigência da constituição de 1946, as leis de iniciativa do executivo corresponderam a 43% do total das leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 88 manteve-se o padrão ficando na média de 85%. As leis originárias de medidas provisórias enviadas pelo executivo e de projetos versando sobre matéria orçamentária respondem por 60% do total de leis do período.

Esta análise nos permite chegar a algumas considerações acerca da participação relativa dos poderes na iniciativa de matérias aprovadas, revelando que a promulgação não alterou significativamente o padrão de produção legal. Isso foi claramente observado na última década com a capacidade de edição e reedição de medidas provisórias.

Não podemos ser incipientes a ponto de acreditar que a Emenda Constitucional nº32 tenha conseguido restringir o excesso de discricionariedade do executivo. De certo, poderá haver uma sensível redução, porém, o executivo ainda possui diversos instrumentos estratégicos que possibilitam a continuidade de sua preponderância nas relações dos três poderes. Um bom exemplo pode ser verificado com o pedido de urgência facultado pelo art.64 §1º da nossa Constituição, que podemos tê-lo como um sucedâneo da medida provisória. Foi esse instrumento que foi recentemente utilizado para flexibilização da CLT.

Outro fator relevante que deve ser levado em consideração nesta análise é o fato do executivo dispor, na apreciação do orçamento e de créditos suplementares, de diversas vantagens estratégicas, garantindo ao presidente a capacidade de controlar indiretamente a agenda do legislativo, seja pela definição dos temas substantivos a serem apreciados, seja pela determinação dos passos e da sequência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório.

Toda essa dinâmica, que confere um excesso de poder nas mãos do presidente, pressupõe a existência de um sistema tricameral – Presidente, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Essa concepção doutrinária reside no fato do presidente funcionar, muitas vezes, como legislador. No Brasil, essa configuração tem sido uma das grandes responsáveis pela crise institucional por que passamos. Conquanto nossa constituição seja juridicamente rígida, politicamente ela é flexível, o que traduz a nossa fragilidade institucional, implicando consequências nefastas para a administração pública e perpetuando a crise da governabilidade.

Cabe ainda a ressalva de que o presidente conta com a vantagem estratégica de poder apelar diretamente à opinião pública, valendo-se de seu acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa. Esse privilégio tem um lado prejudicial no que se refere à simetria das informações e à chuva de argumentações persuasivas que advém dos autores das políticas públicas elaboradas e implementadas pelo governo em curso. Desta forma, a sociedade “miope”, acabam por internalizar as informações, imaginando uma conjuntura distorcida da realidade.

Esse é um fator estratégico num ano de eleições, em que o presidente procura a qualquer custo minimizar o grau de coerção das políticas públicas, visando maximizar o mercado de votos. São essas estratégias que fazem grande parte da sociedade acreditar que vivemos numa democracia de fato quando tomamos nossas decisões como eleitores. No entanto, não observamos que é cada vez mais evidente o hiato existente entre o governo e sociedade, além de não percebermos o insulamento burocrático crescente existente na última década. Em verdade, a sociedade não tem uma clara visão do que está por trás dos bastidores do Congresso e do Planalto.

A despeito de alguns autores argumentarem que o legislativo se constitui em obstáculo à ação do executivo, as evidências apontam que o legislativo teve um comportamento mais cooperativo que conflituoso com as iniciativas presidenciais. Sob várias perspectivas, podemos afirmar que as iniciativas presidenciais receberam tratamento privilegiado. Limongi (1999) demonstra que a maioria de suas tramitações foram de caráter urgencial, tramitando mais rapidamente, em sua grande parte aprovadas. Neste contexto, portanto, observamos que o congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a

remover possíveis obstáculos à ação presidencial. Esse aspecto traduz, aparentemente, uma relação mais harmoniosa que conflituosa entre o executivo e o legislativo.

Contudo, essa tese, sustentada por Limongi e outros autores, talvez não tenha a continuidade esperada, tendo em vista os acontecimentos recentes em nossa administração pública e as incertezas das eleições. Esse ambiente de incertezas políticas passa a ser acentuado quando verificamos decisões conflituosas entre o Congresso e o Planalto, como as tomadas recentemente pelo Presidente da República, de sancionar a Lei Orçamentária Anual de 2002 com nove vetos e a de vetar o projeto de lei que versa sobre a correção da tabela do imposto de renda. Decisões como estas, além de incorrerem num alto custo político, podem gerar algumas turbulências no Congresso e no Planalto, que podem ser acentuadas com o resultado das eleições.

Essa fator, ao mesmo tempo que demonstra o excesso de poder legislativo nas mãos do Presidente, contrapõe a idéia de sua predominância nas decisões políticas, uma vez que seu veto pode ainda ser derrubado pelo Congresso por decisão da maioria absoluta. Neste caso, observamos claramente que o sistema de freios e contrapesos opera com o risco de agravar os desequilíbrios nas instituições, permitindo que haja conflitos entre as esferas executiva e legislativa. Com isso, a tese que sustenta a idéia de que as relações entre essas esferas sejam mais cooperativas que conflituosas pode tomar outro rumo.

No que se refere ao judiciário, têm-se observado alguns arranhões nas relações entre o executivo e o judiciário. Acreditamos que sempre houve uma certa indisposição por parte do poder executivo no que toca a algumas decisões do judiciário, que de certa forma acabam por limitar sua discricionariedade ao controlar seus atos administrativos.

Essa indisposição do executivo com o poder de jurisdição facultado ao judiciário veio à tona no mês de novembro do ano passado, quando o presidente Fernando Henrique editou o decreto 4010/01, em que transfere para si a prerrogativa de autorizar o repasse dos recursos para as universidades pagarem o salário dos professores em greve. Por conseguinte, o Ministro da Educação, Paulo Renato, eximiu-se de cumprir liminar concedida pelo STJ, que o obriga a fazer as

transferências. Essas medidas podem ser definidas como o mais acentuado desrespeito ao judiciário, não contribuindo, assim, para harmonia dos poderes.

Certamente, no momento em que esse decreto foi expedido visando neutralizar a eficácia de uma decisão judicial, não está havendo contribuição nenhuma para o aperfeiçoamento das instituições, uma vez que o cumprimento das decisões judiciais é um pressuposto do regime democrático de direito, que é uma *cláusula pétrea* implícita.

Essa clara demonstração de despreço ao Poder Judiciário apresenta algumas sinalizações de que há uma crise entre o judiciário e o executivo. Ademais, pode ser considerado como um precedente para a sociedade fazer o mesmo. O quadro a que assistimos nos permite concluir que a atual conjuntura não se apresenta em consoância com os pilares de nosso ordenamento jurídico. Portanto, faz-se necessário, principalmente num ano de eleição, que não fiquemos na inércia e que contribuamos para que se faça valer a harmonia dos poderes e, sobretudo, o regime democrático de direito.

Os recentes movimentos de reforma do Judiciário, a partir das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no Poder Judiciário

Ricardo Henrique Scheidemantel

1 Introdução

Nos últimos 15 anos parece ter havido uma significativa evolução do Poder judiciário no Brasil, partindo-se de um estado de exceção para um estado democrático. Existem questionamentos quanto ao nível de democracia presente, com base no fato de o Executivo ter governado por meio de Medidas Provisórias, porém certamente existe hoje um ambiente muito mais propenso ao diálogo, muito mais transparência, e uma maior predisposição ao aproveitamento econômico de potenciais humanos. A relação do Poder Judiciário com democracia, neoliberalismo e economia será comentada adiante.

Persistem alguns problemas no Judiciário, como a excessiva lentidão, questões éticas, normas processuais inadequadas. A busca de soluções para as causas de tais problemas deu origem aos movimentos de Reforma do Judiciário, em particular ao Projeto de Emenda Constitucional PEC 96/92, cuja tramitação ao longo de dez anos se encontra descrita de forma resumida no item 9.

2 Origem do Conceito de Poder Judiciário

O referencial epistemológico onde foi formulada a teoria do constitucionalismo moderno é o clássico texto *O Espírito das Leis*, de Montesquieu, que consagrou o princípio da divisão dos poderes e que influenciou as constituições norte-americana (1776-1787) e francesa (1797), consideradas, inclusive, suas aplicações.

Dos três poderes logicamente propostos, o Poder Judiciário foi o que mais dificuldades encontrou para a sua institucionalização. O próprio autor de *O Espírito das Leis* admitia que este poder era de algum modo nulo, invisível, diferente dos poderes Executivo e Legislativo, porque seu fundamento era a neutralidade e não a força política.

3 A Penúltima Constituição (1967/69): O Estado de Segurança Nacional

Na prática, o Executivo substituiu o Legislativo e o Judiciário. Tal enfraquecimento do Judiciário já havia ocorrido nas constituições anteriores de 1937 e 1824, neste último caso em relação à proposta original da Assembleia Constituinte de 1822.

Em 1967/69 o Poder Judiciário submergiu ante a Justiça Militar, fortalecida pelo executivo na sua estrutura para que pudesse reprimir ações políticas e ideológicas. Foi promulgada no contexto da mais aguda crise institucional do Estado brasileiro.

“O modelo de Estado liberal, identificado nas Constituições de 1891 e 1946, com vertentes sociais em 1934, não suportou os embates políticos, agravados pela crise econômica, dirigidos à reformulação institucional, sendo finalmente substituído pelo Estado de Segurança Nacional” (Araújo, 2000 : 528).

4 A Constituição Federal Atual (1988): As Mudanças e a Nova Cidadania

Estabelece já no seu Artigo 2º que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Constituição de 1988 restitui, amplia e fortalece os direitos individuais e as liberdades públicas - que haviam sofrido restrições com a legislação do Regime Militar -, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Porém no que se refere ao Poder Judiciário, tem muitas similaridades em relação ao modelo adotado na segunda Constituição republicana de 1934.

Ampliou os mecanismos e instrumentos processuais constitucionais de acesso à Justiça, democratizando este acesso: nova ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança coletivo e ação civil pública.

A grande inovação foi a criação do Superior Tribunal de Justiça, incumbido da guarda e interpretação da legislação federal, interposto entre STF e a Justiça de 2ª instância estadual e federal.

Os juizados especiais e a relevância dada aos juízes de paz (justiça paraestatal) foram ampliados, bem como foi criada a Justiça fundiária itinerante. As vias parajurisdicionais (justiça paraestatal) têm se apresentado como alternativa viável ao Poder Judiciário.

O Poder Judiciário foi fortalecido, porém não venceu de forma significativa “os tradicionais limites de sua vocação e capacidade de solucionar conflitos - restritos aos interindividuais -, para absorver e decidir também os mais complexos que, agora, se revestem de natureza coletiva e difusa” (Araújo, 2000 : 417). Apesar dos novos instrumentos disponíveis, trata-se ainda de uma busca, proteger não somente a cidadania individual, mas também a coletiva e difusa.

As PEC's ainda precisam introduzir dispositivos que explicitem os fundamentos das novas vias parajurisdicionais.

5 A Relação do Poder Judiciário com o Neoliberalismo

"Do ponto de vista político, a Constituição de 1988 (...) consolidou os interesses liberais inovadores dos segmentos tradicionais de tendência desestatizante" (Araújo, 2000 : 514).

"A proposta de alteração da estrutura do Poder Judiciário (...) deve ser analisada sob a perspectiva da ideologia neoliberal que a norteia. Afinal, esta ideologia é o fator chave na elaboração legislativa do processo histórico em que vivemos, intitulado Reforma do Estado (...). Com o rótulo de instituir um controle social do Judiciário, propõe-se a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão integrado à estrutura do Poder Judiciário Nacional, composto [apenas] por representantes da magistratura (...). Mais uma vez o temor em ampliar a participação da cidadania, no controle da prestação jurisdicional, se faz presente numa conjuntura onde a desregulamentação de direitos é uma palavra de ordem (...). Acreditávamos que esse processo de reforma do Judiciário indicasse novos rumos para a cidadania, mas quando observamos a proposta de Súmula Vinculante das decisões em ações diretas de inconstitucionalidade (...), fica mais nítida a lógica neoliberal norteadora dessa proposta, visto que o verdadeiro objetivo é desobstruir da apreciação dos *Guardiões da Constituição* as demandas da cidadania, imobilizando a pressão social sobre o Judiciário (Leal Dias, M. Dilemas da Reforma do Judiciário. *Jus Navegandi* Nº 33, <http://www1.jus.com.br/doutrina>).

6 Aspectos Econômicos Relacionados ao Poder Judiciário

A economia moderna é tão sutil e complexa que requer uma justiça eficaz para operar adequadamente. A presença de um clima de faroeste, de terra de ninguém, de lei do mais forte, cria um ambiente de incerteza que inibe a atividade econômica em todos os níveis. Muito além dos dramas pessoais de alguns injustiçados pode estar o aspecto mais devastador de uma justiça deficiente: a criação de uma economia deficiente. E isto sim afeta toda a nação.

Isto remete ao conceito de *A Miséria do Rei*: o rei é rei, porém pelo exercício do despotismo, é rei de um país pobre. Pode-se observar no Brasil uma preferência para que grandes grupos econômicos sejam os protagonistas da economia, ao invés das pequenas

empresas. Isto simplesmente destrói toda a força renovadora, que, estatisticamente, provém das pequenas e não das grandes. Pode-se observar claramente a presença do círculo vicioso de *Sucesso Para os Vitoriosos*, descrito por Senge (2000, pg. 415). Este círculo vicioso contém um elemento decisor, aquele que escolhe apoiar as grandes ao invés das pequenas, contribuindo para engessar a economia. Este elemento decisor pode assumir várias formas. Dentre as diversas formas, muitas vezes é de fato um juiz, e também muitas vezes, a ausência de um juiz, ou seja, a violência pura.

7 A Relação entre Democracia e Poder Judiciário

Existem críticas no sistema judiciário quanto ao governo de Fernando Henrique Cardoso ter utilizado Medidas Provisórias em grande escala: “O que chamo de ditadura civil (...) são os múltiplos e anormais abusos, ilegalidades e inconstitucionalidades, cometidos pelos membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Essa é a ditadura civil que mantém garantias constitucionais apenas para serem violadas. (...) Nossas autoridades, com raras exceções, violam todas as leis e garantias. Isso porque somos herdeiros das mazelas do pensamento medieval ibérico, em que qualquer violação de direito seria justificável, se em benefício de algum poderoso” (Castello, 2000). Por outro lado, nas entrelinhas das críticas por vezes se percebe o corporativismo de um grupo profissional.

“Fica de tudo evidente que no Brasil os avanços democráticos correspondem ao fortalecimento do Poder Judiciário e o seu papel na defesa dos direitos individuais, assim como o autoritarismo político no Brasil é a marca da resignação judiciária institucional e da compressão humilhante dos direitos individuais” (Araújo, 2000, pg. xix).

8 A Crise do Judiciário vista pelos Juizes

Até 1994 a situação do Judiciário praticamente não havia sido estudada pelos cientistas sociais brasileiros. “Não há uma tradição de pesquisa, nem uma literatura que possa servir de base a cursos universitários, nem uma massa crítica de especialistas aptos a intervir no debate público. O que há, realmente, é uma enorme lacuna” (IDESP, 1994).

Naquele ano uma pesquisa conduzida pelo *Instituto de Estudos Econ., Sociais e Polit. de São Paulo* – IDESP ouviu 570 juizes, sendo 41 da Justiça Federal e 529 da Justiça Comum, compondo cerca de 20 % do total de juizes, em cinco estados. Procurou-se respostas sobre como os magistrados encaram as implicações sociais e políticas de sua

missão, como reagem às críticas à sua atuação, e se a organização judiciária do país estaria adequada.

De acordo com a pesquisa, 77 % dos juizes entrevistados declararam que, ao menos em alguns aspectos, o Poder Judiciário estava em crise. Entre os obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário, foram citados como significativos os seguintes: falta de recursos materiais; excesso de formalidades nos procedimentos judiciais; número insuficiente de juizes; número insuficiente de varas; legislação ultrapassada; elevado número de litígios; despreparo dos advogados (causas mal propostas, etc.); grande número de processos irrelevantes; juizes sobrecarregados com tarefas secundárias; e instabilidade do quadro legal.

Entre as principais causas da morosidade da Justiça foram apontados: alto número de recursos; interesse dos advogados; interesse das partes envolvidas no processo; lentidão dos Tribunais de Justiça; e interesse do Poder Executivo. Entre as propostas apresentadas para agilizar a Justiça, se destacaram as seguintes: informatização dos serviços judiciários; redução das formalidades processuais; juizados Especiais de Pequenas Causas; simplificação no julgamento de recursos; recurso mais freqüente à conciliação prévia extrajudicial; e limitação do número de recursos às instâncias superiores.

Foram destacados os seguintes avanços da Constituição de 1988: mandado de segurança coletivo; reforço da função de controle constitucional do STF; legitimação de novos agentes para propor ação de inconstitucionalidade; e mandado de injunção.

A maioria dos entrevistados declarou que existe compatibilidade entre o Direito positivo e a proteção dos direitos coletivos, mas os juizes admitiram certa tensão quando inquiridos sobre direitos difusos e, de maneira mais ampla, sobre as necessidades dos setores sociais menos privilegiados. Do grupo de juizes entrevistados, 74 % concordou que "o Juiz não pode ser um mero aplicador das leis, e que tem que ser sensível aos problemas sociais"; 48 % concordou que "a maior parte da população não tem acesso à justiça"; e 38 % concordou que "o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei".

9 Tramitação da Reforma do Judiciário (PEC 96/92)

A seguir são apresentados de forma sumária, em ordem cronológica, os principais eventos ocorridos no Congresso Nacional com a Reforma do Judiciário ao longo de dez anos, sem conclusão.

- 29/março/92: O deputado Hélio Bicudo (PT/SP), apresentou à mesa da Câmara dos Deputados, a PEC 096/92.

- 18/novembro/99: A Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo, alterado por destaques, da deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP).

- 07/junho/00: O Plenário concluiu a votação da matéria em segundo turno. Por acordo de Líderes, o Plenário aprovou também, na mesma sessão, a redação final.

- 30/junho/00: A PEC foi enviada ao Senado, modificando-se sua numeração para PEC 29/00. Encaminhada à Comissão de Justiça, foi indicado relator o senador Bernardo Cabral (PFL/AM).

- 31/outubro/01: O senador Bernardo Cabral (PFL-AM) entregou à CCJ seu parecer sobre a proposta de reforma do Judiciário, com 309 páginas.

- 28/novembro/01: Aprovado pela CCJ o parecer do relator Bernardo Cabral sobre as 247 emendas apresentadas pelo Senado. Ficaram ressalvadas 97 emendas com requerimentos de DVS – destaque para votação em separado.

- 05/dezembro/01: Início da votação dos destaques, com aprovação de 17 emendas. Isto apesar de o senador Romero Jucá (PSDB-RR) ter anunciado, em nome das lideranças governistas, que os senadores da base de sustentação do governo iriam optar pela obstrução de parte da votação da proposta de reforma do Poder Judiciário.

- 26/dezembro/01: Encerramento das atividades da CCJ no ano.

10 Conclusão

Os trabalhos da PEC 29/00 deverão ser retomados em fevereiro de 2002. Após a conclusão das votações na CCJ, o Projeto segue para o Plenário do Senado, onde podem ser apresentadas mais emendas. E então se terá a votação final. O senador Bernardo Cabral espera que tal tramitação seja concluída em 2002, para que as medidas passem a valer já em 2003. Acredita que as campanhas e as eleições presidenciais, que ocorrerão em 2002, não irão interferir de forma significativa em tal cronograma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, R.C. O Estado e o Poder Judiciário no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Constituição da República Federativa do Brasil. 12a ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ASSOCIAÇÃO DE JUIZES DO RIO GRANDE DO SUL. Tramitação da Reforma do Judiciário. Texto proposto pela Comissão de Reforma do Judiciário. Home-page: <http://www.ajuris.org.br>, 18/setembro/2001.

CASTELLO, J.C.B. A Reforma do Judiciário: A Ditadura Civil. Rio de Janeiro: Univer Cidade, 2000.

IDESP: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo / SADEK, M.T. et al. A Crise do Judiciário vista pelos Juizes. São Paulo: IDESP, 1994.

SENGE, P. A Quinta Disciplina. São Paulo: Nova Cultural / Best Seller, 2000.

BIBLIOGRAFIA

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS. As Tendências do Direito e do Poder Judiciário no Brasil e no Mundo. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1997.

CERQUEIRA, M. Controle do Judiciário: Doutrina e Controvérsia. Rio de Janeiro: Revan, 1995.

FALCÃO, D. 'O Poder Judiciário e a Nova Carta Constitucional'. Revista do Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 174 (out./dez. de 1988): 1-43.

FAORO, R. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

_____. Entrevista reproduzida em: Quem é Quem na História do Brasil. São Paulo: Abril, 2000.

FERREIRA F^o, M.G. 'Poder Judiciário na Constituição de 1988'. Revista do Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 198 (out./dez. de 1994): 1-17.

JUNQUEIRA, E.B. et al. Juizes: Retrato em Preto e Branco. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997.

MARINHO, J. 'O Poder Judiciário na Nova Constituição'. Revista do Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 175 (jan./mar. de 1989): 28-35.

SACHS, I. et al (organizadores). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ZAFFARONI, E.R. Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacertos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1995.

O Programa de Desligamento de Pessoal na Desestatização:

O caso Rede Ferroviária Federal S/A

Teresa Cristina de Oliveira Nunes

1 – Introdução

Os avanços tecnológicos do século vêm transformando rapidamente os cenários científicos e sociais. Para enfrentar essa onda de mudanças, novas formas de organizações estão surgindo ao mesmo tempo em que são realizadas novas descobertas genéticas ou globalizada a economia.

Esse fenômeno atinge da mesma forma os governos. Certamente um novo Estado mais eficiente e eficaz faz-se necessário. Um Estado forte, ágil e oxigenado, que cumpra o seu papel social é anseio de toda a sociedade. Para o Brasil adequar-se a essa nova realidade, que provoca a redução do Estado, a fim de prover a livre operação do mercado global, acertos e tropeços são partes naturais do processo. Um dos pontos mais difíceis é o desligamento de pessoal proposto para a reorganização das atividades do Estado.

O desligamento de pessoal, na verdade, é um eufemismo de demissão, e percebe-se, sempre, o desconforto que provoca nas pessoas por ser, em sua essência, algo doloroso para todos, mesmo que tenha sido fruto de um ato voluntário. O processo de desligamento de pessoal da Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, por suas dimensões, possui aspectos interessantes a serem comentados.

2 – A Reforma do Estado e a Desestatização da RFFSA

Na década de 90, inicia-se o processo de abertura econômica com a pressão da globalização da economia. Mas, as mudanças no cenário político nacional com o *impeachment* do presidente Fernando Collor e a posse do vice-presidente Itamar Franco, atrasam a reorganização do Estado. Somente após o Plano Real que a tese de desestatização amplia-se, justificada pela crescente demanda de recursos e o agravamento da dita falta de eficiência da administração das empresas públicas.

Até então, o sistema ferroviário de transporte de cargas era operado, quase que exclusivamente, pela Rede Ferroviária Federal - RFFSA. Em 1992, o Decreto de no. 473

Desligamento Incentivado – PDI. A adesão voluntária, PID, significava que o empregado receberia o valor integral - 100%- do valor de prêmio, senão a iniciativa seria da empresa, PDI, e o valor a receber seria reduzido em 20%.

O clima organizacional existente na empresa foi e tem sido, até hoje, um dos grandes incentivadores ao desligamento. Dentre os fatores de desmotivação podem ser citados: a degradação dos salários, a ingerência política no provimento de cargos gerenciais, a falta de material de trabalho, a falta de conservação mínima das instalações e, até mesmo, higiênicas, o atraso e parcelamento de salários ou a mudança para Brasília. Além disso, existe uma total falta de perspectiva em relação à sobrevivência da empresa, pois ela entrou, a partir de dezembro de 1999, em liquidação.

Cabe ressaltar que os empregados da RFFSA tinham, em 1995, em média, 43 anos de idade, 18 anos de empresa e salários acima de 9 salários mínimos. O nível de escolaridade predominante era o intermediário – 2º.º grau. O sistema ferroviário era monopólio do Estado o que significava, praticamente, a inexistência no mercado de empregos substitutos. As opções, para aqueles que não podiam pedir aposentadoria, foram a abertura do próprio negócio, incentivado pelas campanhas de primeiro governo Fernando Henrique em prol da micro-empresa, concursos públicos e informalidade. A tabela a seguir demonstra os totais de desligamentos alcançados.

Tabela 1 Programa de Desligamento de Pessoal - 1995-2001

MALHA	Programado	Realizado maio/95 a setembro/2001			Redução do Efetivo até dez/2000 pelas Concessionárias	Total Gera l	% Realizado
		Desligado	Aposentado	Total			
Nordeste	1909	1.270	1.750	3.020	720	3.740	196%
Centro-Leste	5.575	1.702	2.219	3.921	5.251	9.172	165%
Sudeste	4.624	1.255	2.357	3.612	3.253	6.865	148%

Sul	4.547	743	3.021	3.764	4.274	8.038	177%
Tubarão	30	77	55	132	65	197	657%
Oeste	772	341	550	911	1.151	2.062	267%
AG	590	765	158	923	0	923	156%
Total RFFSA	18.047	6.173	10.110	16.28	14.714	30.99	172%
FEPASA	2.300			1.576	2.382	3.058	172%
Total Geral	20.347			17.85	17.096	34.95	172
				9		5	%

Fonte: RFFSA em liquidação, 2001

Complementando o programa de desligamento de pessoal, foram estabelecidos programas de re-qualificação profissional e re-colocação no mercado de trabalho. Para avaliar esses programas e fornecer subsídios a outros programas de demissões, foi realizado um projeto de pesquisa da situação laboral dos empregados, que aderiram ao plano de incentivo ao desligamento.

4 – Os Primeiros Resultados da Situação Laboral dos Empregados Desligados.

A investigação da situação laboral dos empregados que aderiram ao plano de incentivo ao desligamento, foi efetivada pelo departamento de economia da PUC-Rio, com trabalho de campo do Instituto Datafolha, em 1998. A pesquisa foi a campo em março de 1998, em setembro de 1998 e em março de 1999.

A primeira pesquisa de campo teve um alto índice de respostas, 77% de um universo de 5.334 ex-trabalhadores da RFFSA, sendo que 90% pertenciam ao sexo masculino e possuíam idade média de 43 anos. A segunda foi por amostragem, 675 entrevistados e a terceira, praticamente igual à segunda. Os perfis das amostras se mantêm os mesmos.

As regressões obtidas através dos dados tinham como objetivos estudar: os principais determinantes dos rendimentos dos trabalhadores ocupados, o diferencial de

rendimentos em relação ao salário recebido na RFFSA, a participação dos programas de treinamento e do tipo de inserção ocupacional dos ex-funcionários. As principais conclusões de cada estudo foram as seguintes:

Quanto aos determinantes do rendimento:

- Cada ano a mais de escolaridade aumentava o salário em 9%;
- Os homens recebiam 37% a mais do que as mulheres;
- A mudança de atividade e a participação no programa de treinamento tinham um efeito significativamente negativo sobre o salário.

Quanto ao diferencial de rendimentos em relação ao salário recebido na RFFSA:

- A mudança de atividade e a participação no treinamento eram variáveis que afetavam a diferença salarial em relação à época da RFFSA de maneira negativa;
- As pessoas que mudaram de atividade ganhavam 25% a menos do que as pessoas que não mudaram;
- Aqueles que exerciam atividade nos setores de comércio e agricultura apresentavam redução salarial em relação aos empregados de serviços.

Quanto ao tipo de inserção ocupacional dos ex-funcionários:

- Os trabalhadores com maior probabilidade de pertencer ao mercado de trabalho são os homens, os mais novos e de menor escolaridade;

Destacam-se ainda algumas interpretações comentadas a seguir.

Nos primeiros planos de desligamento em 1995, ainda sob efeito do primeiro ano do Plano Real, em que a economia estava em maior atividade, 54% dos desligados tinham o nível superior completo, dentre as possíveis interpretações destacam-se: a melhor qualificação que permite melhores oportunidades na obtenção de um novo emprego e maiores condições para abertura de seu próprio negócio, estimulados pelas campanhas de apoio do governo nesse sentido – treinamento SEBRAE, apoio à micro-empresa e financiamentos. Nos períodos seguintes, o número de trabalhadores desligados que tinham educação de nível superior foi sempre inferior a 33% do total.

Uma importante constatação é de que a maioria diminuiu a sua renda mensal, na ocasião da pesquisa, ela era em 72% dos casos inferior ao último salário, sendo que 47% dos que estavam trabalhando ganhavam menos de 60% do que recebiam na RFFSA. Pode-

se explicar esses fatos, pelos salários dos empregos disponíveis no mercado e inicial de carreira serem menores devido a pouca oferta e à grande procura. Além disso, os negócios próprios demandam um maior investimento inicial e têm um retorno demorado.

Os planos de desligamento seguintes a 1995 têm demonstrado que os empregados que se situam nos níveis intermediários são os que mais aderem aos planos. Ressalta-se, também, que o capital humano da RFFSA possui uma especificidade, que se traduz em poucas oportunidades de trabalho que não incentiva a abertura de novos negócios.

5 – Conclusão

Os números de desligamentos impressionam e, se considerarmos que por trás de cada número existem, normalmente, duas ou mais pessoas, ficam ainda mais espantosos. É possível imaginar quantas pessoas tiveram suas vidas atingidas, muitas vezes, por mudanças para um nível de vida pior, para a insegurança e para a desesperança. As Reformas são, sem dúvida, necessárias, porém o sacrifício de alguns, também, tem sido inevitável.

Não seria essa política de desligamento de pessoal, considerada como uma necessidade para o equacionamento das empresas estatais e governo, na verdade, uma transferência de um problema de caixa, para aumento da taxa de desemprego e crescimento da informalidade? Com certeza, esse ajuste precisa ser feito, e o prêmio oferecido no desligamento poderia ser considerado como uma compensação, de maneira a diminuir o impacto social.

Infelizmente, o prêmio que deveria ser criador de uma nova oportunidade para esse ex-empregado, é mal aplicado ou é utilizado como equacionador de dívidas de um servidor que está há mais de 7 anos sem reajustes salariais. Principalmente, quando se constata que aqueles que têm menor possibilidade de oportunidades no mercado, os de nível intermediário e de baixos salários são os que mais aderem. Os mecanismos de coerção pelos quais vem passando o trabalhador ferroviário, podem ser a explicação para a contínua adesão.

Contudo, fica uma curiosidade, quais seriam as características dos empregados que ainda resistem na RFFSA? Por que continuam trabalhando em uma empresa em liquidação

sem nenhuma perspectiva de sobrevivência? “Um homem trabalha para uma corporação ou para um sindicato ou igreja essencialmente pela mesma razão geral, que é o fato disso valer a pena” (Motta, 1981, p.178). Para os 622 empregados da RFFSA em liquidação, ainda vale a pena.

6 – Referência Bibliográficas

KASZNAR, Istavan K. Bases da avaliação econômica e social do desligamento de pessoal por macroregião, na RFFSA: um estudo de caso. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, jan/fev 1997, p.151-62.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Os avanços da Reforma na Administração Pública. <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes>. Brasília. 2001.

MOTTA, Fernando Prestes. Teoria geral da administração: uma introdução. 9 ed. São Paulo: Pioneira, 1981.

89799

BIBLIOTECA
HENRIQUE SIMONSEN
DAÇÃO GETÚLIO VARGAS

314433/03

13/03/9003



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

FGV/EBAP
Central de Atendimento
Praia de Botafogo, 190
4º andar
CEP 22253-900
Tel.: (21) 2559 0000
Fax: (21) 2559 0000
atendimento@fgv.br
www.fgv.br/ebape

