

DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CASO DO PARADIGMA ESTADO CÊNTRICO NO BRASIL

THE DEMOCRATISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE DECLINE OF THE 'STATE CENTRIC' PARADIGM IN BRAZIL

CARLOS ANTONIO MENDES DE CARVALHO BUENOS AYRES

Professor do Departamento de Ciências Sociais na Universidade Federal do Piauí. Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A mundialização do capital e o Estado-nação – 3. Governo FHC: a reforma do Estado e a era do resgate da legitimidade perdida – 4. As elites sociais – 5. A tecnoestrutura estatal e a elite administrativa: 5.1 Concurso público e institucionalidade democrática – 6. A organização institucional do Estado e a democratização da Administração Pública – 7. Conclusão.

RESUMO: O artigo trata da questão da reforma do Estado no Brasil à luz das grandes transformações do mundo contemporâneo rumo à uniformização dos espaços econômicos, políticos, sociais e culturais. Procura mostrar que as transformações que se abatem sobre o Estado brasileiro constituem um produto genuíno da onda de modernização administrativa de extração neoliberal levado a efeito pelos países de industrialização avançada desde meados da década de 50. Encetado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, o processo de reforma do Estado vem contribuindo para que o Estado brasileiro seja atingido por um processo de racionalização acentuada cujo efeito mais visível é a democratização da Administração Pública, graças a uma série de providências institucionais e organizacionais, a saber, adoção do modelo de gestão gerencial, a instituição periódica do concurso público, a profissionalização do serviço público, etc. Busca-se mostrar, também, que o cenário em que se desenvolve a vida política brasileira tem dado azo à formação de uma promissora institucionalidade democrática, apesar dos percalços representados pelas restrições financeiras que atingem a economia do setor público. A construção dessa institucionalidade democrática, embora, por um lado, seja uma resultante direta do grau de conscientização cívica da população, constitui, por outro lado, o produto decorrente da formação de uma elite administrativa competente, que se perfila tanto como sujeito quanto

como objeto da reforma do aparelho do Estado ainda em curso, no âmbito do governo de Luís Inácio “Lula” da Silva.

PALAVRAS-CHAVE: Capitalismo globalizado. Sistema mundial. Reforma do Estado. Governo. Institucionalidade democrática. Administração gerencial. Elite administrativa.

ABSTRACT: The paper examines the problem of the reform of the state in Brazil in light of the major transformations the contemporary world has undergone in unifying economic, political, social and cultural policies. The paper shows that the changes in the Brazilian State are genuine results of administrative modernization. Modernization coming from the neoliberalist wave emanating from several advanced industrialized countries since the late fifties. The state reforms which begun here in 1995 during President Cardoso's first government have contributed to the intense rationalization of the Brazilian State. The most visible effect of the institutional and organizational measures is the democratization of public administration. These measures include: the introduction of the model of managerial administration, periodic public competition processes, and professionalizing the public service. The paper also argues that the context in which Brazilian political life has developed has given the pretext to create a promising democratic “institutionality”, despite the financial restrictions on the public sector economy. The construction of this democratic ‘institutionality’ is a direct result of the public's civic awareness, but is also is product of the creation of an efficient administrative elite. This elite is simultaneously the subject and object of the reforms of state apparatus ongoing under President Luís Inácio “Lula” da Silva's government.

KEY WORDS: Globalized capitalism. World system. Reform of the state. Government. Democratic “institutionality”. Managerial administration. Administrative elite.

Recebido para publicação em março de 2004.

1. Introdução

O estudo da sociedade humana possui um complicador insolúvel – a eterna propensão desta última a uma constante transformação de sua asseidade. Tal fenômeno, que é evidente por si mesmo, tem conduzido os investigadores sociais a uma periódica revisão de seus modelos de explicação da realidade, dos fundamentos científicos de suas áreas de atuação, assim como de suas convicções teóricas. Em outras palavras, as ciências sociais são instadas cada vez mais a relativizar – e

com maior celeridade do que dantes – aquelas certezas epistemológicas mais consistentes e tidas como auto-evidentes. Isso requer um estado de espírito eclético e irreverente à diversidade dos modos de expressão e de jurisdição cognitivas; uma disposição despojada no processo de análise dos fatos, acontecimentos, atos e condutas históricas, fundado no não desprezo pelo parcial e indiciário; uma preocupação cautelosa em não atropelar a explicação, compreensão e interpretação dos fenômenos sócio-históricos mediante atitudes analíticas açodadas.

Como se não bastassem essas advertências teórico-metodológicas, os cientistas sociais ainda se vêm às voltas com a inadequação conceitual do Estado enquanto fronteira natural para o estudo das obras de civilização. E, embora o Estado-nação ainda predomine como “unidade de análise e suporte lógico da investigação” da vida societária, tal fato não pode servir para justificar uma impossibilidade absoluta de compreensão científica da “lógica própria” e da “autonomia crescente” tanto das estruturas e processos verificados nas unidades subnacionais, ou quadro “infra-estatal”, quanto das estruturas e processos em curso de larga escala e de longo alcance de âmbito transestatal, ou quadro “supra-estatal”, ao contrário do que postula Boaventura de Sousa Santos (1995).

À parte essas questões relativas às estruturas e aos processos locais, importa-nos não-somente focalizar a análise de algumas características emergentes das estruturas e processos transestatais, assim como a imbricação dialética entre o Estado e o capitalismo, tendo como moldura o quadro geral de análise do avanço da democracia brasileira, particularmente desde o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, passando agora pelo transcurso dos primeiros ensaios governamentais do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Esse movimento de consolidação das instituições democráticas brasileiras é devidamente associado aos movimentos globais do sistema mundial e às tendências sugeridas – e impostas – pelo mercado transnacional, pelas alianças estratégicas firmadas entre as grandes corporações e pelos fluxos dos fatores da produção (capital, tecnologia, força do trabalho, divisão do trabalho social etc.). Para tanto, convém se reportar à articulação de três das principais e mais universais instituições-nodais de nossa época – o Estado (organização jurídico-

política nacional), a democracia (mecanismo de escolha franca de representação e/ou de acesso ao poder político representativo), e o capitalismo (formação socioeconômica).

Portanto, nosso sucinto ensaio tem como escopo lançar alguns fochos de luz sobre o processo geral, ora em curso, de transmutação do Estado brasileiro em meio a um ambiente circundante marcadamente democrático. Resultante de um processo de modernização administrativa que remonta à década de 1930, em plena vigência da ditadura de Getúlio Vargas – e submetido desde então a fluxos e refluxos de concepções contraditórias –, o Estado brasileiro é instado a assumir uma nova representação sociopolítica que tende a equipará-lo às organizações governamentais representativas das nações de industrialização avançada; e de roldão é acometido por uma renovação de suas estruturas e organogramas internos e por uma revitalização de seus valores, de suas normas e de suas funções administrativas, assinalando o fenômeno da democratização de sua materialidade institucional, ainda que silenciosa, ignota e latente.

O percurso por nós empreendido procura dar conta do fato segundo o qual o projeto de reforma do Estado sob implementação no Brasil constitui uma derivação objetiva da onda de modernização administrativa que vem grassando nos Estados contemporâneos do primeiro mundo desde meados da década de 1950, na esteira das transformações do capitalismo como doutrina e como formação socioeconômica. Enquanto invenção cultural gestada nos estertores do feudalismo, paulatinamente adquirindo expressões identitárias cada vez mais sofisticadas – comercial, industrial ou financeiro; competitivo clássico, organizado (ou monopolista), de bem-

estar ou tardio –, o capitalismo espraia incontinenti por todas as plagas geopolíticas, “como uma medida de todas as coisas”, para finalmente instalar-se nas entranhas institucionais e organizacionais dos Estados nacionais, completando assim a sua trajetória rumo à ubiqüidade no espaço-tempo histórico, ao transformar-se numa (para) religião avassaladora cuja sede situa-se nas adjacências de Wall Street.

Atento a essa ação invasiva nas entrâncias estatais mediante a introdução do paradigma de gestão gerencial, um aporte doutrinário autêntico proveniente da administração de empresas privadas, e a adoção sistemática do instituto do concurso público, busca-se apontar as condições e fatores responsáveis pela democratização da Administração Pública Federal mediante a exposição operacional de duas das mais importantes categorias funcionais representativas da elite administrativa brasileira – Analista em Planejamento e Orçamento – APO e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Importa destacar que esses referidos agentes públicos do quadro permanente da Administração Pública Brasileira perfilam-se tanto como sujeitos quanto como objetos da supracitada transfiguração estatal, pois desempenham um papel central nos novos termos relacionais entre o Estado e a sociedade inclusiva, à cata de legitimidade governamental. A escolha de tais categorias de agentes públicos também se justifica devido à operacionalização da linguagem gerencial e pela gestão, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Adverte-se, ainda, que as conclusões obtidas a partir de seu *modus operandi* individualizado e de seu contributo ao funcionamento da máquina pública resultaram de exaustivas observações, interlocuções e entrevistas no decurso de uma convivência parcial do autor do ensaio nos

desvãos da Administração Pública Federal entre os anos 2000-2002, culminando com uma tese de doutoramento defendida na Universidade de Brasília em agosto de 2002. De modo que as análises e exames aqui realizados constituem produtos de elucubrações mais amplas acerca do universo administrativo e governamental do Estado brasileiro, proporcionado por uma pesquisa anterior lastreada por recursos públicos em prol dessa inesgotável temática no Brasil e no mundo.

2. A mundialização do capital e o Estado-nação

Uma avalanche de acontecimentos históricos de grande monta e expressão vária tem assinalado o último quartel do século XX e início do século subsequente, encerrando significados reveladores de um *novus ordo rerum* internacional. Tais acontecimentos podem ser assim resumidamente destacados. O neoliberalismo – ou liberalismo redivivo – se afirma na mesma proporção em que o Estado-providência, em sua expressão keynesiana (Estado de Bem-Estar Social), é confrontado com uma crise em seus fundamentos, grassando inclemente sob a égide da globalização. A escalada dos gastos nos orçamentos sociais é objeto de contenção devido ao desequilíbrio fiscal provocado pelo aumento dos níveis de desemprego, sobretudo a partir do choque do petróleo. A política do pleno emprego, que vigorava desde 1945, é substancialmente esvaziada, conduzindo, pois, à perda da centralidade do trabalho, que, por sua vez, coincide com a afirmação e consolidação da centralidade da política de combate à inflação associada à valorização financeira do capital. E com a intensificação do intercâmbio econômico, político, social e cultural entre as nações, em escala

mundial, o capitalismo termina por se transmutar em seu próprio demiurgo, uma vez que engendra

“(...) um ingente movimento de circulação de mercadorias e créditos/débitos financeiros, de correlação de idéias, forças e interesses em disputa generalizada, de identidade quanto às preocupações para com os múltiplos problemas que afligem os homens, assim como de semelhanças comportamentais e de estilos de vida (...)” (Buenos Ayres, 2003:2-3).

De igual modo, com a intensificação das relações econômicas, sociais, políticas e culturais, a idéia do Estado-nação como referencial auto-subsistente para a compreensão da realidade da vida em sociedade redundou insustentável, pois os processos sócio-histórico-estruturais normalmente analisados pelas ciências sociais expandiram-se de tal maneira que a sua explanação exigiu uma moldura sociogeográfica de maior magnitude. Referência sempre importante para a análise dos fatos da vida social, o Estado não mais pode ser considerado como o marco de travejamentos exclusivos para a compreensão dos significados assumidos pela sociedade humana hodierna. Atualmente, o âmbito planetário é que se constitui o limite natural e analítico da ação social. Além do mais, as condições concretas da realidade da vida econômica e política nacional e internacional requerem a funcionalidade impessoal do sistema econômico mundial; pouco efeito produz a alternância personalista no poder, contando com a estreita margem de manobra à disposição dos governos nacionais. Para fins práticos, o curso de idéias pró-mercado configura uma tendência que se afigura irresistível e subjugadora como a força da gravidade terrestre ao atrair os corpos ao solo, dada a sua predominância no curso dos interesses pragmático-utilita-

ristas definidos pela *pax americana* quanto à estabilidade das relações pacíficas no ambiente assimétrico do concerto das nações.

As recomendações programáticas de organismos multilaterais e transnacionais tendem a tornar as administrações públicas nacionais compatíveis entre si, universais em sua operacionalização técnica. Razão pela qual impõem-se as exigências de uniformizações globais das diretrizes relativas à desestatização, à privatização, à desburocratização, à desregulamentação (reforma do Estado *lato sensu*), à adoção de um novo paradigma de gestão e formas descentralizadas de ação administrativa (reforma do Estado *stricto sensu*), assim como à abertura das fronteiras comerciais, à constituição de zonas francas e à criação de uniões aduaneiras e monetárias.

Múltiplas são as características assumidas pela reordenação do sistema mundial, em que os mais visíveis e distinguidos são: a constituição de blocos locais, regionais, internacionais e intercontinentais e seus mecanismos regulatórios compatíveis relativos a procedimentos aduaneiros, monetários, fiscais, financeiros, econômicos, ideológicos, lingüísticos, axiológicos, teleológicos e administrativo-gerenciais. A deflagração desse ingente conjunto de transmutações sócio-histórico-estruturais é presidida pela expansão célere do capitalismo rumo à uniformização de práticas e valores sócio-ontológicos hegemônicos. Mas o que move o capital, enquanto categoria social complexa, em sua sanha hiper-reprodutiva, é o interesse utilitarista expresso na persecução do lucro e na aquisição de vantagens comparativas, tanto ao nível individual (a ganância, a satisfação pessoal com base na diferença segregadora enquanto fator de distinção social, o desejo motivado pelos recalques do estigma da pobreza, a neces-

cidade de perpetuação pessoal mediante a constituição de uma biografia familiar, competição pelo emprego, etc.) e coletivo (sentimento de pertença nacionalista, emulação no âmbito do jogo do mercado mundializado etc.) quanto ao nível organizacional (prevenção à baixa tendencial da taxa de lucro e à deteriorização dos meios de troca na balança de pagamentos, apreço pelas disputas de poder ou busca de hegemonia, ou mesmo de sobrevivência política etc.). Tudo isso se configura na objetividade das sociedades industriais modernas, em função de as mesmas serem orientadas para o mercado.

A transmigração extraterritorial do Estado-nacional via constituição de empresas transnacionais, ou, em outros termos, a transnacionalização das empresas enquanto fenômeno da “transestatividade”, constitui o mecanismo básico a partir do qual se afirmam e se consolidam os fundamentos de uma ordem política global sob a égide de uma federação de Estados pós-westfaliana. O significado que emana da emergência vigorosa de um tal fenômeno evoca o questionamento analítico do princípio territorial da organização social e política moderna e o reordenamento das relações de poder intra-inter-regionais/continentais, o que, por sua vez, evoca a continuidade, agora em ritmo frenético da trajetória normativa encetado pelo Tratado de Westfalia de 1648. Se no século XIX o padrão-ouro e o constitucionalismo representavam os signos da adesão de uma emergente ordem internacional, como postulava Karl Polanyi (2000), no decurso do último quartel do século XX e início do século XXI a persecução do equilíbrio fiscal e orçamentário, a valorização financeira do capital privado e a elevação da democracia a conceito de vocação mundializada tornou-se o pré-requisito funcional à adscrição dos Estados-nação à camaleônica ordem internacional contemporânea.

Não é à toa que o processo de uniformização econômica, financeira e política do mundo cada vez mais propende a implicar numa correspondência biunívoca com o processo de uniformização de estratégias de combate aos problemas engendrados pelo processo primeiro; o que engloba não apenas as chamadas externalidades físicas internacionais associadas ao bem-estar econômico das empresas, à saúde da população em geral e ao meio-ambiente, no contexto territorial de demais países, mas também àqueles problemas cuja grandeza e coeficiência de “deleterialidade” para a estabilidade funcional das nações exigem o imperativo de uma resolução no cerne de um fórum multilateral de Estados soberanos – tráfico de armas, de órgãos humanos, de animais e de escravas brancas, combate à pedofilia, controle do fluxo de capitais, lavagem de dinheiro levada a efeito pelo crime organizado, combate à corrupção e aos mecanismos de espoliação das massas, direitos coletivos e individuais, liberdade de expressão etc. Em outras palavras, e um tanto paradoxalmente,

“(…) a mundialização dos espaços econômicos, políticos e culturais possui a contrapartida da mundialização dos conflitos de interesses e dos problemas de distribuição de riqueza e renda, assim como da desigualdade das regras de funcionamento do mercado internacional de bens de consumo, de trabalho e de capital – a homogeneização dos espaços ontológicos ditados pelo capitalismo organizado conduz à homogeneização das reivindicações por equidade e justiça sociais” (Buenos Ayres, 2002: 295).

Conseqüentemente, a série de transformações de natureza administrativa que tem incidido sobre a estrutura governamental do Estado brasileiro constitui uma investida homogeneizadora que se con-

substancia numa trajetória de afirmação pujante do capitalismo em seu estágio atual de expressão ontológica. Na verdade, trata-se de um processo ingente de preenchimento fenomenal do vácuo deixado pela derrocada econômica e política do sistema de planejamento central originalmente engendrado pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, e disseminados por diversas comunidades políticas territoriais que gravitavam em seu derredor, os Estado-satélites da chamada “cortina de ferro”. O ocaso dos Estados socialistas e respectivas formas de organização sociopolítica e econômica permitiu novas e promissoras condições de possibilidades de desenvolvimento organizacional ao capital. O óbice interposto pela concorrência do extinto modelo econômico-político soviético operava como um dispositivo de contenção ao capitalismo e seu sistema anárquico de preços fundado na lei da oferta e da procura, cerceando sua perspectiva de expansão planetária. Decorrido mais de uma década após a desintegração geopolítica soviética, o capitalismo ainda está longe de esgotar todas as suas possibilidades existenciais. Mas seu estágio hodierno de maturação transnacional já assinala para o seu ponto culminante de difusão e, paradoxalmente, para seu ponto terminante, ou seu ponto de dissolução. É preciso que o capitalismo alcance a sua plenitude organizacional mediante a universalização de suas leis, antes que novas formas de recombinações sistêmicas sejam geradas. E nesse processo é inevitável a obsolescência, ou disfuncionalidade, de uma pluralidade enorme de instituições de base. Afinal de contas, o alcance da plenitude do capital é contemporâneo da reconfiguração política do mundo por meio da confluência dos Estados-nação rumo à assunção de uma federação de Estados terrestres.

3. Governo FHC: a reforma do Estado e a era do resgate da legitimidade perdida

Pode-se citar pelo menos quatro premissas que procuram justificar e embasar o diagnóstico da proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: a crise fiscal e financeira do Estado, a publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, a suplantação de todas as outras linguagens da administração pública pela linguagem gerencial e o imperativo de imprimir ao Estado uma maior capacidade de regulação e coordenação de suas atividades, de modo a recuperar a legitimidade governamental perdida nos anos tormentosos da década de 80; um fracasso econômico rematado, abrandado pela promissora redemocratização do país após décadas de vigência do estado de exceção.

A crise fiscal do Estado tem conduzido os governos dos países industrializados a adotarem uma postura política de modernização da administração pública que resulta numa nova representação da ação estatal perante a sociedade inclusiva. Tal crise está por trás da onda de alijamento do Estado do processo de promoção direta do desenvolvimento econômico, fator este responsável pela redução de seu tamanho. Daí a defesa das correntes neoliberais de pensamento em favor da implementação de um programa sistemático de redefinição do papel do Estado, mediante a privatização de empresas públicas e a desregulamentação do mercado, terminando por resvalar para uma reforma da própria máquina pública – a reforma administrativa. No Brasil, isso tem se produzido desde o Governo Collor, com a instituição do Programa Nacional de Desestatização. Porém, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, o processo de desestatização é intensificado e o Estado passa a adquirir

uma nova feição político-administrativa via adoção do modelo de gestão gerencial.

Visando equacionar e pôr um fim ao desequilíbrio financeiro das contas públicas, o Governo FHC promoveu uma série de mudanças de natureza institucional e organizacional cujo motor propulsor foi a aprovação de várias emendas constitucionais, tanto no capítulo da Ordem Econômica, quanto no capítulo da Administração Pública propriamente dita. A reforma administrativa e previdenciária, ao lado da privatização das empresas estatais, sobretudo aquelas que operavam no segmento da prestação de serviços de utilidade pública (telefonia, energia elétrica, por exemplo), despontaram como protagonistas desse processo de transformação da figura e do papel do Estado.

A adoção de procedimentos governamentais, orientados pela lógica gerencial, por meio de instrumentos de auditagem e avaliação *a posteriori* e da flexibilização do princípio da hierarquia – tão caro ao princípio da legalidade enquanto substrato jurídico do Direito Público –, tem estimulado o exercício da transparência na implementação das políticas públicas segundo metas prévias, fator evidente de controle da sociedade sobre as destinações orçamentárias federais, estaduais e municipais, a cargo das entidades governamentais e não-governamentais. No caso das entidades governamentais, esse controle da sociedade reflete – e prefigura – um deslocamento de poder decisório que põe em xeque a representação política (os parlamentares) e burocrática (os elementos da tecnoestrutura) que se incrusta institucionalmente no interior do Estado – trata-se do choque entre a democracia representativa e a democracia participativa no contexto geral de transferência de poderes de decisão do Estado para a sociedade.

Revela-se como bastante significativo o fato de que o documento-mãe *Plano diretor da reforma do aparelho do estado* apresente-se por demais lacônico ao referir-se ao processo de desestatização, desregulamentação e privatização, ou seja, ao processo de reforma do Estado *lato sensu*. Essa conduta parcimoniosa, no entanto, contrasta com o procedimento governamental adotado quanto a pavimentar o caminho que conduz ao afastamento parcial do Estado da seara do mercado enquanto agente produtivo direto. Logo, constata-se que todas as alterações constitucionais, organizacionais e institucionais relativas à reforma propriamente dita do aparelho do Estado ocorreram tardiamente. O próprio documento supracitado foi aprovado apenas em 21.09.1995, por ocasião de uma reunião da Câmara da Reforma do Estado, sendo, em seguida, aprovado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e publicado em novembro do mesmo ano. Donde se conclui que as alterações constitucionais relativas à reforma administrativa constituem um processo auxiliar e coadjuvante à magnitude do processo de transfiguração institucional do Estado brasileiro segundo o receituário do Consenso do Washington (1989).

Esse quadro geral de transformações incidentes sobre o Estado, que, por sua vez, assinala o mundo globalizado, onde a tendência à uniformização dos espaços de reprodução econômica conflui com a tendência à uniformidade dos problemas de caráter eminentemente sociais, está sendo levado em conta pelo governo Lula, sobretudo pela enorme sobrecarga de pretensões políticas de que se constitui alvo, e que é condutora, por excelência, de uma eventual e ingente crise de racionalidade e de legitimidade (crise de governabilidade). A habilidade em buscar soluções criativas para os problemas que a ordem contingente

não cessa de gerar dependerá, cada vez mais, da capacidade administrativa e financeira (capacidade de governança) das instâncias administrativas. Em suma, governabilidade e governança constituem atributos indissociáveis a qualquer investida político-institucional almejada pelos governos, nacional, subnacional e municipal.

O conjunto dessas providências de caráter administrativo e organizacional serve para indicar um marco referencial dos mais significativos no processo de modernização do Estado brasileiro que vai de 1930 a 2004. No interregno entre esses dois referenciais histórico-cronológicos podemos classificar cinco períodos importantes da história administrativa no Brasil. Os quatro primeiros períodos são nomeados por Humberto Falcão Martins (1995) como se segue: a Modernização Daspeana, compreendendo a primeira era Vargas; a Administração Paralela, que se estende de 1945 a 1964, passando pelo governo de Eurico Gaspar Dutra, pelo segundo governo Vargas e pelo governo de Juscelino Kubitschek, no âmbito do qual se justifica o rótulo escolhido; a Administração para o Desenvolvimento, entre os anos 1964-1985, coincidindo com a época de vigência da ditadura militar; e a Era da Desmodernização, cuja abrangência é simultânea ao período de redemocratização no país, entre 1985 e 1994. Na seqüência, dando continuidade a essa taxinomia administrativa brasileira, na esteira da periodização encetada pelo autor em apreço, chamamos de a *Era do Resgate da Legitimidade Perdida* o período que se estende de 1995 aos nossos dias, partido do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso e, sem solução de continuidade, passando pelo Governo de Luís Inácio “Lula” da Silva. A razão para tal nomeação decorre não apenas da reforma do Estado em sentido amplo, compreendendo os processos correlatos de

desestatização, privatização, desregulamentação e da justaposição do paradigma gerencial sobre o paradigma burocrático, mas de todo um amplo leque de medidas que tem por objeto a tentativa voluntarista de implementação do universalismo de procedimentos, calcado este no reconhecimento tácito e líquido dos direitos sociais inalienáveis dos cidadãos, ou, em outros termos, na construção de uma institucionalidade democrática. Entre as medidas de maior impacto na relação entre o Estado e a sociedade destacam-se, por exemplo, a criação das Agências Executivas (Aneel, Anatel, ANP, Anvisa, ANS, ANA, ANTT), do programa rede do governo (rede eletrônica governamental de informações: www.redegoverno.gov.br), da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Contudo, essa investida de transformação não-incremental tem sido rigidamente cerceada pelo que denominamos de a *síndrome do ajuste fiscal*.

Essa síndrome do ajuste fiscal assegura que a dependência do fluxo contínuo e regular de capital externo, sob a forma de investimento direto ou simplesmente especulativo, para fins de equilíbrio orçamentário, fiscal e cambial do Estado brasileiro, constitui o fator preponderante para a manutenção do modelo ortodoxo de política econômico-monetária desde o início do primeiro governo de FHC. Esta, por sua vez, impõe a sua lógica de sistema macroeconômico a todas as demais instâncias constituintes e constitutivas dos subsistemas socioeconômicos. Em outras palavras, nunca as amarras do sistema financeiro nacional estiveram tão organicamente vinculadas e comprimidas ao sistema monetário internacional, assim como, também, nunca este último ficara tão à mercê das vicissitudes funcionais daquele, fato este que se revela amplamente comprometedor

para a eficácia marginal do capital. De tal modo que a súbita ruptura de liquidez no âmbito das economias industrializadas, mesmo que dependentes e importadoras de capitais, como a do Brasil, cujo montante percentual da dívida pública já margeia aos 58% do seu PIB anual, produziria o efeito de uma bomba devastadora que se reverberaria em cadeia por todo o arcabouço dos organismos econômico-financeiros mundiais.

Não obstante os revezes decorrentes de uma situação de permanente restrição orçamentária, impedindo uma melhor disseminação da modernização societal e gerencial no âmago da administração pública brasileira, o que se torna evidente é que a fonte de legitimidade em que o poder público procura se arrimar paulatinamente é a aquela que consiste na eficácia dos métodos de gestão dos negócios públicos, donde se conclui que a sua operacionalização efetiva obrigatoriamente passa pela gestão dos recursos humanos e pela periodicidade do concurso público enquanto modalidade legítima de ingresso no âmago do Estado. A conjugação desses esforços de modernização e profissionalização do serviço público prefigura um mais do que significativo avanço da democratização do poder no país, como veremos a seguir.

4. As elites sociais

A redemocratização brasileira, ensejada a partir de meados da década de 80 tem possibilitado novos modos de reorganização das instituições, em particular, e da sociedade civil, em geral. No entanto, as estruturas de dominância que tradicionalmente determinam os rumos e as escolhas econômicas, políticas e sociais ainda influenciam vigorosamente os destinos da nação brasileira. Tais estruturas tradicio-

nais básicas de dominância são compostas por representantes de diversas instituições de natureza mercantil, industrial e financeira, integrantes do quadro funcional geral da economia brasileira – a elite empresarial, e o que a distingue das demais elites sociais é o seu vínculo direto com a produção na condição de gestor administrativo-mor. Podemos também designar os integrantes mais influentes da classe empresarial como elite econômica. Porém, adscritos ou não à supracitada elite, destacam-se duas outras modalidades de elites – a elite intelectual e a elite política.¹

Podemos nomear de elite intelectual todos aqueles intelectuais que integram e dão suporte ideológico às propostas de poder e/ou projetos de poder inclusas no sistema econômico, no sistema político e, originalmente, no sistema social. A elite intelectual, que, em geral, é oriunda do meio acadêmico de nível superior e demais instâncias associadas às instituições educacionais, desempenha um papel estratégico e funcional como correia de transmissão entre os referidos sistemas, com destaque para os dois primeiros, dada a importância delas na gestão econômica, na administração das demandas públicas e na conformação dos valores de base que condicionam a conduta dos cidadãos – desde os que formam a primeira classe àqueles que integram a derradeira. As elites intelectuais são fomentadoras de espírito crítico, por meio das artes, da literatura, da música etc.; e, também, são indutoras de mudanças socioestruturais por meio da ciência e das tecnologias de vanguarda. Contudo, dentre todas as elites acima arroladas, a elite intelectual se nos apresenta como a que possui o maior grau de indefinição, e por isso mesmo é a menos organizada, coesa e, paradoxalmente, a menos poderosa, apesar de constituir uma das mais impor-

tantes instâncias de formação da ‘opinião pública’ e de reprodução social.

A elite política, por sua vez, é a mais heterogênea de todas, por compor o conjunto dos representantes populares constituídos segundo ratificação de processo político-eleitoral e/ou chancela de partido político. Geralmente abrangem componentes provenientes das elites econômicas e das elites intelectuais. Conjugada, principalmente, à elite política e à elite econômica destacam-se os grupos de interesse articulados, que, por sua vez, podem ser mais adequadamente classificados como grupos de pressão (os *pressures groups*). Uma importantíssima modalidade de elite, derivada da sociedade em geral, e mesmo do âmbito específico das demais elites supracitadas, vem desempenhado nas sociedades industriais modernas e contemporâneas um papel nodal no processo de organização, controle, regulação e execução de programas governamentais – as elites administrativas. Em suma, podemos enumerar pelo menos três grandes grupos de elites que compõem a chamada classe política brasileira, a saber: líderes políticos (portadores ou não de mandatos eletivos), gestores governamentais (elementos da tecnoestrutura estatal) e líderes empresariais (representantes das mais diversas associações patronais). No entanto, devido ao nosso tema de ensaio, dedicaremos uma atenção focalizada sobre a reforma do Estado e o papel desempenhado pela elite governante (política e administrativa) no processo global de transmutação do Estado em sua relação com a sociedade inclusiva.

5. A tecnoestrutura estatal e a elite administrativa

O conceito de tecnoestrutura, originalmente atribuído a John Kenneth Galbraith

(1983), alude às elites administrativas incumbidas de tomar decisões estratégicas e incisivas no âmbito das grandes “empresas industriais amadurecidas”. O conceito de tecnoestrutura estatal, por sua vez, constitui uma adaptação realizada por Octavio Ianni (1996) para individuar o contexto organizacional do Estado. Segundo este último autor, por um lado, o conceito de tecnoestrutura estatal pressupõe um corpo técnico especializado (tecnocracia), um conjunto de organizações burocráticas de apoio e um amplo leque de meios operacionais finalísticos – dimensão estrutural. Ao passo que, por outro lado, esse mesmo conceito abrange alguns componentes interativos, a saber: a imbricação tecnocracia-órgãos de planejamento, formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas; a disseminação crescente de padrões de pensamento técnico-científico; a hipertrofia do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo; e o entrelaçamento mútuo entre a arena de dominação política e a arena de acumulação e apropriação econômica – dimensão funcional.

A compreensão estrutural e funcional da tecnoestrutura estatal pode ser otimizada mediante o exame da natureza e funções de duas das mais importantes categorias funcionais da administração pública brasileira: os Analistas em Planejamento e Orçamento – APOs e os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGGs. As análises em torno dessas categorias ocupacionais governamentais são por demais esclarecedoras do processo silencioso de captura do Estado pelos segmentos sociais representativos do “interesse geral” da sociedade. Em outras palavras, trata-se de uma das muitas expressões de afirmação estrutural do paradigma socio-cêntrico efetuada por intermédio desses componentes da tecnoestrutura estatal.

Enquanto elementos da tecnoestrutura estatal, Analistas e Gestores Governamentais coabitam o mesmo espaço administrativo, desempenham funções díspares entre si, porém complementares, e possuem origens cronologicamente muito próximas, respectivamente, 23.07.1987, segundo o Dec.-lei 2.347, e 06.10.1989, de acordo com a Lei 7.834. A natureza de suas atribuições gera em seu derredor uma jurisdição administrativo-institucional que comporta distintos graus de permeabilidade às injunções políticas. Ambas as categorias funcionais estão em processo de franca ascensão devido a duas ordens de fatores: seu crescimento numérico, possibilitado pelo provimento anual de concursos, e a alta – e crescente – incidência de racionalização que tem tomado de assalto o Estado brasileiro desde o primeiro governo de FHC, a partir de 1995, em consonância com a onda de modernização administrativa adotada pelos países de industrialização avançada nos meados dos anos 1950 (Buenos Ayres, 2002).

Os analistas possuem um nicho próprio, são sedentários, neles preponderando o elemento técnico sobre o elemento político; exercem funções gerenciais de controle e monitoramento das execuções orçamentárias relativas aos programas de ação governamental no âmbito do Plano Plurianual (programas finalístico, de serviço ao Estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo). Os traços operacionais denotados por seu ofício como que os confinam a arenas específicas de planejamento e controle orçamentário no âmbito da estrutura administrativa brasileira, fato este que lhes asseguram uma inequívoca definição na execução de suas atividades institucionais, conforme sejam lotados na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI ou na Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Na verdade,

compõem o quadro funcional responsável pela implementação do paradigma gerencial de gestão pública, pois a eles compete o acompanhamento telemático, via painéis de controle orçamentários (*tableaux de bord budgétaires*), dos gastos dos créditos públicos segundo metas pré-fixadas. De modo que, atualmente, qualquer referência funcional pertinente ao ofício dos analistas de planejamento e orçamento supõe obrigatoriamente a emergência e consolidação da mais nova modalidade de gestão adotada pela Administração Pública Federal no decurso de sua história recente – a administração gerencial, ou gerenciamento público (ibidem).

Os gestores governamentais, por sua vez, não dispõem de um hábitat exclusivo, são nômades por excelência, apresentam um caráter administrativo mais político do que técnico e se desincumbem de funções básicas referentes ao desenho, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, além de funções de direção e assessoramento no cerne dos mais altos escalões da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (atividades-fim). No entanto, uma parcela expressiva de Gestores desempenha atividades de apoio técnico e operacional associadas à gestão de políticas públicas (atividades-meio), conforme prescreve a Lei 7.834/89. E por desempenharem predominantemente atividades finalísticas, os gestores são expostos cotidianamente a um ambiente “radioativo” de grande concentração de capital político, que, por sua vez, propende a condicionar sua própria visão do conteúdo técnico da cadeia de decisões políticas da qual integra como coadjuvante, assim também como de sua percepção acerca do conteúdo político de suas recomendações técnicas, graças às constantes interações com os múltiplos grupos de interesses articulados (Buenos Ayres, 2002).

Apesar de constituírem em pequeno número, em relação às demais categorias funcionais do Estado brasileiro, os analistas (pouco mais de 400) e gestores governamentais (em torno de 500) adquirem importância administrativa graças a sua posição na estrutura hierárquica e a seu papel no processo geral de geração e acompanhamento das políticas públicas engendradas pelo Governo Federal. Além do mais, a periodicidade anual dos concursos públicos, verificada desde o governo FHC, tem contribuído para o aumento numérico dessas duas carreiras de Estado, franqueando, por sua vez, a profissionalização dos recursos humanos, na esteira da racionalização da Administração Pública Federal, à cata de uma melhor capacidade de resposta às reivindicações por recompensas oriundas da sociedade brasileira, ou seja, à cata da legitimidade perdida, devido à absoluta incúria governamental em relação à sociedade em geral, permanentemente a serviço de um Estado cartorial.

Essas duas categorias servem de ilustração para a tomada de consciência cívica que se insinua no *modus operandi* da Administração Pública brasileira e se expressa por um compromisso ético para com a sociedade civil. Além do mais, as pessoas que a integram discernem claramente que são funcionários do Estado, e não do governo. Ou seja, são por demais cômicos de que são subordinados a uma instituição que se constitui numa invenção jurídica, mas que se traduz como uma “presença” vicária da sociedade civil. Afinal das contas, o Estado é uma tábula rasa, comportando as mais variadas expressões personalísticas que dimanam do meio societal. Contudo, também são conscientes de que devem, por dever de ofício, obediência à hierarquia da estrutura de poder do Estado, cuja organização institucional cabe ao – e consiste no – governo, que, mediante a

materialidade da administração pública (“governo em movimento”), preside a objetivação do Estado na história, ou no mundo fenomênico.

5.1 Concurso público e institucionalidade democrática

Com o recente anúncio visando o preenchimento de 41.080 vagas na administração pública federal, o governo Lula, ao dar continuidade à política de promoção anual de concurso público encetada no governo FHC, contribui para o fortalecimento institucional das carreiras supracitadas e para a democratização de toda a máquina governamental. Isto propende a ocorrer porque o recrutamento dos servidores públicos mediante o concurso público, sobretudo daqueles tendentes a integrar a elite administrativa, impede que o quadro de pessoal das organizações governamentais seja oriundo de uma mesma profissão, classe econômica, grupo étnico, classe social, garantindo uma maior representatividade democrática em termos de amostragem aleatória do conjunto da população. Contudo, para que a representatividade democrática seja realmente genuína, e configure uma genuína igualdade de oportunidade para todos, é preciso que certas condições de base sejam satisfatoriamente respeitadas no campo da nutrição (padrão mínimo de consumo equivalente a 2.200 calorias/dia), da educação (isonomia pedagógica quanto à aquisição de conhecimento), da saúde (acesso universalizado e de qualidade ao sistema de saúde) e da habitação (habitação de alvenaria e localizadas em áreas dotadas de saneamento básico e situadas distantes de áreas de risco), etc. Em outros termos, para além da democracia política convém institucionalizar seus correlatos na arena da atividade

econômica e social, de modo que a democratização da Administração Pública seja uma correspondência direta do fenômeno da democratização da sociedade.

O modo e a periodicidade de recrutamento da elite administrativa via concurso público é revelador do grau de democratização do acesso ao serviço público, logo, da diversidade de suas mundividências. Posto que, quanto mais os critérios de acesso ao serviço público sejam baseados no talento, no mérito e na formação educacional, tanto mais desvinculada é tal elite de uma classe social tradicional, ensejando a formação de uma estrutura difusa de valores fundada na ética da responsabilidade pública e no respeito ao princípio da universalidade de procedimentos, ou seja, no imperativo da igualdade de oportunidades, no reconhecimento tácito de direitos inalienáveis do cidadão, na confiança inquebrantável no funcionamento das instituições de controle aos excessos de zelo ou arbitrariedade administrativa. Conseqüentemente, a mobilidade social é uma constante, o que denota uma mudança na estrutura das classes da sociedade.

Dentre todas as modalidades de acesso ao serviço público atualmente existente no Brasil a única que se apresenta em sua inteireza democrática é aquela que é possibilitada pelo instituto do concurso público. Isto produz um avanço rumo ao desenvolvimento de um código profissional de neutralidade política, alterando positivamente a posição de poder da elite administrativa em benefício da sociedade inclusiva, prevenido o fenômeno da chamada burocracia ou tecnoestruturura auto-referenciada, também associada ao fenômeno da relação agente versus principal, em que os agentes públicos efetivos subvertem a seu favor as relações contratuais estabelecidas com o Estado (principal).

Ao largo do instituto do concurso público, conforme discutido anteriormente, a sistemática de preenchimento dos cargos de livre provimento proposta pelo Governo atual, estimado em mais de 3.000 vagas, consubstancia uma estratégia de poder que tem por escopo uma específica instrumentalização política do Estado a cargo do conjunto dos atores políticos que compõe a estrutura do governo legal. A distribuição de cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior – DAS desempenha uma função de cooptação interna, o que nos leva a concluir que apenas uma parte variável dos componentes da tecnoestrutura estatal é devidamente convocada para integrar a elite governante, que é o que vem ocorrendo com alguns componentes da elite administrativa lotados no Poder Legislativo e no próprio Executivo, como é o caso, respectivamente, do Subchefe de Coordenação Governamental da Casa Civil e do Secretário de Gestão, cujos titulares são Gestores Governamentais de formação e colegas de turma na Escola Nacional de Administração Pública – Enap/1996.

O preenchimento de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) tem por objeto a constituição e a identificação de uma rede de proteção que se consolida na tentativa de uniformização de estratégia administrativa e vigilância governamental da máquina pública com base em reserva técnica de lealdade política. Essa modalidade de recrutamento é efetuada segundo o princípio topográfico de acomodação de interesses identitários representativos do processo de partidarização política do poder público, significando a garantia da conquista partidária (ou “pterização”) do Estado. Nesse processo, o *primus inter pares* da coalizão de partidos no poder, o Partido dos Trabalhadores (PT), se fortalece via incremento pecuniário, graças à institu-

cionalização de cobranças de parcelas significativa dos proventos de seus filiados que ocupam cargos públicos comissionados, e via incrustação de pessoal nas entrâncias do quadro administrativo-governamental. Este tipo de recrutamento consiste na formação de uma “reserva de mercado” cativo dos apaniguados da elite governante inseridos no âmbito do primeiro e segundo círculos de decisão do sistema de decisão central, a saber, o núcleo duro do poder e seu *entourage*, e o quadro funcional dos ministérios e seus respectivos componentes da tecnoestrutura estatal. O processo referente ao preenchimento de cargos em comissão e funções gratificadas obedece a uma estratégia de governo via processo específico de difusão de poder cujo escopo é imprimir no Estado uma nova reorganização institucional e uma nova feição representacional, simbólica, assim como uma nova postura ou código de conduta política que doravante passe a condicionar os padrões relacionais entre o Estado e a sociedade civil. Na realidade, trata-se de uma tentativa de conquista sistemática do Estado, expediente comum a toda facção ou coalizão de partidos recém-admitidos no âmbito institucional do poder público governamental.

Contudo, esse expediente de colmatação de espaços políticos governamentais mediante a criação de cargos de livre provimento, além de funcionar como fator de compensação aos milhares de cargos públicos nos escalões da administração direta subtraídos do setor público, devido aos imperativos da desestatização e da privatização das empresas governamentais, é funcionalmente estratégico para a acomodação de imensos contingentes de atores políticos exigidos pela conformação política da base aliada do Governo Federal, tendo em vista a amplitude dos apoios

partidários extra-oficial e oficialmente celebrados.

Em síntese, tanto o recurso à cooptação de correligionários quanto a sedução de aliados no campo da ação política pluridemocrática constituem fatores objetivos do processo de hipostasiação da elite administrativa na elite governante. Se tal hipostasiação, por sua vez oriunda da confluência de distintos expedientes de cooptação política, é benéfica ou não para o interesse geral da sociedade, a resposta a essa questão situa-se na dependência das idiossincrasias pessoais dos atores políticos responsáveis pela governabilidade do sistema social como um todo, do grau de convivência ideológica e pragmática desses mesmos atores para com os valores utilitaristas cultuados na sociedade brasileira, assim como do grau de maturidade e conscientização políticas dos governados enquanto usuários dos serviços públicos ofertados pela administração pública nacional. Considerando a importância da *res publica* como *summum bonnum* da vida em sociedade, a eficácia do usufruto do poder e seus eflúvios inebriantes de sentimento de pertença no descerramento das máscaras individuais, a exemplo de certas substâncias estupefacientes e da outorga irrestrita de poder proporcionada pelo dinheiro, assim como, também, da histórica e renitente prática de apropriação privada sub-reptícia do patrimônio público em nosso país, é temerário abdicar dos mecanismos institucionais democráticos evocados pela metáfora constitucional dos “freios e contrapesos” e pela proliferação dos grupos de interesses articulados cuja atuação obedeça aos princípios de regulamentação concertados no plano da legislação institucional, ou seja, concertados conforme a chancela do Parlamento.

Uma última consideração se faz necessária. As instabilidades do regime político

normalmente são apontadas como fator de hipertrofia das funções administrativas – como se pode depreender a partir de nossa história recente –, em detrimento das funções eminentemente políticas mais afeitas à manutenção da oscilante sintonia entre, de um lado, a conduta institucional e seu *marketing* público e, de outro, a sociedade politicamente organizada, a sociedade eleitoral, com destaque para o conjunto dos grupos de investidores de capital de variada cepa; este último extrai de sua capacidade de investimento ou contra-investimento o poder decisivo de direcionamento das políticas macroeconômicas ditadas pelo Estado brasileiro extremamente dependente de poupança externa e em permanente situação de restrição orçamentária. Escusado dizer que partilhamos de duas décadas de convívio com a normalidade democrática, ao largo de distorções institucionais no exercício do regime político republicano, o que não pode servir para justificar eventuais disfunções entre a administração e a política, a tecnoestrutura e a democracia, a racionalidade formal e a racionalidade substantiva. Na verdade, o antídoto a tais disfunções somente pode ser obtido a partir do máximo de permeabilidade seletiva permitida pela administração pública às injunções políticas legítimas e às reivindicações por recompensas suscitadas pela sociedade civil, e não apenas no tocante à promoção de programas de ação governamental que atendam às necessidades dos cidadãos por bens e serviços públicos de qualidade, mas que também supram as suas carências por atos legais e administrativos, sobretudo aqueles resultantes dos conflitos de legitimidade demandadores dos arbítrios jurisdicionais. Esse máximo de permeabilidade seletiva favorece, pois, a institucionalidade democrática, uma vez que esta se apóia em critérios discricionários compatíveis com os valores da igualdade, da virtude, do

mérito, do talento, da equidade, da probidade, da transparência e da responsabilidade moral, conjugando, a um só tempo, leis, prescrições, valores, sistemas, organizações, processos, atores e agentes a serviço da incrustação da sociedade civil no domínio interno do Estado.

6. A organização institucional do Estado e a democratização da Administração Pública

O Estado é concomitantemente um constructo e uma representação jurídica engendrada pela sociedade, não possuindo existência física própria. Contudo, não deixa de ter uma existência concreta, embora objetivado em presença vicária por meio da Administração Pública, e possua feição historicamente presente mediante sua ação institucional no plano da realidade objetiva, graças a sua organização institucional – o governo; também extrai seu estatuto de existência da compreensão que as pessoas tem a seu respeito. A Administração Pública constitui o instrumento a partir do qual o Estado almeja a sua objetividade na história – seu veículo ou hospedeiro –, uma vez que este último não passa de uma invenção jurídica que, por sua vez, se funda em um texto fundador; o governo, uma bússola a guiar as suas ações, já que, para o bem ou para o mal, deve contar com uma direção, um projeto, um complexo ideológico e uma práxis. A inexorável interdependência entre as instituições Estado, Governo e Administração Pública nos induz a postular a idéia segundo a qual a existência do Estado depende da existência do Governo e a existência deste último, por sua vez, depende da existência da Administração Pública.

Em termos constitucionais, o Governo é, ao mesmo tempo, representante e expres-

são do Estado, age sempre por procuração deste último, sendo a contrapartida concreta da mera formalidade estatal; é a organização institucional do Estado e o princípio unificador deste último, órgão mediante o qual os objetivos do Estado são elaborados e implementados. Em termos sociológicos, o Governo, embora possua uma relativa autonomia, é subalternamente vinculado ao partido ou coalizão de partidos de Governo enquanto centros de irradiação de poder. Enfim, o Governo é integrado por um grupo mais ou menos coeso de pessoas que são responsáveis pelo exercício do poder político institucional e pela orientação político-ideológica no âmbito de uma determinada jurisdição territorial nacional, que, para isso, dispõe de duas alternativas dialéticas, a força e/ou o consenso (Levi, 2001).

A Administração Pública pode ser funcionalmente concebida como o “Governo em movimento”, já que se refere uma multiplicidade de ações associadas à coletividade estatal que compreende desde as atividades de Governo (poderes de decisão e comando) e as que concorrem para o exercício imediato das próprias funções governamentais, como aquelas atividades orientadas para o alcance de objetivos eminentemente públicos (as políticas públicas). A lógica institucional que a preside enquanto domínio por excelência da *res publica*, aqui e alhures, é a lógica da tradução de respostas políticas simétricas às demandas públicas originadas no seio da sociedade civil com base na democratização do poder político institucionalizado. O exercício dessa lógica institucional é intermitentemente obstado e/ou obnubilado por uma série de fatores intervenientes que se interpõem entre o princípio do desiderato cívico-popular (sociedade civil) e o princípio da realidade organizacional do poder governamental (sociedade política ou Esta-

do) – o predomínio tanto efetivo quanto nebuloso da democracia dos grupos de pressão sobre a translucidez democrática das urnas eleitorais aferidas com licitude. A dispersão de “responsabilização” (*accountability*) promovida pelos agentes públicos eletivos, na condição de elite governante, deve ser creditada, em grande parte, à ação orquestrada de segmentos importantes dos grupos de interesses articulados, o que nos leva a identificar democracia com oligarquia no âmbito dinâmico do exercício do poder institucional. Ou seja, o problema – ou dilema – da democracia representativa não reside na natureza difusa do sufrágio universal, posto que esta, a contrapelo, se configura numa fautoria, mas na natureza particularista do “governo do povo *por uma elite nascida do povo*”, na expressão de Maurice Duverger (apud Runciman, 1966:80; grifo original).

A esse propósito, W. G. Runciman, professor da Universidade de Cambridge, ao lamentar que a democracia dos grupos de pressão (*sic*) persiste na orfandade teórica, sem que um filósofo político dela se ocupe diligentemente, de maneira equivalente ao que se verificou com o estudo da democracia da urna (*sic*), cujo tema obteve fortuna nos estudos de Jeremy Bentham e nos de James Mill e John Stuart Mill, faz as seguintes indagações: quais são os princípios teóricos que norteiam as negociações entre o Estado e os grupos de pressão? O exercício institucional dos *checks and balances* (controles e equilíbrios) é mais eficaz mediante o aumento do poder de influência dos interesses articulados e rivais do que a simples separação entre os poderes do Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário? A proliferação dos grupos de pressão torna mais proveitosa a acessibilidade e difusão da elite governante? Contudo, para o professor da Universidade de Cambridge, tais indagações geram ques-

tões teóricas insolúveis para a sociologia e a filosofia políticas da década de 1960. E ao que nos parece, os problemas teóricos a elas atinentes ainda persistem, embora contem, atualmente, com um menor coeficiente de opacidade.

Como ensina com propriedade Runciman, carece de formulação uma teoria da democracia que determine os critérios de regulamentação dos grupos de pressão. Mas se tal proeza é exequível, ela não pode prescindir, adverte Runciman, da individuação dos mecanismos básicos de funcionamento dos grupos de pressão ao nível efetivo de poder institucional. Em outras palavras, significar dizer que é preciso dar-se uma maior visibilidade às atividades desempenhadas pelos grupos de pressão sob o risco de fazer naufragar tudo aquilo que a democracia tem de vantajoso. De sorte que apenas podemos afirmar, ainda que vagamente, que o princípio teórico que orienta a negociação entre os grupos de pressão é o utilitarismo de sistema, que, no âmbito do capitalismo, se traduz por uma obsessiva e imperiosa necessidade de subsunção ontológica de homens e mulheres ao desiderato possessivo da vontade de poder em todos os seus matizes.

Sem pretender esgotar um assunto que se apresenta por demais polêmico, o de saber qual dos mecanismos de controle e avaliação é mais eficaz: o aumento do poder de influência dos grupos de pressão ou a independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que se torna cada vez mais evidente é que a multiplicação dos grupos de pressão via proliferação de organizações não-governamentais subnacionais, nacionais e internacionais, além da existência de díspares associações e sindicatos e da construção de uma poderosa rede articulada de movimentos sociais pluridemocráticos, constituem uma vigorosa demonstração de descrédito das tradicionais

instituições de controle político, tais como o instituto da separação dos poderes do Estado. Tanto com relação ao poder jurisdicional quanto com relação à democracia representativa simbolizada pelo Congresso Nacional e pela Presidência da República, o florescimento da democracia participativa, composta pelas organizações do terceiro setor, é uma prova de que tais instituições adquiriram uma certa caducidade que chega perigosamente às raias da disfuncionalidade; e não por se tratar de uma concepção institucional mal formulada, ou mesmo anacrônica, mas em virtude de ser exposta em demasia à influência promíscua da máxima do menor esforço e maior benefício que vem se alastrando por todos os quadrantes da República. A dessimetria de renda e de riqueza que viceja na sociedade brasileira constitui o proto-fator propulsor dos ataques espoliativos endereçados às organizações públicas, uma espécie de simulacro de terra de ninguém em que os direitos de propriedade não estão associados a pessoas físicas concretas; e o bem público, um mero sinônimo de pertencimento remoto.

Nesse sentido, postulamos a idéia segundo a qual a proliferação dos grupos de pressão – regidos por *optimum* mínimo de regulamentação legal – termina por se constituir num antídoto natural às dispersões de lealdades políticas e administrativas dos agentes públicos em geral (eletivos e não-eletivos). Grande parte dos grupos de pressão passa a se nortear por determinações estranhas aos tradicionais grupos de poder adscritos à ordem econômica parasitária do Estado via práticas sub-reptícias de obtenção de benefícios à margem do sistema regular do mercado no âmbito do procedimento licitatório, ou seja, mediante privatização sorradeira do patrimônio público ou do Estado; um expediente também conhecido mediante a nomenclatura *rent*

seeking. Por essa razão, essas considerações gerais acerca dos grupos articulados que se instauram nos interstícios que se verificam entre o pólo dos cidadãos e o pólo do Estado conduzem a um melhor esclarecimento sobre os fundamentos da própria democracia participativa e sua atividade incessante no preenchimento das lacunas displicentemente deixadas pela democracia representativa.

A destinação política garantida pelo culminante e terminante processo político-eleitoral de escolha democrática é substancialmente alterada em seu curso prévio devido a certos grupos de pressão. O antídoto relativo ou parcial a tais investidas é a adoção tanto quanto possível de mecanismos transparentes de conduta concernente ao processo decisório em sua estreita vinculação com os desideratos médios da população eleitoral.

O nó górdio da democracia encontra-se precisamente no núcleo de processamento das decisões de Estado e/ou de Governo – o sistema de decisão central –, ou seja, no transcurso do exercício do poder institucional. Pois é durante o processo de tomada de decisão que a rede de atores responsáveis por sua implementação é devidamente ativada. Daí que os ataques cotidianos aos círculos adjacentes de poder pelos grupos de pressão sejam os principais responsáveis pela tergiversação de responsabilização representativa e delegativa.

Portanto, o governo de representação popular formal – que é no que se consubstancia a democracia – implica numa incontornável dissipação de fidelidade representativa. Se não fosse assim, há muito tempo que a retórica privada da capitalização dos lucros e da socialização das perdas teria sido substituída pela retórica pública da socialização dos lucros e da capitalização das perdas no âmbito do Estado. E é nesse

sentido que a democracia equipara-se conceitualmente à oligarquia, ou seja, um governo de uma minoria cercada por grupos de interesse ou de pressão indutores de tergiversação comportamental particularística, já que, em última instância, a preocupação do Estado está centrada na funcionalidade geral do sistema de produção capitalista, na medida em que procura manter permanentemente as condições institucionais e estruturais favoráveis às relações de classes típicas de uma sociedade que se apóia na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre (Offe, 1994).

O instituto do concurso público, assim como a preservação de sua periodicidade, ao disciplinar o ingresso de cidadãos às funções públicas, selecionando-os entre os mais aptos ao desempenho dos cargos governamentais; a proliferação regulada dos grupos de pressão; a estabilidade democrática, expressa pelo fortalecimento da classe política e pelo respeito ao Estado de direito; e o desenvolvimento de um código profissional tendente à neutralização política dos agentes públicos efetivos, dissociando-os de uma classe social tradicional e transformando-os numa elite ocupacional, são considerados os fatores mais promissores no combate a uma burocracia e uma tecnocracia auto-referidas, em que predomina os interesses do agente sobre o principal. Em suma, os referidos fatores atinentes ao bom funcionamento do poder público, enquanto mecanismos de prevenção à apropriação sub-reptícia do Estado por díspares segmentos sociais, podem ser classificados como instrumentos de “controle e equilíbrio” propugnados pelos teóricos constitucionais clássicos. Neles radica a ascensão consolidada do paradigma sociocêntrico em nossa contemporaneidade. Afinal, como diria o neoliberal Friedrich Hayek, “os Estados são criados, ao passo que as sociedades formam-se”.

7. Conclusão

Tem-se como lugar-comum que os conceitos nucleares das ciências sociais se revestem de uma indisfarçável polissemia. Em grande parte isso ocorre porque eles se referem, em sua tentativa de enquadramento heurístico, a eventos sócio-históricos sucessivamente submetidos a mudanças em sua substância e significados, e por serem formulados por indivíduos diferentes que habitam diferentes plagas sócio-geográficas, possuindo também distintos modos idiossincráticos de interpretar aquilo que suas percepções os habilitam a inquirir. A democracia constitui um dos muitos a nos pressionar por adequações mais satisfatórias, tais como os conceitos de poder, ideologia, secularização, racionalização, globalização *et cetera*. Na realidade, a análise do conceito de democracia sempre deve ter por objeto a sua contextualização necessária no mundo real dos fatos contingentes, de modo a evitar a excessiva formalidade sociológica, que, por sua vez, é expressa pelo declínio da perspectiva histórica.

Em termos sociológicos, a globalização enquanto categoria analítica nada prefigura a não ser possibilidades racionais de escolha que podem se concretizar em propensões sócio-históricas; traz em si mesma apenas os germes de indagações futuras. É a própria polissemia que encerra consubstância múltiplas veredas e combinações possíveis de relações e organizações sociais. Mas não há nada nela que induza ao equivocado pensamento sociológico do imperativo categórico de mudança social linear. Contudo, é útil como categoria representativa de acontecimentos que tendem a padronizar os modos de ser, agir e pensar de instituições, coletividades, grupos e indivíduos. Neste sentido, observamos o quanto o mundo contemporâneo

resvala para certas uniformizações de pensamento e ação. O fenômeno da redefinição do papel do Estado no Brasil, por sua vez, se traduz como mais uma ilustração representativa do grau de identificação global assumida pelas organizações governamentais mundo afora, sobretudo sob o acicate das organizações multilaterais, tais como o Fundo Monetário Mundial e o Banco Mundial.

Nos últimos dez anos, o conjunto das providências adotadas pelo Brasil quanto à instilação de racionalização no campo de ação do aparelho de Estado tem lhe proporcionado uma melhor capacidade sinérgica em sua relação com a sociedade inclusiva. Esses resultados, no entanto, muitas vezes são escamoteados por problemas crônicos que demandam soluções de longo prazo. Mas é evidente que a adoção do paradigma de gestão gerencial já constitui uma realidade hodierna no cenário geral da Administração Pública brasileira, embora sua aplicação seja rarefeita em alguns ministérios e não em outros.

Embora as carreiras de analistas e gestores governamentais não sejam originalmente oriundas do governo FHC, constitui mérito desse período a sua institucionalização via instituto de concurso público. A importância estratégica delas na transformação da máquina pública é evidenciada não apenas pelo lado da operacionalização de um modelo de gestão que se fundamenta na persecução otimizada de resultados previamente estabelecidos, na transgressão ao princípio da hierarquia no qual se apóia o modelo de gestão burocrático, na avaliação *a posteriori* etc., mas também na inoculação de valores deontológicos que se arrima no universalismo de procedimentos, e não no clientelismo deletério cuja função é o enquistamento de vícios privados na estrutura pública. Daí a sua contribuição

para com a institucionalidade democrática e para com a profissionalização do serviço público, razão pela qual se reconhece como elite administrativa responsável pelas mais altas funções do aparato estatal.

Anthony Giddens (2000) postula, com propriedade, que a democracia deve ser aprofundada – e com radicalidade, diríamos nós – mediante o processo de sua própria democratização – a democratização da democracia –, que tende, por sua vez, a assumir diferentes formas: descentralização e transparência no exercício real do poder, igualdade de oportunidades, combate à corrupção, promoção de uma vigorosa cultura cívica, reformas políticas, etc. Mas a democracia enquanto estrutura de poder de uma minoria governante sobre uma maioria de governados é sinônimo de oligarquia, uma vez que esta última instituição, na expressão de Maurice Duverger, constitui a nomenclatura mais adequada à descrição da estrutura do poder do Estado moderno. Além do mais, nunca é demais lembrar, o problema da democracia não reside nem tanto no mecanismo de escolha eleitoral, mas no exercício efetivo do poder efetuado por aqueles que são receptáculos de consignação de expectativa por parte da sociedade eleitoral, e que também são objetos de injunções políticas feitas pelos grupos de pressão – “(...) a representação efetiva dos interesses articulados, partilhados, não ocorre tanto através da urna eleitoral, mas através daquilo que tem hoje o nome de grupos de pressão” (Runciman, 1966:86).

A utilização no sentido político do vocábulo “reforma”, na Inglaterra, por ocasião do século XIX, traduzia-se como disseminação do direito de voto rumo ao sufrágio universal. Atualmente no mundo globalizado, em que a democracia transmutou-se em um conceito de vocação mun-

dializado, qualquer alusão no sentido acima soa estrondosamente anacrônico e extemporâneo, já que, hoje, o significado da expressão “reforma” exprime a ampliação do coeficiente de participação dos cidadãos nos destinos das sociedades em que são adscritos. Nesse caso, a ampliação operacional do conceito de cidadania constitui processo-chave para a compreensão da unificação funcional das instituições transestatais em prol da democratização da estrutura do poder mundial.

NOTA

1. Convém esclarecer que o tema das elites constitui um tema caro aos patriarcas menores da sociológica política, a saber, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Roberto Mitchels e Georges Sorel. Aliás, a tendência a distinguir as massas das elites se enquadra na tradição de matiz maquiavélica, razão pela qual todos estes autores foram equivocadamente chamados de maquiavélicos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILLI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARON, Raymond. *Les étapes de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard, 1967.

BAUMONT, Stéphane. *Le jeu politique*. Toulouse: Les Essentiels Milan, 1997.

BERRONES, Ricardo Uvalle. La democratización de la administración pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28 a 31 de outubro de 2003.

- BIROU, Alain. *Dicionário das ciências sociais*. Lisboa: Dom Quixote, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- _____. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral do político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- _____. Teoria das elites. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. & GENTILLI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BUENOS AYRES, Carlos A. M. de C. A onipresença do capital, a reforma do Estado e o plano nacional de qualificação do trabalhador. *Anais da I Jornada Internacional de Políticas Públicas: trabalho e desigualdades sociais na atual reestruturação capitalista*. São Luis-MA: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2003.
- _____. *Reforma do Estado, administração gerencial e política pública de emprego no Brasil do Real: em busca da legitimidade perdida*. Tese (Doutorado). Brasília: UnB, 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública. *Acta Geral do 2.º Encontro INA (Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados)*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração-Fundação Gulbenkian, 2000.
- CHARLE, Christophe. *Lês haut fonctionnaires en France au XIXe siècle*. Paris: Gallimard-Julliard, 1980.
- COMISSÃO GULBENKIAN. *Para abrir as ciências sociais*. Immanuel Wallerstein (Pres.). São Paulo: Cortez, 1996.
- COX, Robert W. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Khaldun. In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- CUNNIL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro-Distrito Federal: Revan-Enap, 1998.
- DURUPTY, Michel. Management et principe de légalité. *Revue Francaise d'Administration Publique*. Paris: Institute International d'Administration Publique, n. 15, jul.-set. 1980.
- FERLIE, Ewan et al. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Universidade de Brasília-Enap, 1999.
- FERREIRA, Caio M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público da Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: Enap, vol. 120, n. 3, set.-dez. 1996.
- GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. São Paulo: Pioneira, 1983.
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- HELD, David & MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- HUSSENOT, Philippe. *La gestion publique par objectifs: des ambitions à la pratique*. Paris: Les Éditions d'Organisation, 1983.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- _____. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- LAUFER, Romain & BURLAUD, Alain. *Management public: gestion et légitimité*. Paris: Dalloz, 1980.

- LEVI, Lúcio. Governo. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2001. vol. 1.
- MARTINS, Humberto Falcão. *A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília-DF: Imprensa Nacional, Presidência da República, Câmara do Estado, 1995.
- MÜLLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília-DF: Enap, 1997.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- _____. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- PASTORI, Giorgio. Administração pública. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília-São Paulo: Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado, 2000. vol. 1.
- PEIXOTO, João Paulo M. & REGO, Antonio Carlos Pojo do. *A política das reformas econômicas do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.
- PESQUISA ENAP. A experiência gerencial no Brasil em ação. *Revista do Serviço Público da Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 52, n. 1, jan.-mar. 2001.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- RUNCIMAN, W. G. *Ciência social e teoria política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir & GENTILLI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.