

Valdemir Pires

**Sistema Integrado de Controle do Orçamento e das Políticas Públicas:
discussão teórica e uma proposta**

Setembro de 2005

Sumário

Introdução 3

Cap. 1 A divisão do trabalho na economia e na política 5

A divisão do trabalho na economia 5

A divisão do trabalho na política 7

Razões econômicas da divisão do trabalho na política: public choice 11

Cap. 2 A redivisão do trabalho nas empresas e governos 15

Redivisão do trabalho e controle na atividade empresarial 20

Redivisão do trabalho e controle na atividade governamental 24

As causas da redivisão do trabalho 28

Cap. 3 Redivisão do trabalho nas decisões coletivas: novas práticas exigindo revisões teóricas 30

Cap. 4 Um sistema integrado de planejamento e controle do orçamento e das políticas públicas 36

O controle interno 38

O controle externo 39

O controle social 40

A integração dos controles, consagração legal e premiações 42

Conclusão 47

Referências bibliográficas 50

Introdução

Este ensaio tem por objetivo apresentar a proposta de criação de um Sistema Integrado de Controle Orçamentário e das Políticas Públicas (SICOPP), justificando-a pelas mudanças em curso na divisão do trabalho no campo da política, que caminham ao lado de mudanças semelhantes no campo da economia, com a diferença de que empresas e governos estão compreendendo e aproveitando assimetricamente os benefícios dessas mudanças, com desvantagens para os governos, fragilizados na defesa de sua importância como instituições-chave das sociedades que se desenham como hegemônicas no início do século XXI.

A proposta é apresentada apenas em suas linhas gerais, servindo, no entanto de referência suficiente para o desenvolvimento de possíveis projetos-piloto a serem elaborados por governos e/ou comunidades interessados em experimentar novas formas de controle de suas práticas, desejando ampliar as contribuições que dão à democracia e à boa gestão pública.

Procurou-se obter uma combinação equilibrada entre teoria e prática ao longo dos capítulos, posto que sem isso a proposta apresentada ou pecaria pela falta de consistência com a realidade vivida (reduzindo-se a racionalização sem qualquer valor) ou se limitaria a sugerir mudanças sem consistência. No capítulo 1 é apresentada a divisão do trabalho correntemente teorizada e aceita na economia e na política. No capítulo 2 discutem-se as tendências, que já há

tempos estão se esboçando, de uma redivisão do trabalho que afeta empresas e clientes, assim como cidadãos e governos, em suas relações de mútua colaboração. No capítulo 3 é feita defesa de aprofundamento das tendências apresentadas no capítulo anterior, bem como sua assimilação no corpo das teorias da democracia e das decisões coletivas. A proposta do sistema integrado de controle orçamentário e das políticas públicas é, finalmente, apresentada no capítulo 4, seguido de uma conclusão que sumariza a natureza e as características inovadoras da proposta.

Cap. 1 A divisão do trabalho na economia e na política

A divisão do trabalho na economia

Na sociedade urbano-industrial democrática e, mais ainda, na atual sociedade amplamente baseada em serviços e intensiva em conhecimentos, os indivíduos têm liberdade para alocar sua força de trabalho e o fazem pautando-se por três elementos que são constitutivos da divisão de tarefas propiciada pelas relações mercantis: egoísmo, habilidade e mobilidade. Persiste ainda, na essência, o modelo definido por Smith (1776) no alvorecer do capitalismo: na busca de satisfazer suas necessidades e desejos, o indivíduo estará disposto a oferecer seus préstimos a terceiros – os quais deles necessitam por resultarem de uma habilidade de que não dispõem ou à qual, podendo, não desejam se dedicar – mediante retribuição.

Nessa relação, a habilidade é central, pois sem ela não é possível a alguém atender aos interesses de outrem e receber em troca algo de que necessite. Sem algum tipo de habilidade que interesse a outros, um indivíduo não terá possibilidade de sobreviver. É o que ocorre com as crianças, com os velhos e com os inválidos, para os quais o mercado não provê solução, o que os obriga a se tornarem dependentes da família, da caridade ou de políticas sociais.

O papel do egoísmo é, primeiro, obrigar o indivíduo capaz à ação, sob pena de não sobreviver se não o fizer, pois ninguém se encarregará de sustentar alguém que pode fazê-lo com seus próprios esforços; em segundo lugar, o papel do egoísmo é forçar o indivíduo a buscar, nas trocas, uma relação custo-benefício vantajosa: obter o máximo com o mínimo de esforço.

É no estabelecimento da relação custo-benefício vantajosa que se torna importante a mobilidade. Fazendo uso da liberdade de escolha disponível, cada um deve se engajar em atividades em que suas habilidades sejam superiores, exigindo, em decorrência, menores esforços para obter o mesmo resultado que outros menos capazes naquele tipo de tarefa. Quando uma pessoa descobre outra atividade em que pode ser melhor do que aquela a que se dedica, poderá migrar para esta, muitas vezes depois de um treinamento ou preparação, o que faz da escola um instrumento de mobilidade social, pois ela possibilita acesso a novas condições de vida e de remuneração a partir de novas habilidades.

Em síntese, o modelo liberal da boa sociedade consiste em deixar o homem livre e por sua própria conta. Sem amarras de consangüinidade, não fica preso a uma condição social (senhor ou servo, por exemplo) e não tem nada que garanta a sua subsistência a não ser o seu próprio trabalho ou empreendimento, dependente de suas habilidades, que podem ser aperfeiçoadas e mudadas, conforme lhe convenha de acordo com sua ambição e oportunidades que se apresentem. Liberdade de escolha: ser carpinteiro ou advogado? trabalhar por conta própria ou submeter-se a um patrão?

A divisão voluntária do trabalho é o mecanismo que obriga cada um a trabalhar para todos e todos a trabalharem para cada um. O professor ensina a todos que queiram aprender e de todos recebe tudo de que precisa: alimentos,

roupas, moradia, livros, espetáculos etc. Cada um se dedica a uma única atividade, nela especializando-se ao máximo. Este o fundamento econômico da boa sociedade liberal, que fez Adam Smith merecer o título de “pai da ciência econômica”, posto ter sido ele o primeiro a identificar e articular entre si todos os elementos essenciais para a justificar a liberdade (e, portanto, o fim das relações servis) como a base da riqueza individual e, por extensão, de todos ou da nação. Com isso, Smith deslocou as relações de poder da condição de “cimento” das relações de produção e distribuição, colocando em seu lugar a livre iniciativa, ao seu tempo já experimentada por um bom número de comerciantes e artesãos independentes, cuja forma de agir estava configurando as relações econômicas alternativas tão bem identificadas e defendidas na obra fundadora da economia enquanto ciência.

A divisão do trabalho na política

Desde a processual derrocada do feudalismo, o poder deixou de ser o garantidor primeiro e único das relações de produção e de distribuição da riqueza (condição que ocupava no feudalismo, ao vincular senhores e servos à terra, obrigando-os a obedecer a tradição e respeitar a condição de nascimento como definidora dos papéis a serem assumidos na organização e na ação produtivas). As relações capital-trabalho substituíram as relações servis, novas classes sociais se delinearão e, como conseqüência, novas relações de poder foram os poucos gerando os elementos que vieram a constituir o quadro contemporâneo, em que economia e política são esferas distintas, aquela se pautando pelo objetivo de ampliar a produtividade e a riqueza e esta

procurando assegurar relações de poder em que o indivíduo é livre e respeitado como tal, mas respeitando cada um dos demais e o coletivo, ao modo do proposto pelos filósofos contratualistas (Hobbes, 1651, Locke, 1690, Rousseau, 1757).

Embora o poder não tenha sido expulso das relações de produção e distribuição da riqueza, na democracia moderna e mais ainda no republicanismo, ele mudou muito significativamente sua forma de operar e os locais de sua aplicação. Houve uma desconcentração do poder entre as classes sociais, paralela à condensação do poder no Estado nacional. A maneira de entender e sentir o coletivo a que cada um pertence, bem como a forma de regular a relação entre indivíduo e coletivo transformou-se dramaticamente. Tanto os fins quanto os meios perderam a nitidez que tinham quando Maquiavel (1532) os hierarquizou. O jogo da política se tornou mais fluido, menos rígido, ao mesmo tempo em que as relações de produção ganharam uma estabilidade menos dependente da coerção direta e do constrangimento a permanecer no local de nascimento e trabalho como única forma de assegurar a sobrevivência.

O acesso ao poder, graças às pressões naturalmente esperadas da parte de novas classes sociais, passou a se dar por meio de canais que a consangüinidade e a posse da terra não puderam mais obstruir, em que pese a prevalência de uma certa influência daquelas condições por muito tempo ainda, dando vantagem relativa aos que dela desfrutavam e ainda desfrutam.

A nova natureza da sociedade também provocou mudanças profundas no papel a ser cumprido pelos detentores do poder decisório sobre assuntos coletivos, os eleitos e os novos burocratas. As novas tarefas que se

acrescentaram à arrecadação de tributos, à guerra e à diplomacia, à arbitragem de conflitos, à manutenção da força policial foram muitas e de natureza muito diversa das que existiam sob o feudalismo. Construir e manter em funcionamento infraestruturas urbanas, arbitrar relações de trabalho muito mais complexas que as feudais, sustentar guerras muito mais dependentes de tecnologia, assegurar a subsistência de populações sem condições de sobreviver nas condições mercantis (políticas sociais) etc. tornaram complexas as atividades estatais, demandando, assim como na economia, uma divisão do trabalho político.

No feudalismo o trabalho político era privativo de uma classe, sendo a divisão desse trabalho, portanto, baseada na condição de classe. Na sociedade que o sucedeu, primeiro as classes passaram a ser outras e, segundo, o critério para o acesso ao poder se modificou. A nova divisão do trabalho político passou a ser entre representantes e representados, qualquer pessoa podendo acessar uma condição ou a outra, ao seu bel prazer, como eleitor ou candidato, em pleitos regulares de tempos em tempos.

Dada a maior complexidade tanto das novas relações políticas como dos novos mecanismos e instrumentos do exercício do poder legitimado pela concordância popular, a nova divisão do trabalho político apresenta também ela maior sofisticação. No interior da divisão entre representantes e representados surgiram novas divisões do trabalho político. Montesquieu (1748) formulou o que até hoje se conhece como a divisão dos poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – responsáveis, respectivamente, por fazer as leis, executar as leis e fazer com que as leis sejam cumpridas. A cada um desses poderes corresponde uma estrutura funcional comandada por um ou

mais indivíduos eleitos (Executivo e Legislativo) ou nomeado mediante mecanismos previstos em lei (Judiciário), auxiliados por profissionais especializados contratados por concursos públicos e alguns livremente nomeados pelos eleitos.

Max Weber (1921) identificou uma linha divisória entre as tarefas eminentemente políticas e as tarefas fundamentalmente administrativas inerentes ao poder, atribuindo as primeiras ao eleitos e as últimas a uma burocracia pública profissional, com sentido de missão. Cabe aos eleitos (os governantes propriamente ditos) traduzir em decisões aquilo que interpretam como as aspirações que lhe granjearam os votos que os conduziram ao comando do governo. Eles têm mandato para isso, estão legitimados para tanto. Ao contrário dos funcionários públicos de carreira, a quem compete traduzir as decisões dos políticos em ações, sem questionar-lhes a validade, acerto ou erro. Esses funcionários têm por missão materializar da melhor maneira possível, tecnicamente falando, decisões que não são suas. Enquanto os políticos devem fazer as melhores escolhas, tomar as melhores decisões, sendo essas as melhores no âmbito das possibilidades concretas (conjuntura, arco de alianças etc.).

Embora não seja possível isolar por completo o político do administrativo, a decisão da execução, a articulação dos meios políticos da articulação dos meios físicos, a divisão weberiana é extremamente importante para distinguir o Estado moderno de outras formas estatais em que uma classe única tem o poder de decidir quem governa e quem atua como funcionário público, cabendo, ao fim das contas, todos os postos governamentais aos

familiares dos nobres e seus apaniguados, muitas vezes na forma de sinecura ou prebenda.

Razões econômicas da divisão do trabalho na política: *public choice*

A divisão do trabalho e a conseqüente constituição de um amplo e aberto sistema mercantil se revelou extremamente favorável ao desenvolvimento econômico e à liberdade política. Tentativas posteriores de mudança, como as experiências socialistas do século XX não foram capazes de suplantar essa característica positiva do capitalismo, reforçada ainda mais pelo avanço representado pela social democracia, não obstante a encruzilhada diante da qual esta se encontra nos dias atuais.

Entretanto, no campo teórico, havia, até os anos 1950, um elo frágil na explicação da “boa sociedade” representada por uma associação entre economia de mercado (no campo econômico) e democracia representativa (no campo político). Enquanto que Adam Smith já havia lançado os alicerces sólidos para que se acreditasse e se acredite que embora agindo no próprio interesse, egoisticamente, o indivíduo não contraria o interesse coletivo, não estavam dadas as explicações teóricas para acreditar que o mesmo indivíduo egoísta possa agir altruisticamente quando no comando do governo ou de repartições governamentais. Muitos resistiam, com razão derivada da observação histórica, a acreditar num homem egoísta na esfera privada e, simultaneamente, altruísta na esfera pública. Afinal, perguntava-se, é o homem egoísta ou altruísta por natureza?

Os formuladores e seguidores da chamada teoria da escolha pública (Buchanan e Tullock, 1962; Downs, 1957) se encarregaram de propor uma solução para esse dilema ou desconfiança. Assumiram que o egoísmo é inerente à natureza humana, onde quer que o homem esteja e atue. Portanto, como consumidor, empresário, político ou funcionário público ele é maximizador de resultados, potencializador de relações custo-benefício. Não há razão para acreditar que depois de eleger-se para comandar o governo, dispor de recursos públicos, fazer contratos em nome do povo, alguém perderá a oportunidade de beneficiar-se com isso. Ou que continuará, natural e automaticamente, diligente e dedicado alguém que obtenha um emprego público estável e bem remunerado.

Os teóricos da escolha pública consideram que no governo uma ameaça constante deve pairar sobre os indivíduos para que, assim como no mercado, se engajem no trabalho necessário à produção de bens e serviços que interessam a terceiros. Ou seja, procuram identificar mecanismos sociais que façam o egoísmo inerente ao ser humano trabalhar a favor de cada um sem colidir com os interesses do coletivo, do mesmo modo que fez Adam Smith quando identificou e defendeu a divisão do trabalho no mercado.

A teoria da escolha pública (*public choice*) considera o político (candidato, antes de se eleger e potencial futuro candidato ou apoiador de outro depois disso) como um agente racional maximizador como qualquer outro agente econômico, mas, diferentemente do consumidor (que maximiza renda) e do produtor (que maximiza o lucro), ele maximiza votos. Considera o funcionário público um maximizador do cargo, procurando, a um salário dado, trabalhar o mínimo possível. Considera o eleitor um consumidor de bens

públicos que deseja maximizar o retorno do que paga de impostos, ou, em outras palavras, maximizador de renda frente à cesta de políticas públicas disponíveis.

Caracterizados e definidos os objetivos pessoais desses três agentes – político, burocrata e eleitor – eles se articulam entre si de uma maneira que atingem seus objetivos sem prejudicar o interesse coletivo, graças ao sistema e ao processo eleitoral típicos da democracia representativa. Para maximizar voto, o candidato-político/governante terá que decidir o que interessa ao eleitor-contribuinte e fazer com que os burocratas e demais funcionários públicos trabalhem diligentemente para que as decisões se materializem ao menor custo possível. Sem isso perderá o apoio do eleitor.

Os partidos jogam um papel fundamental, ao serem as “firmas” ofertantes de cestas de bens públicos alternativas, a serem escolhidas pelo eleitorado. O sistema deve pautar-se pela transparência e, evidentemente, por um grau elevado de fidelidade entre as plataformas eleitorais e os planos de governo, mesmo considerando-se as alianças necessárias para constituir bases de apoio parlamentar e social às decisões governamentais.

O engenhoso movimento teórico engendrado pelos adeptos da *public choice* consiste, pode-se concluir, em trasladar para as decisões governamentais – decisões coletivas – os mesmos constrangimentos a que estão sujeitos os tomadores de decisões individuais: a vigilância premiadora ou punitiva do interessado nos resultados das decisões tomadas. Assim como o consumidor pune ou recompensa o produtor pela má ou boa qualidade e preço do produto, o eleitor pune ou recompensa o governante pela má ou boa gestão da coisa pública. O sistema eleitoral é igualado ao sistema de preços do

mercado. Seu principal defeito é o maior lapso de tempo que transcorre entre a ação e a punição ou recompensa correspondente.

Eis, então, a “boa sociedade”: mercados livres e democracia representativa institucionalmente sólida; indivíduos soberanos para decidirem sobre seus destinos, tanto no âmbito dos interesses individuais como no âmbito dos inevitáveis interesses coletivos; governos tão eficientes quanto mercados; “contrato social” tão bem administrado quanto contratos particulares entre indivíduos. Agentes racionais maximizadores respeitados, lógica mercantil legitimada, democracia fortalecida. Base de tudo: conhecimento (o mais próximo possível do pleno) e ação consciente em defesa dos próprios interesses; altruísmo desnecessário; noção mais realista dos governantes.

Em menor ou maior grau essa visão de mundo é referência para a maioria das decisões individuais e coletivas tomadas na sociedade contemporânea, não obstante todas as críticas que pesam sobre ela, algumas atacando-a na sua totalidade e pretensão, como a marxista, por exemplo; outras identificando pontos específicos que mereceriam correção, como a keynesiana, por exemplo.

Cap 2. A redivisão do trabalho nas empresas e governos

Críticas genéricas à visão de mundo liberal que combina mercado livre com democracia representativa para, com essa combinação, formar a idéia de “boa sociedade”, são muitas e existem desde o nascedouro não só da própria combinação, mas antes disso, pois a visão econômica e a visão política liberais que a antecedem já nasceram sob questionamento cerrado, não só dos descontentes com o fim das relações feudais e aristocráticas, mas também dos céticos com relação às perspectivas da desigualdade imagináveis num mundo mercantil capitalista, baseado na competição. O enfrentamento ideológico é interminável, sem que a história tenha ainda registrado possibilidades concretas de materialização sustentável de uma sociedade melhor do que o capitalismo “amansado” por políticas sociais, do tipo apresentado pelos países em que se implantou o *welfare state*, sob a liderança de partidos da social-democracia.

Uma divisão social do trabalho na esfera econômica e na esfera política que se revele menos imperfeita e/ou menos indesejável do que a de mercado livre combinado com democracia representativa, praticada em ambientes institucionais que re-equilibrem a distribuição de renda tendencialmente concentradora do mercado sem restrições/intervenções estatais significativas ainda não deu mostras de suas possibilidades. Assim, para evitar uma discussão ideológica interminável, um debate sobre as críticas à noção de “boa

sociedade” liberal/social-democrática, visando encontrar soluções teóricas e práticas para melhorá-la e tornar menos difícil e menos injusta a vidas das pessoas e sociedades, esse debate, não deve desconsiderar a importância do combate ideológico, e menos ainda o apetite por utopias e sonhos, mas também não deve furtar-se a aquilatar e aproveitar as críticas menos devastadoras, mais pontuais, para aperfeiçoar os mecanismos que tornam exeqüível uma utopia menos distante, com tudo de contraditório que essa postura implica.

Numa sociedade complexa como a atual, não sendo superada a divisão de classes (ou até mesmo surgindo grupos sociais que não podem ser caracterizados como classes, mas que cindem a sociedade de forma tão profunda quanto elas, e são de mais difícil compreensão); não sendo praticável a democracia direta, enquanto que a democracia de massas vai enrijecendo as engrenagens e decepcionando os atores ativos e passivos dos processos políticos; nessa sociedade, o que se coloca como imperativo imediato é atentar para as críticas que apontam na direção de aperfeiçoamento dos mecanismos de mercado e da democracia representativa, fortalecendo a noção de “boa sociedade” em que esses dois sistemas são combinados.

É evidente que o âmbito em que o debate relevante deve se dar é o normativo, o do dever ser, o que admite juízos de valor, sem a pretensão de absoluta objetividade que, de resto, talvez não seja possível em ciências sociais como a ciência econômica e a ciência política, as mais diretamente envolvidas quando o assunto é a divisão do trabalho nas práticas produtivas em geral e nos mecanismos de deliberação coletivos e governamentais.

No campo da ciência política seria preciso uma erudição acima das possibilidades de uma única pessoa para sumariar a enormidade de críticas pontuais que são apresentadas à democracia representativa e, mais especificamente, às atuais democracias de massa, críticas dirigidas tanto a inconsistências e equívocos internos na formulação teórica, quanto críticas externas, que apontam a incompatibilidade entre o que se teoriza e o que se verifica.

No terreno da ciência econômica, o esforço não teria que ser muito menor, embora as críticas externas possam ser mais fáceis, pois se a pedra de toque da teoria econômica da democracia for a teoria da escolha pública (o que parece ser, enquanto os economistas institucionalistas e neoinstitucionalistas não forem capazes de colocar algo melhor em seu lugar, de modo sistemático) não parece sensato gastar muito esforço em demonstrar o equívoco, ou pelo menos a insuficiência, da idéia de um sistema eleitoral funcionando como uma espécie de mercado de segunda categoria, como representação do papel do governo.

Parece mais promissor fazer um esforço para captar tendências atuais na divisão tradicional do trabalho na economia e na política que estão ocorrendo e estão sendo percebidas pelos economistas, nas empresas, e pelos cientistas políticos, nas instituições políticas e governamentais. Algumas dessas tendências, defende-se neste trabalho, têm a mesma origem e deverão resultar no mesmo tipo de mudanças na forma de ação coletiva tanto das empresas como dos organismos governamentais.

Está fora de dúvida que uma nova divisão do trabalho na economia está emergindo quando o trabalho em equipe se torna crescentemente desejável

nas empresas; quando uma separação muito menos nítida entre quem concebe/planeja e quem executa se torna presente nas linhas de produção; quando novas formas de cooperação entre empresas antes concorrentes se engendram; quando as próprias empresas se arvoram em detentoras de uma “responsabilidade social” antes restrita ao poder público; quando a separação entre propriedade e direção, constatada e constantemente aprofundada desde o advento das modernas sociedades anônimas, começa a ganhar novas configurações; quando o poder e a capacidade de movimentação econômica de muitas empresas se torna superior ao de países inteiros; quando empresas começam a atuar no interior de empresas maiores, dificultando a distinção clara entre quem seja patrão e empregado, já que há uma espécie de contratação de um empresário como um tipo de empregado que emprega; quando emprego e empregabilidade se tornam conceitos distintos diante do fenômeno da terceirização e da sub-contratação.

Embora não tão nítida como na economia, uma nova divisão do trabalho na política se esboça na medida em que formas de participação de cidadãos não eleitos nos processos decisórios vão ganhando legitimidade, enquanto que o sistema tradicional de representação passa a receber severas críticas e ser objeto de desconfiança; na medida em que vão se tornando numerosos os conselhos de representação para o controle de decisões e ações do governo, muitas vezes envolvendo representantes do governo e de segmentos representativos da sociedade civil; na medida em que a figura de entidades pública não-estatais ocupa espaços antes exclusivos de repartições governamentais; na medida em que agências reguladoras independentes

substituem ministérios e secretarias (órgãos governamentais, enfim) na tarefa de normatizar e controlar a oferta de bens públicos e semi-públicos.

Fica cada dia mais evidente, para o observador atento e minimamente crítico, que o comportamento estritamente egoísta, que a especialização exacerbada, que a distinção equivocada entre o que seja interesse público e o que seja interesse privado são elementos que estão reduzindo a capacidade de ação das instituições públicas e privadas para preservar os ingredientes típicos do que até hoje se considera uma “boa sociedade”, ampliando-se os espaços de atuação quase livre e desimpedida para práticas que, antes consideradas pontuais são hoje endêmicas, como a corrupção (tanto no governo como nas empresas), a sonegação de tributos, o desrespeito aos interesses do consumidor pelas empresas, a desconsideração dos interesses dos eleitores pelos eleitos.

A complexidade das relações numa sociedade marcada mais do que pela urbanização, pela conurbação; mais do que pela industrialização, pela oligopolização industrial; mais do que pela necessidade de conhecimentos, pela ereção do conhecimento como insumo produtivo fundamental e como salvaguarda para a sobrevivência econômica de qualquer indivíduo, por simples que seja sua vida; mais do que pela necessidade de governos, pela imprescindibilidade da interação governo-sociedade-empresas para a formação e manutenção de espaços inter-relacionados de governança que se transformam constantemente mediante mudanças tecnológicas ou alterações nas relações sociais; essa complexidade que se impõem como decorrência da própria evolução das formas de produzir as condições materiais de vida na sociedade do conhecimento, da informação (Mattelart, 2002), pós-industrial

(Bell, 1973), pós-moderna (Harvey, 1989), ainda está à procura de instituições que a tornem capaz de lidar com aquilo que já é, sem ainda saber completamente o que se tornou. Nessa procura, se há alguma certeza preliminar, é a de que duas das mais importantes instituições contemporâneas, firmas e governos, dificilmente serão eliminadas, mas sobreviverão constituindo-se e funcionando de modo distinto do atual. A divisão do trabalho entre firmas e governos está mudando e tende a mudar ainda mais; a divisão do trabalho interna às firmas e interna aos governos também.

Redivisão do trabalho e controle na atividade empresarial

A teoria econômica dos últimos vinte-trinta anos, num movimento que a aproximou das ciências administrativas e do direito, tem produzido reflexões e teorias que começam a empurrar suas fronteiras para além da visão, hoje já estreita, da divisão do trabalho construída pelos autores precedentes. Essa nova teoria econômica em expansão foca seu interesse para o interior da unidade básica de produção no capitalismo, a firma. Antes vista como uma aglutinação de fatores produtivos postos em movimento por um empresário maximizador de lucros e, por necessidade, minimizador de custos, essa firma automaticamente racionalizadora do processo produtivo agora é objeto de investigação para se saber como, na prática quotidiana, agem seus protagonistas, no esforço de satisfazerem suas necessidades e interesses, ao mesmo tempo em que satisfazem os de indivíduos externos à unidade produtiva (fábrica, *factory*) ou empresarial (unidade de negócios, *company*). Os economistas estão revelando sensatez ao se comportarem assim, pois não é

aceitável que a teoria econômica continue a considerar a firma tão levemente como fez por muito tempo, já que ela é o *locus* principal da geração não só da produção e das rendas (que permitem a distribuição), mas também da maior parte das condições de sociabilidade humana, obrigando a maior parte das pessoas a permanecer em seu interior durante pelo menos um terço de seus dias úteis. Além disso, por via da propaganda, veiculada em todos os canais de comunicação, a firma se faz presente na vida de todos, mesmo nos momentos em que não estão trabalhando.

Uma nova teoria da firma encontra-se em fase de sedimentação entre os economistas, preocupando-se basicamente em explicar as relações que ocorrem, no seu interior, entre proprietários, gerentes, trabalhadores, e, externamente, com investidores e outras firmas.

Jensen e Mekling (1976) discutem a potencial divergência entre os interesses do “principal” (o interessado no resultado) e o “agente” (o que atua na busca do resultado esperado pelo principal), desvendando a necessidade de instrumentos de gestão que motivem o agente (gestores profissionais) à fidelidade aos interesses do principal (proprietários, mas que não lidam com a gestão quotidiana, como acionistas, por exemplo). Como esses instrumentos implicam sistemas e atividades adicionais de controle, implicam num novo tipo de custo para a empresa: o custo de agência, ou custo em que se incorre para assegurar a consistência entre os objetivos dos resultados definidos para a empresa e os objetivos dos que de fato a controlam no seu quotidiano, controlam o seu fazer. A importância da referência ao trabalho de Jensen e Mekling (1976) a esta altura deste ensaio reside no fato de que ele, antes de tudo, esclarece um assunto relevante para o tema da nova divisão do trabalho

no interior da firma. Nas firmas do início do capitalismo a primeira divisão do trabalho ocorria entre proprietário (patrão) e trabalhadores. Estes atuavam sob a supervisão daquele, numa relação em que a ação dos trabalhadores não poderia divergir grandemente da ação desejada pelo patrão, sempre presente e vigilante, numa firma pequena e fácil de supervisionar. Nas modernas corporações, em geral sociedades anônimas, em que proprietários e dirigentes não são os mesmos, os proprietários são os acionistas e os dirigentes são contratados (são os CEO's – *Chief Executive's Office*), a divisão do trabalho primeira é aquela entre quem é dono e quem toma as decisões. Esses tomadores de decisão, por sua vez, são responsáveis por coordenar a ação de um conjunto de gestores, que vão desde os comandantes de divisões da mesma corporação, até os próprios operários. Para assegurar que toda a extensa rede de decisões e ações da firma não se afaste dos interesses dos principais, um sistema sofisticado de auditorias internas e externas é montado, inclusive para aquilatar o peso das contribuições dos principais agentes, para que sejam remunerados correspondentemente. Ou seja, não se trata apenas da divisão de trabalho entre quem é dono e quem toma decisões. A divisão vai além, incluindo um terceiro agente: o que verifica a correspondência entre as ações e os resultados.

Assim como um sistema de premiação (inclusão de ações da empresa na remuneração dos executivos de acordo com a performance da empresa sob seu comando, por exemplo) é estabelecido para assegurar correspondência entre o que deseja o principal e o que faz o agente, também se faz necessário idêntico procedimento na relação entre os tomadores de decisão e os executores. A propósito, Alchian e Demsetz (1972) desenvolvem a teoria do

“residual claimants”, voltada para a explicação da necessidade de premiação dos que asseguram a correspondência entre o que é decidido e o que é feito. Os gerentes intermediários, que monitoram mais diretamente o trabalho e procuram assegurar a máxima produtividade, “reclamam” participação nos resultados superiores que assim é obtido. Remunerá-los de acordo com o que de fato obtêm com sua atuação resulta em custos de monitoramento.

Nota-se que a sofisticação da rede de informações e a ampliação da cadeia de responsabilidades distintas amplia-se na medida em que se olha com mais atenção para o interior da firma e para as suas imediações. Voltando a atenção para as relações entre as firmas, constata-se, com o Williamson (1985) que as relações com fornecedores implica incertezas e riscos que tornam a verticalização economizadora de custos, de “custos de transação”. Assim, a lógica racional-maximizadora tende a pôr um limite à extensão da divisão do trabalho entre firmas. A redução de riscos e incertezas pode implicar, em muitos casos, na eliminação de cadeias de dependência e, portanto, na divisão do trabalho entre firmas. Entretanto, na contramão dessa visão, existem teorias que defendem que as firmas, por estarem submetidas a uma competição baseada fundamentalmente na inovação tecnológica, devem se concentrar nas suas competências centrais, deixando todo o resto para terceiros - abordagem das capacidades dinâmicas: Teece (1991), Dosi (1984), Nelson e Winter (1982). Numa posição intermediária, encontram-se as defesas da formação de redes de empresas e do estabelecimentos de alianças estratégicas (Aoki, 1984). Trata-se, para os adeptos dessa visão, de manter a divisão do trabalho entre as firmas, porém de forma coordenada entre elas, ou

seja, uma divisão em que a concorrência não implica a busca de vantagens individuais, mas vantagens para o grupo.

O breve e incompleto apanhado acima não é suficiente para dar conta do que está acontecendo na divisão do trabalho nas empresas e das novas abordagens teóricas que estão tentando explicá-las. Mas basta para o objetivo de constatar que uma lenta revolução está se processando nas grandes companhias e nas suas relações internas e externas, permitindo afirmar que a firma diante da qual a sociedade contemporânea se depara é muito distinta, em sua natureza e funcionamento, da firma tal qual concebida pelas teorias prevalecentes antes das últimas três ou quatro décadas. Dada a centralidade da firma na configuração das relações sociais, as mudanças que nela se processam impactam todas as demais relações, particularmente as relações políticas. Portanto, de algum modo as novas tendências da divisão do trabalho nas firmas se relacionam com essas mesmas tendências nas unidades governamentais.

Redivisão do trabalho e controle na atividade governamental

Às noções de público e privado vem se opondo, nas últimas décadas, uma visão que concebe a sociedade e a economia funcionando com uma série de novas instituições, dotadas de características que não permitem enquadrá-las nessa classificação dicotômica. Identifica-se uma distinção entre público e estatal, concebendo-se a existência de entidades públicas (dadas suas finalidades e público-alvo) não-estatais (devido à sua autonomia financeira e decisória em relação às instâncias governamentais). Inclusive defende-se uma

“reforma do Estado” (Bresser-Pereira, 2004) que, partindo de uma classificação das instituições em estatais, privadas e públicas não-estatais, procure identificar as funções privativas do governo, as funções não privativas e as funções mistas, para realocá-las com possibilidades de maior eficiência gerencial, assim tornando a ação governamental mais eficaz e efetiva.

A tese da “reinvenção do governo” (Osborne e Gaebler, 1993) explicita a diferença entre planejar e empreender e defende que as atividades típicas de planejamento devem ficar a cargo de unidades governamentais, mais aptas a lidar com questões coletivas e de longo prazo, enquanto que as atividades de empreendimento devem manter-se nas mãos da iniciativa privada, mais ágil e capaz de lidar com as pressões de curto prazo. Ao mesmo tempo, essa tese não deixa de perceber o problema de indivíduos e grupos carecem da ajuda de terceiros, propondo que a atenção a eles não se origine nem do governo, nem da iniciativa privada, mas de grupos da sociedade civil organizados para finalidades filantrópicas, mesmo que com a ajuda de empresas e governo. O ponto central de toda a argumentação de Osborne e Gaebler (1993) consiste em propor uma nova divisão do trabalho para fazer frente às tarefas de empreender, governar e socorrer os necessitados.

Reinventar o governo ou reformar o estado são propostas que (tal como formuladas pelos autores acima) embutem uma nova concepção de “boa sociedade”: uma sociedade dividida em três setores – iniciativa privada/empresas, governo/estado, instituições públicas não estatais/terceiro setor, que alivia o governo – 2º. setor – de parte das suas funções de garantidor de política sociais. Esse novo setor é visto como mais capaz do que o governo e do que as empresas para lidar com tarefas que demandam

perspectiva altruísta, demandando a atuação de voluntários e sendo reforçado pela “responsabilidade social das empresas”.

Outro fato notório na redivisão do trabalho no setor governamental é a proliferação de agências reguladoras independentes. O controle e a fiscalização de uma série de atividades que antes eram feitos diretamente pelo poder público vão sendo aos poucos transferidos para instituições públicas não-estatais criadas e normatizadas pela legislação. Em grande medida essa nova realidade institucional responde aos amplos programas de privatização levados a efeito nas duas últimas décadas do século XX, representando o mais emblemático dos recuos do governo na divisão das atribuições econômicas: o questionamento da visão intervencionista keynesiana e a derrocada do “desenvolvimentismo” levaram ao fim da era das empresas estatais.

No âmago dos argumentos em defesa da nova divisão do trabalho entre governo, empresas e sociedade civil repousa a desenfreada busca por elevação de produtividade, eficiência, eficácia, efetividade (razões econômicas). Atividades econômicas, empreendimentos, não são atividades de que os governos têm realizado da melhor maneira possível, principalmente porque sua lógica essencialmente política de decidir e agir constitui um obstáculo para isso, argumenta-se. Retire-se as empresas das mãos dos políticos, entregando-as aos empresários e a ineficiência é eliminada – essa a prescrição dos críticos ao avanço do papel do governo na economia e na sociedade. Ao mesmo tempo, no entanto, observa-se uma crescente politização do ambiente empresarial, a ponto de “governança corporativa” se tornar expressão corrente e objeto de estudos e experiências, visando armar as empresas para melhor lidar com a complexidade política que marca o mundo

corporativo, com seus inúmeros “*stakeholders*” disputando benefícios, do mesmo modo que os políticos o fazem nas arenas eleitoral/partidária e governamental.

Por mais esforços que sejam feitos e justificados para afastar o governo da economia e a política das empresas, cada dia mais os governos se tornam entidades econômicas (no sentido de zelador da macroeconomia, principalmente em seus aspectos estabilizadores) e as empresas, instituições políticas, numa clara demonstração da artificialidade da separação entre os aspectos políticos e econômicos das relações sociais. O risco embutido nessa tendência é o de tornar a democracia completamente artificial, na medida em que o governo só controla variáveis econômicas que são manejadas de acordo com os interesses empresariais – sempre sob a justificativa de manter o crescimento econômico, o nível de emprego e de controlar o nível geral de preços; e na medida em que as empresas crescentemente chamam a si decisões coletivas, como as típicas da “responsabilidade social”.

O mais relevante, entretanto, para as finalidades deste ensaio, é notar que no mundo empresarial, cada vez mais poderoso e mais entrelaçado com vida social em geral, está ocorrendo uma redivisão do trabalho e uma ampliação dos esforços de monitoramento e controle das decisões e atividades, internas e externas às firmas (de preferência afastando a “intromissão” governamental), para responder à ampliação do tamanho das empresas e da complexidade da gestão empresarial. No mundo governamental, aos poucos esvaziado de seu poder, seja pela erosão de soberania provocada pela mundialização do capital (Chesnais, 1994), seja pelo avanço das grandes corporações sobre atividades antes estatais (graças à sua

capacidade de financiamento crescente, contra a decrescente do governo, face à crise fiscal), a tendência dominante também tem sido a de redivisão do trabalho. Mas aqui, ao contrário, os esforços de monitoramento e controle das decisões e atividades não têm feito avanços significativos (pelo menos não tanto quanto nas corporações empresariais) e a redivisão do trabalho surge em resposta a uma obsessão por redução do tamanho e da complexidade dos governos.

As empresas estão percebendo a necessidade de controlar aspectos dos processos produtivos e transacionais que antes não as preocupavam. Além disso, estão sofisticando seus instrumentos de controle, lançando mão das novas tecnologias. Estão com isso aumentando a sua produtividade para ganhar mais e aumentar o seu poder. Os governos, pelo contrário, estão em busca de reduzir seu tamanho e peso para, com isso, evitar a necessidade de controles mais sofisticados e caros. Com isso reduzem o seu poder. Tudo para custarem menos. São duas tendências opostas: ofensiva empresarial - aumentar com mais controle e ganhar mais (dinheiro e poder); defensiva governamental - diminuir para custar menos e reduzir exigências de controles (defensiva dos governos). O fato de existirem governos e frações governamentais que têm ampliado sua capacidade de controle não faz a regra no seu setor.

As causas da redivisão do trabalho

As mudanças estão ocorrendo por que existem, ao mesmo tempo, pressões e condições para que se materializem. Empresas estão

pressionadas para aumentar produtividade e domínio de mercado, inovando sempre; governos estão premidos pela opinião pública desfavorável ao seu gigantismo, obrigando políticos e burocratas à ação. Ambos podem contar com o apoio de dois ingredientes-chave para fazer frente às pressões com sucesso: tecnologias, que permitem armazenar, processar, interligar, transportar com eficiência sem precedentes, beneficiando as atividades de gestão e controle a ponto de ser possível falar numa revolução gerencial (nunca as atividades administrativas e de gestão sofreram impactos tecnológicos tão grandes quanto os atuais); a redivisão do trabalho também se beneficia de um nível médio de conhecimento e de acesso a informações entre as pessoas comuns que talvez nunca tenha existido. Há, enfim, homens e máquinas prontos para encarar uma nova divisão do trabalho entre governo, empresas e outras entidades e uma redivisão do trabalho interna no interior dessas instituições. Conhecimento, pois, é o dado novo: homens com maior grau de formação e domínio de informações (ambas sofisticadas como nunca) e máquinas que são elas mesmas resultado do avanço científico e tecnológico.

Cap. 3 A Redivisão do trabalho nas decisões coletivas: novas práticas exigindo revisões teóricas

As novas tecnologias de comunicação e de processamento e transmissão de dados e a elevação do “estoque” de capital humano (Schultz, 1969), resultante de sociedades urbanas e intensivas em educação, reduziram dramaticamente as diferenças de capacidade cognitiva e decisória entre comandantes e comandados, no interior das empresas. O mesmo ocorreu na relação representantes-representados, no campo da democracia. Antigamente, grande parte da divisão do trabalho na economia se justificava pelas assimetrias de habilidades e competências, as quais também justificavam a divisão do trabalho político.

As empresas mais competitivas já se deram conta das novas condições e hoje a principal fonte de agregação de valor para elas é o conhecimento, motivo que as leva a contratarem com base nesse critério e a se organizarem internamente não mais com base numa hierarquia rígida, mas com base em equipes que não só executam, mas planejam e controlam, adquirindo capacidade de inovar e de aprender coletiva e constantemente. É assim que a distância entre quem comanda e quem é comandado está se reduzindo, fazendo com que as diferenças de remuneração respeitem não somente o nível hierárquico, mas diferentes graus de desempenho, muitas vezes coletivamente considerados.

Os governos, contrariamente, estão ainda muito longe de responder suficientemente às pressões e de aproveitar as novas oportunidades para se tornarem intensivos em conhecimento, ágeis, flexíveis. Em que pese as possibilidades tecnológicas e cognitivas dadas para diminuir o fosso que separa representantes de representados, a aproximação não está ocorrendo, ou acontece muito lentamente.

A principal causa dessa disparidade, entre o desempenho das empresas e das instituições governamentais, no aproveitamento das novas condições tecnológicas e cognitivas para redividir o trabalho e ampliar os sistemas de controle, assim obtendo melhor performance, parecem ser os diferentes graus de interesse por mudanças ou diferentes níveis de percepção da importância delas entre os principais agentes de um setor e de outro. Empresários têm muito claro o papel estratégico que a reestruturação produtiva exerce sobre a sua lucratividade e sobrevivência e estão se movendo na direção de incorporar os trabalhadores (novos trabalhadores da sociedade do conhecimento) a uma nova dinâmica de relacionamento com as empresas. Governantes, por seu turno, ainda estão, em sua grande maioria, pouco motivados para promover mudanças nas estruturas e procedimentos governamentais, tendo sua postura reforçada por burocratas acomodados e por eleitores/cidadãos que não estão se mobilizando para mudar a situação vigente, a não ser em momentos esporádicos e em casos isolados.

Diante desse quadro, o clamor neo-tocquevilleano por uma retomada da “comunidade cívica” (Tocqueville, 1835), como forma de reforçar a democracia representativa, tão bem expressa no conceito recente de capital social (Putnam, 1993), parece ser a mais adequada para forçar a mudança de

comportamento de políticos e burocratas frente às necessidades e reais possibilidades tecnológicas e cognitivas presentes na sociedade atual para que existam melhores governos. Assim, todas as propostas de redivisão do trabalho político e de estabelecimento de controles sobre as atividades governamentais devem ser bem acolhidas se a intenção é a construção de governos mais propensos à eficiência, eficácia e efetividade (assuntos econômicos), com maior grau de transparência e democracia (temas políticos). Governos para uma nova noção de “boa sociedade”, num contexto de extrema valorização do conhecimento como base para as relações sociais como um todo, e não apenas para as relações produtivas.

A criação de mecanismos e canais de participação cidadã nos processos deliberativos governamentais (orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, comissões tripartites – governos, empresários, trabalhadores para gerir assuntos de interesse comum, audiências públicas etc.), esforços mobilizatórios para que os cidadãos se engajem em atividades de interesse coletivo (não só filantrópicos, mas também políticos), dotação de recursos para que as instâncias criadas funcionem, esforços, enfim para constituir um ambiente de co-responsabilidade entre governo e sociedade civil, entre poder formal e cidadania, são todos absolutamente necessários para elevar a qualidade dos governos, na direção de uma reforma que não seja meramente legal e nem limitada à redução do aparelho estatal, mas que implique no que é fundamental, ou seja, em um novo tipo de relacionamento entre governo e sociedade, no bojo do fortalecimento da democracia, para que se possa responder a cada desafio que se apresente à sociedade com debates

consistentes e decisões bem pactuadas e embasadas e não oportunistas e/ou autoritárias.

As propostas que implicam uma redistribuição do poder ou uma redivisão do trabalho político, desde que consideradas no seu conjunto e desde que adquiram adesão sistemática, ao invés de serem simples respostas para problemas específicos (aumentar a transparência para combater a corrupção, obter informações mais qualificadas dos potenciais beneficiados para melhorar o planejamento, aproximar governantes de governados para aumentar a qualidade da representação etc.), são as pontes empíricas para a renovação de teorias políticas e teorias econômicas consagradas, justificando que sejam não só objeto de experimentação, mas também de reflexão acadêmica, com vistas à obtenção de avanços nas fronteiras das ciências sociais.

As práticas participativas nos processos decisórios governamentais, desde que se constate que são plausíveis, modificadoras das práticas correntes, sustentáveis no tempo e replicáveis em diferentes espaços, deitam por terra, por exemplo, a tradicional teoria da escolha pública (*public choice*). Essa teoria tem como pressuposto a democracia participativa: o sistema partidário e o sistema eleitoral são para ela os alicerces de um relacionamento de troca entre candidatos/políticos/governantes e eleitores/cidadãos/governados. Se a democracia passa a ser mais participativa, se cidadãos sem a legitimidade das urnas passam a compartilhar a capacidade decisória com os agentes eleitos para isso, dois fatos novos resultam daí: primeiro, que os eleitores não “compram” passivamente uma “cesta de bens públicos” com seus votos e depois ficam aguardando recebê-la, punindo com a escolha de outro candidato se ela não for entregue; segundo, que para o

cidadão participante não vale a idéia de que o custo da participação é mais alto do que o benefício que ela acarreta.

Isso significa que a teoria da democracia tradicional – representativa -, por seu turno, está também ela sob questão, quando as práticas participacionistas são propostas, defendidas ou admitidas. A idéia do voto como único elemento legitimador para acessar a capacidade de decidir pelo coletivo, muito forte, consagrada, colide frontalmente com a aceitação de que indivíduos ou grupos que não receberam este elemento legitimatório formal são aceitos como protagonistas válidos para definir rumos que afetam todos os demais. Ou seja, a tese da democracia participativa, ou da gestão compartilhada entre eleitos e não-eleitos, carece de um tratamento que permita lidar, na teoria e na prática, com essas contradições.

Teóricos da economia e da democracia já vêm, há décadas, esforçando-se para chegar a bom termo a respeito dos problemas acima. Ao mesmo tempo, não são poucos os lugares e ocasiões em que surgem casos de práticas confirmando a existência de protagonistas que adotam um comportamento atípico em relação ao que preconiza a teoria: indivíduos que optam por ter uma participação política mais ativa fora dos espaços partidários e eleitorais tradicionais, que reivindicam maior protagonismo, que assumem tarefas não remuneradas e não legitimadas pelo sistema eleitoral tradicional. Seriam esses indivíduos irracionais (como afirmaria a *public choice*)? Seriam usurpadores do direito legítimo do governante eleito para decidir? A resposta é, evidentemente negativa para ambas as questões. Portanto, o caminho a seguir é incentivar as práticas inovadoras, já que a democracia representativa de

massa, é bastante limitada (Hirst, 1992) e tem cada dia mais afastado o cidadão comum de seu exercício (Bobbio, 1985).

Registre-se, com ênfase, que o fato novo das experimentações participacionistas de co-gestão dos assuntos públicos implica necessariamente em redivisão do trabalho, perda de nitidez da diferença entre eleito e eleitor, governante e governado, quem manda e quem obedece. Se essa aproximação dos diferentes papéis consagrados na teoria e na legislação tem causas que não cessarão, que não são conjunturais, vive-se uma nova realidade que precisa ser levada em consideração por uma teoria da democracia e por uma teoria das decisões econômicas coletivas governamentais.

Do mesmo modo, as estruturas e procedimentos governativos precisam se atualizar, pois eles têm feições calcadas nas teorias que acabam de ser evidenciadas como válidas para um tempo que já passou. A proposta que se segue tem por finalidade proceder a essa atualização para o caso específico do controle mais efetivo, tão clamado por todos diante de casos cada vez mais freqüentes de corrupção, dos gastos públicos e das políticas públicas.

Cap. 4 Um sistema integrado de planejamento e controle do orçamento e das políticas públicas

Espera-se que as teses e argumentos apresentados nos capítulos anteriores sejam suficientes para evitar que a proposta que se segue seja compreendida como uma simples sugestão de rearranjo da estrutura e dos processos de controle orçamentário, como tantas outras já formuladas por técnicos da área, gestores públicos, políticos e outros agentes cujas tarefas incluem planejar, executar e fiscalizar os atos e fatos das finanças públicas.

A simples criação do orçamento público, há oitocentos anos atrás, já significou controle das finanças públicas, controle exercido por representantes da sociedade sobre quem tinha o poder de decidir a respeito de receitas e despesas. Ao longo do tempo, esse controle foi se sofisticando até chegar ao que é hoje em dia. Ele consiste de um controle interno - mantido pelo próprio planejador e executor das receitas e despesas (Poder Executivo¹), visando não só à legalidade e transparência, mas também a eficiência econômico-financeira, e de um controle externo, exercido por quem aprova o que deve ser executado (Poder Legislativo), geralmente com apoio técnico de tribunais de contas.

Deve ser evidente para quem compreendeu todo o anteriormente exposto que esse sistema de controle com dois protagonistas – quem executa

¹ Os poderes Legislativo e Judiciário também planejam e executam despesas, devendo, portanto, manter controle adequado sobre elas. Apenas para simplificação somente o Executivo é aqui mencionado.

e quem decide – deriva da divisão do trabalho típica da democracia representativa, reforçada pela visão econômica da *public choice*. É fácil notar que falta um elo essencial nessa corrente, quando se considera insuficiente a democracia representativa: aquele em nome e em benefício de quem se tomam as decisões e se pratica o controle – o povo (que, na linguagem corriqueira da democracia representativa é o detentor último do poder e destinatário dos benefícios decorrentes das decisões públicas), em outras palavras, a sociedade ou o coletivo (em oposição a indivíduo), que na tradição republicana permite distinguir o público do privado.

Na medida em que as decisões sobre políticas públicas e as decisões orçamentárias passem a ser tomadas incluindo o “homem comum” (sem mandato), com poder de voz e, em certos casos e sob certas circunstâncias - que a teoria e a prática devem definir – com poder de voto, o sistema de controle tem que se tornar triplo, sendo acrescentado aos controles interno e externo já existente, o controle social. Essa a proposta feita neste ensaio: que o planejamento, a execução e o controle orçamentário e das políticas públicas sejam feitos por meio de um sistema integrado constituído de controle interno, externo e social².

O valor que se atribui à presença do “homem comum” nas estruturas, espaços, mecanismos e processos de controle orçamentário e das políticas públicas repousa fundamentalmente na expectativa de que ela signifique a possibilidade de os olhos e a carne de quem sente os problemas (onde e quando eles ocorrem) carregarem maior sensibilidade no diagnóstico e no

² Não se desconsidera que os controles interno e externo atuais, por terem a legitimidade da democracia representativa, são, efetivamente, controles sociais. A designação de controle social ao controle aqui proposto para ser exercido por grupos de pessoas sem mandato eletivo tradicional se deve à falta de uma expressão melhor e ao fato de que controle social dá a impressão de controle mais amplo do que os controles políticos tradicionais (interno e externo).

prognóstico do planejamento e, nos processos de controle, que essa nova presença resulte em maior vigilância sobre o que se decide, sobre o que se executa, sobre o que se paga, sobre os resultados etc. Trata-se, enfim, da esperança de melhorar a democracia e a efetividade dos gastos públicos contando com a vigilância constante e sistemática daqueles a quem tanto as práticas democráticas como as políticas públicas, principalmente as sociais, se dirigem como benefício.

O controle interno

No sistema integrado aqui proposto, o controle interno deve continuar tal como hoje existe enquanto estrutura: o governo mantém um conjunto de procedimentos ao lidar com as despesas (licitação, orçamentação, verificações prévias, contabilização, prestações de contas, auditorias internas etc.)³. Enquanto procedimento, todavia, recomenda-se aperfeiçoamentos nas rotinas: é preciso tornar o planejamento mais efetivo (envolvendo mais adequadamente as unidades em que se subdivide o governo – ministérios, secretarias, departamentos); é preciso gerenciar as ações por programas e projetos – privilegiando a lógica das funções e não a das seções; é preciso criar mecanismos de controladoria interna imunes à manipulação, reforçar os certames licitatórios e praticar a contabilidade gerencial etc.

³ O que sejam e como funcionam os controles interno e externo em detalhes não será discutido aqui, tendo em vista não ser este o objetivo deste ensaio e a vasta literatura sobre o tema. Para maiores detalhes, ver, por exemplo: Cruz, Flávio da. Auditoria governamental. São Paulo: Atlas, 2002; Glock, José Osvaldo e Cruz, Flávio da. Controle interno nos municípios. São Paulo: Atlas, 2003; Citadini, Antonio Roque. Controle externo da administração pública. São Paulo: Max Limonad, 2000; Ribeiro, Renato J. B. Controle externo da administração pública. São Paulo: América Jurídica, 2002.

Caso não haja vontade política interna ao governo para melhorar o controle interno, os protagonistas do controle externo poderão exigí-la; do mesmo modo (e mais provavelmente) os agentes do controle social. Assim, a diligência dos atores dos controles externo e social é o ingrediente mais promissor de todo o sistema. Esses atores devem pressionar constantemente os gestores do controle interno para melhorar suas técnicas e sua comunicação, pois é o controle interno que produz a massa de informações e documentos referentes ao orçamento e às políticas públicas.

O controle externo

O tratamento a ser dado ao controle externo tradicional, na presente proposta, é o mesmo sugerido para o controle interno: manutenção da estrutura, com esforços para aperfeiçoamento nos procedimentos, com a diferença de que no controle externo se faz necessário maior engajamento dos atores – parlamentares – por vontade própria, já que a legislação é bastante frouxa nas exigências a esse respeito (em geral limitando-se a atribuir o papel de fiscalizador ao Poder Legislativo), ao contrário do que acontece com as imposições sobre o Poder Executivo, que são muitas e detalhadas. Além disso, os detentores do controle externo devem se desarmar na sua relação com os protagonistas do controle social, abrindo mão da tendência a rejeitar aquele, considerando-o desprovido de legitimidade.

Um ponto fraco do controle externo levado a efeito pelos parlamentares é que o orçamento sempre foi uma técnica que exige conhecimentos sofisticados para ser entendido e praticado, o mesmo começando a ocorrer

com as políticas públicas, que mais e mais demandam conhecimentos técnicos complexos (basta imaginar o que era exigido para bem gerir a educação ou a saúde no passado e o que é necessário para fazer o mesmo hoje em dia). A natureza relativamente hermética dos conhecimentos necessários para compreender e decidir sobre orçamento e políticas públicas fragiliza os parlamentares que têm que com eles lidar, pois eles não são e nem têm que ser especialistas nessas áreas. Assim, o controle externo deve se cercar de apoio especializado, sob a forma de assessorias permanentes e/ou esporadicamente contratadas, podendo também lançar mão de audiências públicas de que participem militantes e profissionais das respectivas áreas em debate. Isso vale até mesmo para a apreciação que o poder legislativo deve fazer dos pareceres emanados dos tribunais de contas.

Convém, ainda, que o controle externo não seja levado a efeito somente após o exercício orçamentário ou após a conclusão de programas ou projetos de políticas públicas, mas sim que se constitua numa prática regular ao longo de todo o exercício, com apoio da comissão de finanças do legislativo (no caso do orçamento) e das respectivas comissões para o caso das políticas públicas (comissão de educação, comissão de saúde, comissão de segurança pública etc). Inclusive isso pode dar mais vida a essas comissões, muitas vezes desprovidas de objetivos concretos ou funções efetivas.

O controle social

O controle social é a parte do sistema ainda por construir, na esteira dos esforços por agregar elementos de democracia participativa às instituições

tradicionais da democracia representativa. Os rudimentos de sua futura estrutura e dos seus potenciais mecanismos já estão presentes em vários experimentos em andamento. As práticas de orçamento participativo (Pires, 2001) e de conselhos gestores de políticas públicas (Gohn, 2001) se alastraram e continuam a proliferar, embora não sem percalços, é verdade.

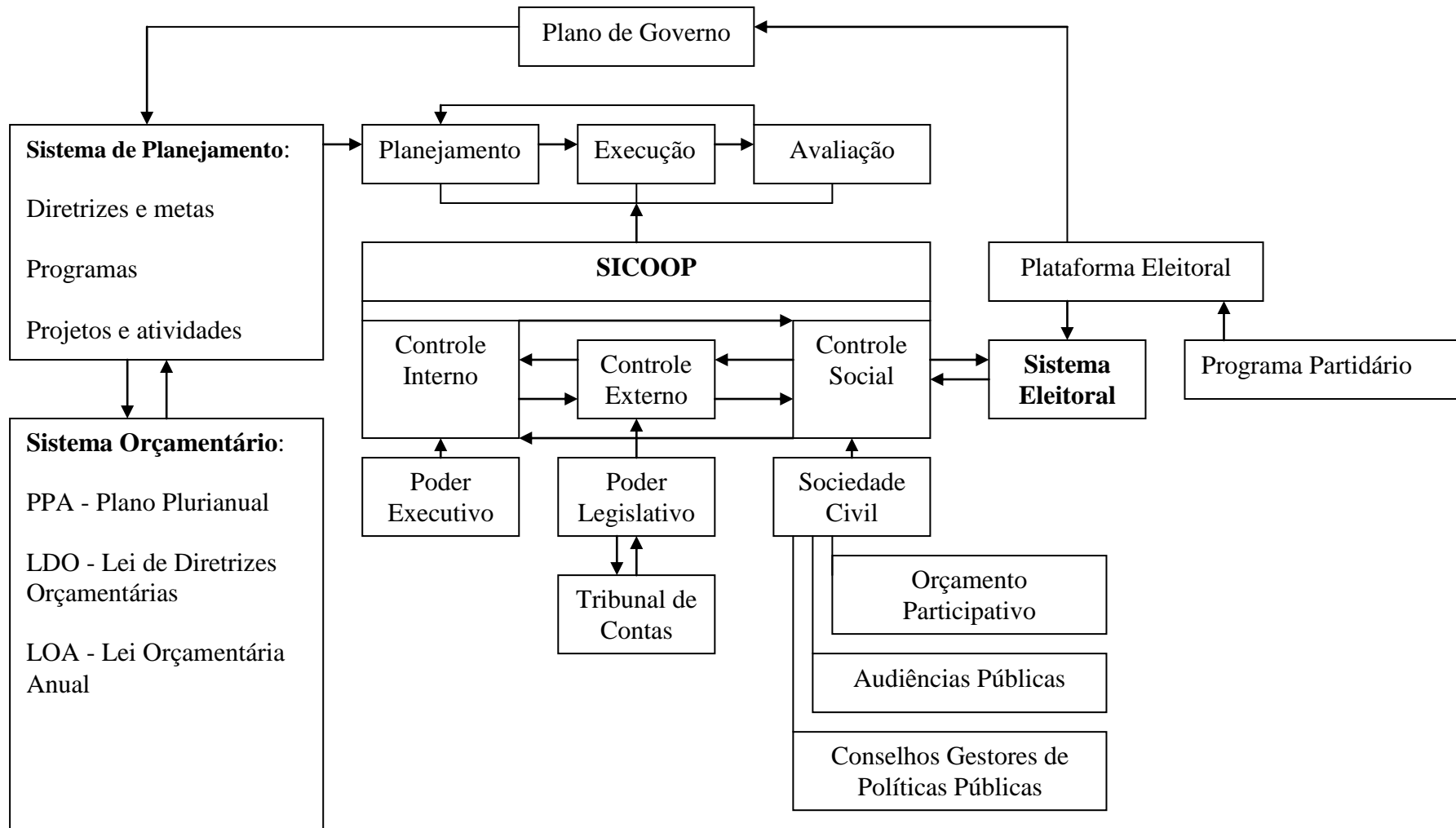
Portanto, grande parte dos esforços deve se dirigir à tarefa de estruturar esse controle. Esses esforços obrigam a atuar em várias direções. Há que se conceber formas adequadas a cada realidade (municipal, estadual e federal) para criar os canais, mecanismos e processos participativos; é mister encontrar formas eficazes de mobilização (não bastando iniciar, pois é necessário manter essa mobilização, o que é bem mais difícil); é necessário azeitar as estruturas tradicionais de controle interno e externo, para delas retirar os anticorpos à permeabilidade; é preciso conceber mecanismos de comunicação e troca de informações capazes de ligar as três partes do sistema (para que o controle social não se torne completamente inútil, desprovido de capacidade de atuar). Trata-se, pode-se dizer, de esforços para constituir “capital social”, esforços que devem partir simultaneamente de interessados no interior do governo e de fora dele, numa aliança poder público-entidades e personalidades da sociedade civil em defesa de melhores práticas governamentais no campo orçamentário e das políticas públicas⁴.

⁴ Nos lugares em que essa aliança não for possível, ou o governo ou grupos da sociedade civil pode se mobilizar para que ela se torne possível.

A integração dos controles, consagração legal e premiações

No diagrama da página seguinte o SICOPP – Sistema Integrado de Controle do Orçamento e das Políticas Públicas é apresentado de forma sintética, permitindo identificar as partes que o compõem (controles interno, externo e social), as fases do controle a que deve se dedicar (planejamento, execução e avaliação), e os agentes que devem manejá-lo (Poder Executivo, Poder Legislativo, tribunais de contas e sociedade civil).

SICOPP – Sistema Integrado de Controle do Orçamento e das Políticas Públicas



No diagrama da página anterior pode-se notar a existência de relações fortes entre o SICOPP, os programas partidários, as plataformas eleitorais e os planos de governo. Uma vez que o orçamento público e as políticas públicas são fiscalizados com maior rigor e interesse pelos cidadãos, surge um incentivo adicional para que o processo eleitoral e o sistema partidário lhe dêem maior atenção. Com isso, as chances de as plataformas eleitorais e os planos de governo se transformarem nas políticas públicas prometidas em palanques aumentam, principalmente quando são consideradas as maiores possibilidades de cobrar prioridades diante de recursos escassos, que passam a existir na presença de cidadãos e eleitores mais conscientes da real situação das finanças públicas que os futuros governantes encontrarão.

A consagração legal é importante para reunir toda a legislação esparsa sobre o assunto e criar um sistema que passe a ser utilizado e fiscalizado, tanto no espírito da responsabilidade fiscal, como, mais amplamente, no da avaliação de políticas públicas.

Com vistas a fortalecer a vontade política para implementar o sistema integrado de controle orçamentário e das políticas públicas, os organismos centrais de controladoria do governo (tribunais de contas, controladorias gerais e congêneres) poderiam promover concursos anuais de boas práticas ou *rankings* regulares (a partir de notas atribuídas aos diferentes desempenhos na gestão do sistema), a fim de reconhecer os avanços obtidos pelos diferentes governos. Também poderiam ser criados certames competitivos pelos governos para incentivar funcionários a inovar em seus respectivos espaços de atuação. Esses tipos de reconhecimento público têm sido adotados com frequência em diversas áreas e têm o pendor de fazer com que os gestores e

políticos fiquem atentos àquelas áreas que podem lhe render notoriedade, importante capital político-eleitoral que não se deve desconsiderar em todos os esforços para mudar práticas de gestão pública. Eles são instrumentos de recompensa que se equiparam aos encontrados na teoria econômica anteriormente mencionada (Jensen e Mekling, 1976; Alchian e Demsetz, 1972), bastante adequados para fazer com que o agente (governante) atue na direção dos objetivos do principal (eleitor/cidadão) e que os executores (servidores públicos) atinjam maior nível de produtividade sob a supervisão dos governantes. Há um custo (organização dos concursos e *rankings*, premiações etc.), a serem assimilados como custo de agência e custo de monitoramento, da mesma forma que nas empresas. Mas os benefícios devem compensar esse custo.

Conclusão

Este ensaio propõe a criação de um sistema integrado de controle orçamentário e das políticas públicas, a ser adotado pelos governos (municipais, estaduais e federais), em parceria com suas respectivas comunidades. A proposta é apresentada em suas linhas gerais, depois de ser justificada a partir de elementos teóricos e empíricos desenvolvidos nos capítulos iniciais, nos quais se argumenta i) que uma redivisão do trabalho político está em curso, paralelamente à redivisão do trabalho que se verifica no âmbito da economia, e ii) que as teorias econômica e política ainda não absorveram sistematicamente o impactos dessas mudanças, o que impede que se coloquem como aliadas (ou que até, às vezes, se posicionem como inimigas) de experimentações que têm grande potencial para melhorar o funcionamento da democracia e a performance dos governos.

Entende-se que a viabilização da proposta pode ser obtida através de esforços sistemáticos e continuados a serem feitos por governos e entidades da sociedade civil no sentido de elevar o capital social das comunidades, de tornar os governos mais permeáveis a uma relação direta com os cidadãos, de promover ações que incluam no sistema político-eleitoral incentivos que levem seus protagonistas (eleitores e candidatos) a terem maior apreço pelo “bom governo”, entendido no contexto da redivisão do trabalho de gestão

governamental (em que as distâncias entre governantes e governados diminuem em termos das respectivas capacidades de avaliação e intervenção).

Esclarece-se que o ensaio foi desenvolvido sem a pretensão de oferecer os ingredientes operacionais do sistema integrado de controle orçamentário e das políticas públicas proposto. Isso por duas razões. Primeira, é necessário implementar e estudar experiências-piloto da proposta (elaboradas em parceria com governos e comunidades nela interessados, e respeitando-se as especificidades de cada caso) para, a partir da avaliação dessas experiências, chegar a um projeto de metodologia completo (papéis/responsabilidades/organogramas, fluxogramas de decisões e documentos, cronogramas, indicadores de desempenho, mapeamentos etc.), passível de replicação e de eventual transformação em lei. Segundo, optou-se por trabalhar ao modo do arquiteto (pois não se trata de um exercício de arquitetura institucional?): foi apresentado um projeto conceitual (linhas gerais, “partido arquitetônico”), a ser sucedido por um “projeto executivo”; além disso as justificativas do partido arquitetônico foram discutidas, revelando-se porque ele não é um partido convencional.

Ressalta-se, por fim, que a novidade da proposta (o que torna o “partido arquitetônico” não-convencional) deriva de três aspectos que a caracterizam: 1. identifica a existência de práticas de controle social do orçamento e das políticas públicas (das quais os orçamentos participativos são as mais expressivas) e as eleva à condição de controles tão válidos quanto os controles interno e externo já consagrados; 2. sugere a incorporação de todos os sistemas de controle existentes num sistema único, com possibilidade de ser futuramente consagrado como mecanismo legal de gestão orçamentária e de

políticas públicas; 3. trata simultaneamente do controle orçamentário e das políticas públicas, com o objetivo de evitar que responsabilidade fiscal se distancie de responsabilidade social, que os governos devem ter muito mais do que as empresas.

De certo modo pode-se entender o SICOPP como um possível sucessor aperfeiçoado do OP (Orçamento Participativo), na medida em que preserva os objetivos daquela metodologia de gestão orçamentária e seus aspectos inclusivos e, indo além, propõe maior organicidade entre as instituições da democracia representativa (controles interno e externo) e as emergentes instituições da democracia participativa (plenárias e assembleias de cidadãos, audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas etc.). Essa organicidade pode resolver grande parte dos problemas hoje enfrentados por experiências concretas de OP, que deparam com conflitos entre membros de conselhos gestores e participantes de plenárias e conselhos de OP. É fato que em significativo número dessas experiências há dois universos de linguagem e de lógicas decisórias que se isolam, tornando a participação popular de alcance e validade duvidosos.

Referências bibliográficas

Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62 (December 1972):777-795.

Aoki, M. (1984). *The co-operative game theory of the firm*. Oxford University Press.

Bell, D. (1973). *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultrix.

Bresser-Pereira, L. C. B. (2004). *Democracy and public management: building the republican state*. Oxford: Oxford University Press.

Bobbio, N. (1985). *Estado, governo e sociedade*. Para uma teoria geral da política. 8ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of a constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Chesnais, F. (1994). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

Dosi, G. (1984). *Technical change and industrial transformation*. London: McMillan.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.

Gohn, M. da G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Ed.

Harvey, D. (1989). *Condição pós-moderna*. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6^a. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

Hirst, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Hobbes, T. (1651). *Leviatã*. 3a. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983

Jensen, M. C. e Mekling, W. H. (1976). Theory fo the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3:305-60.

Locke, J. (1690). *Segundo tratado sobre o governo civil*. 3^a. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Maquiavel, N. (1532). *O príncipe*. 3^a. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Mattelart, A. (2002). *História da sociedade da informação*. São Paulo: Ed. Loyola.

Montesquieu (1748). *Do espírito das leis*. 3a. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

Nelson, R. e Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Osborne, D. e Gaebler, T. (1993). *Reinvenção do governo*. Brasília: MH Comunicação.

Pires, V. (2001). *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri SP: Editora Manoel, 2001.

Putnam, R. D. (1993). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Rousseau, J.- J. (1757). *Do contrato social*. 3ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983

Schultz, (1969). *O capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

Smith, A. (1776). *Investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Teece, D. J. (1991). Technological Development and the Organisation of Industry. In: OECD. *Technology and Productivity*. Paris: OECD.

Tocqueville, Alexis de (1835). *A democracia na América*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

Weber, Max (1921). *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 2004.

Williamson (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.