

Casos e Working Papers

Reformar para legitimar: o caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)

To reform to legitimate: the case of the bureaucratic autonomy of Brazilian Nuclear Energy Commission

Roberto Salles Xavier¹

A forma de desenvolvimento do Estado burocrático nacional implicou a criação de diferentes tipos institucionais, os quais se distinguem pela forma de relação mantida entre o Estado e a sociedade. Uma dessas formas de relação foi o insulamento burocrático, verificado em praticamente todas as reformas administrativas ocorridas no Brasil, e que tinha como objetivo proteger as instituições técnicas do Estado contra a interferência da política.

Conforme o grau de insulamento, as agências descentralizadas assumem um papel de formuladoras e implementadoras de políticas públicas, fugindo do controle político e social, o que, portanto, não legitima suas ações perante a sociedade. Essa situação se aplica à história do desenvolvimento da política de energia nuclear brasileira e, particularmente, à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), autarquia federal, que desde sua criação responde pela coordenação das atividades nucleares. Assim, este artigo pretende discorrer sobre o insulamento burocrático na administração pública, como esse processo foi decisivo no desenvolvimento do programa nuclear nacional e suas conseqüências na atual forma de atuação auto-orientada e de baixa inserção social da CNEN.

Insulamento burocrático: conceito, características e implicações

Ao estudar a relação entre a política e a administração, percebe-se que o insulamento burocrático é uma disfunção desse relacionamento. Ela é ocasionada pela forte independência das agências governamentais descentralizadas e pelo baixo ou nenhum controle político e social. Em termos de gestão, a prática do insulamento é considerada um processo tecnocrático, pois está associada ao fortalecimento do núcleo técnico da burocracia, com o objetivo de evitar a intervenção dos sistemas político e social.

O insulamento e a tecnocracia surgem a partir do diagnóstico de que algumas áreas de atuação do Estado são essencialmente técnicas e que qualquer interferência política pode prejudicar a consecução dos objetivos, seja em função da lentidão do processo de negociação ou da preservação do conteúdo racional da política pública. Em consonância com essa lógica, na verdade, o que se busca com o insulamento burocrático é diminuir o escopo de relações e o espaço político da organização pública (MARTINS, 1997).

O processo de insulamento burocrático tem duas características. A primeira está relacionada com o grau de insulamento, que passa por um *continuum* que vai do insulamento total até chegar ao engolfamento social, que seria o ponto no qual a agência governamental entra de forma decisiva no espaço político e social. A segunda característica é que o insulamento é um processo contingencial. Isso quer dizer que as organizações insuladas não necessariamente ficarão nessa situação o tempo todo. Em função do alcance dos objetivos e da menor

¹ Gerente de Planejamento da Comissão Nacional de Energia Nuclear, Mestrando de Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas –EBAPE/FGV. Endereço: Rua General Severiano, 90, Botafogo, Rio de Janeiro/RJ – Brasil E-mail: xavier@cnen.gov.br.

complexidade do ambiente, elas podem deixar de existir ou mesmo passarem a ser “desinsuladas” (NUNES, 2003).

A conceituação e as características do insulamento burocrático indicam que os governos que buscam esse processo estão, na verdade, limitando a gestão das organizações públicas a bases tecnicistas, ao concentrarem, centralizarem e fecharem a tomada de decisões quanto à formulação e implementação de políticas públicas na racionalidade burocrática. Esse é o caminho mais fácil, e que leva o administrador público a abandonar qualquer tentativa de estabelecer alguma sistemática de *accountability*² ou *responsiveness*³ pelos seus atos. Esse escudo invisível criado pelo insulamento em torno das organizações governamentais torna a administração pública completamente imune ao controle da sociedade e ao sistema político, gerando, muitas vezes, questionamentos sobre o próprio sistema democrático.

Em resumo, as disfunções surgidas no processo de insulamento burocrático dificultam o estabelecimento de um ambiente de complementaridade ou de reciprocidade entre a política e a administração, o que impede o desenvolvimento da capacidade de ação estatal impregnada de demandas sociais (SVARA, 2001).

Desenvolvendo tecnologia nuclear com insulamento burocrático

Estudar a CNEN é de grande interesse, pelo fato da comissão ter sido criada como uma agência descentralizada, sem a atribuição de intervir na economia. No entanto, é uma das primeiras organizações voltadas para o desenvolvimento de tecnologia de interesse de segurança nacional e com uma história de insulamento burocrático como órgão de formulação e de implementação de políticas públicas na área de energia nuclear.

A política externa restritiva dos países desenvolvidos em relação à transferência de tecnologia nuclear forçou o Brasil a desenvolver competência nacional autônoma, indispensável às aplicações pacíficas da energia nuclear, de forma coerente com as necessidades nacionais. Para isso, surgiu o Programa Nuclear Paralelo, conhecido por esse nome, pois é implantado paralelamente ao Programa Oficial, conforme acordo com a Alemanha (ALVES, 1989). O desenvolvimento desse programa foi, provavelmente, o mais tecnocrático e auto-orientado de toda a história da ciência e tecnologia do país.

O que deve ser destacado é que a entrada da CNEN nesse programa autônomo fez com que a organização assumisse um processo de gestão institucional extremamente autocrático e muito distanciado de qualquer regulação política e controle social. Tal situação foi constatada pela comissão criada pela Presidência da República, em 1986, para avaliar o programa nuclear:

Estes problemas institucionais vêm, de outra parte, criando uma série de obstáculos à maior participação da comunidade científica nas atividades de pesquisa e desenvolvimento patrocinadas pela CNEN. O processo de tomada de decisões do órgão sobre projetos de pesquisa de seu interesse é desconhecido, contrariamente ao que ocorre noutras instituições públicas igualmente envolvidas com o fomento da ciência e tecnologia. (BRASIL, 1986, p.20)

Nesse contexto de insulamento burocrático, a CNEN dispunha de grande autonomia sob diversos aspectos institucionais:

- a missão e os objetivos estratégicos eram definidos e conhecidos por um núcleo restrito de pessoas da organização;

² Para Schedler (1999), o conceito de *accountability* é baseado em duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. A primeira está ligada à capacidade de resposta das autoridades, vista como algo que implica a obrigação de manter os cidadãos informados sobre as políticas públicas. A segunda se refere à capacidade dos órgãos superiores do Estado de imporem sanções a quem as ações estatais foram delegadas.

³ Para Diniz (2003), o conceito de *responsiveness* é a capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos.

- em termos orçamentários, existia o Fundo Nacional de Energia Nuclear (FNEN), que permitia que a CNEN tivesse uma margem de liberdade bem maior para tomar decisões sobre a alocação de recursos sob sua administração;
- além do FNEN, também existiam os orçamentos secretos, geridos pelas famosas contas delta,⁴ que possibilitavam grande flexibilidade na gestão administrativa;
- não havia participação dos atores sociais na definição de metas e nem transparência nos resultados alcançados pelo programa; e
- a permanência da área de fiscalização e licenciamento e da área de pesquisa e desenvolvimento, sob a mesma modelagem organizacional, proporcionava agilidade e flexibilidade para a implementação e execução de certos projetos tecnológicos.

Podemos afirmar que naquele momento da história nacional era fundamental para o desenvolvimento do país o domínio das tecnologias sensíveis. A política estratégica restritiva e injusta que envolvia e ainda envolve a transferência de tecnologias pelos países ricos tornou necessário recorrer a mecanismos ortodoxos que contribuíssem para gerar competência nacional que viabilizasse o desenvolvimento científico e tecnológico para o bem-estar da população brasileira. Foi exatamente isso que foi feito no Programa Nuclear Paralelo.

Entretanto, o que se pretende destacar aqui é que o processo histórico de desenvolvimento da energia nuclear no Brasil tornou a CNEN uma organização impermeável à regulação política e à inserção social. Mais do que isso, esse processo histórico criou uma modelagem e uma cultura organizacional que vêm impedindo o desenvolvimento de poros que possibilitem a absorção de elementos que tornem a CNEN uma organização aberta às demandas da população brasileira e ao controle social.

Análise dos fatores que caracterizam o insulamento burocrático da CNEN

A questão que se coloca neste momento é: como se pode caracterizar o insulamento de uma organização pública? A literatura sobre essa questão é muito limitada, pois não apresenta claramente os fatores que possam ser analisados para se determinar o grau de insulamento. Porém, ao analisar os estudos sobre controle social (CRUZ SILVA, 2002) e regulação política foi possível estabelecer diversos fatores exógenos e endógenos à organização, que, se avaliados, podem definir um ponto no *continuum* que vai do insulamento burocrático ao engolfamento social.

Como fatores exógenos temos aqueles que estão ligados aos órgãos de controle e supervisão existentes na vida democrática. Esses controles existem em todas as áreas do governo e variam em forma e intensidade, conforme a complexidade das atribuições e do ministério ao qual estão subordinados. Os principais órgãos e os seus controles são:

- os poderes Executivo e Legislativo, que propõem e aprovam políticas públicas;
- Tribunal de Contas da União (TCU), que tem como principal controle a análise de prestação de contas anual das organizações públicas;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que acompanha os principais projetos do governo federal e elabora, em conjunto com os ministérios supervisores, contratos de gestão firmados com agências descentralizadas;

⁴ Essas contas deltas motivaram questionamentos na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, o que levou o almirante Othon Luiz P. da Silva, comandante do Programa de Aramar, a dar a seguinte informação: "Existiu, no passado, uma conta secreta, a Delta 4, que foi utilizada no projeto de conversão – converter o *yellow cake* no hexafluoreto de urânio. Esses recursos tinham origem na conta Delta-3 da CNEN. Elas foram apresentadas ao Tribunal de Contas da União e consideradas boas. Estavam corretas." (BRASIL, 1990, p.65)

- ministério supervisor, que estabelece as políticas setoriais, firma contratos de gestão com suas unidades descentralizadas e acompanha resultados; e
- a cidadania ativa, que exerce controle sobre atividades públicas, por meio de denúncias e da participação em conselhos representativos, dentre outros mecanismos.

No que se refere à CNEN, esses controles externos pouco contribuem para criar um ambiente mais transparente nas ações, pelas seguintes razões:

- primeiro de tudo, porque desde 1990 não se discute no Legislativo e no Executivo a elaboração de uma política pública para a energia nuclear no país. O governo atual comete o mesmo erro de insular as atividades nucleares, ao elaborar uma nova proposta de política nuclear sem a participação da comunidade nacional. Políticas públicas são princípios, e estes são o resultado de processos políticos abrangentes, nos quais a participação da sociedade deve ser garantida por meio de regras institucionais transparentes e às quais se tenha amplo acesso;
- em segundo lugar, porque na administração pública federal esses controles são realizados nos processos e não nos resultados. A preocupação maior é verificar se os procedimentos e as normas estão sendo cumpridos, independentemente da efetividade ou não das ações. A prestação de contas anual exigida pelo TCU é o documento utilizado tanto pelo Legislativo quanto pelo ministério supervisor para medir o desempenho da CNEN. Contudo, esse instrumento consegue medir muito pouco a eficiência e quase nada quanto à eficácia e à efetividade organizacional.;
- em terceiro lugar, porque para controlar resultados é necessário que haja uma estrutura mínima de planejamento. O Plano Plurianual (PPA) deveria ser o instrumento que refletisse as ações a serem realizadas pela CNEN, em função de um plano de governo que tenha sustentação política e legitimidade social. Contudo, não é. O nível genérico do PPA faz com que a CNEN tenha um plano de trabalho independente e sem ligação programática com o plano de governo. Isso poderia ser resolvido se existisse um modelo de contrato de gestão entre o ministério supervisor e a CNEN, que efetivamente pudesse se colocar como o instrumento de *accountability* e *responsiveness*;
- por fim, o controle do cidadão só é possível se existir uma sociedade madura politicamente, com uma cidadania organizada e consciente da sua participação no processo de construção de políticas públicas; não como objeto, mas sim como sujeito. Infelizmente, o modo como o Estado brasileiro foi construído criou um abismo entre o cidadão e a ação pública (BRESSER-PEREIRA, 1998). Essa cultura cidadã nacional dificulta o controle pela sociedade, ainda mais quando se trata de temas tão técnicos e complexos como o caso do uso da energia nuclear.

Por outro lado, os fatores endógenos estão relacionados com a modelagem de diversas variáveis organizacionais que podem tornar a organização pública mais regulada e inserida socialmente. Podem ser citadas as seguintes variáveis:

- a composição de um conselho institucional com representantes dos diversos segmentos da sociedade;
- mecanismos de *accountability* e *responsiveness*;
- práticas de construção e avaliação de indicadores de desempenho;
- sistemas de informação transparentes para a sociedade;
- pesquisas externas de avaliação de resultado organizacional; e

- a existência de uma central de atendimento e ouvidoria, principalmente, para as instituições que exercem função fiscalizadora.

A comissão deliberativa da CNEN – o órgão máximo de tomada de decisões – é composta por cinco membros, quatro dos quais devem pertencer à organização (presidente e os três diretores), o que dificulta a participação externa.

A implementação de políticas públicas na área de ciência e tecnologia requer hoje uma estreita parceria com diversos setores da sociedade. Dessa forma, o processo de desinsulamento das atividades da CNEN tem que começar por uma reforma na comissão deliberativa, com a incorporação de representantes do governo e de setores importantes na área de atuação da organização. Esta comissão tem que se tornar um canal de expressão e articulação das demandas da sociedade e um foro de discussão de projetos em parceria e de avaliação da produção científica e tecnológica da CNEN. Só assim será possível incrementar a capacidade de transferir à sociedade os frutos do trabalho e da competência da CNEN.

A CNEN não é uma organização onde se possa medir a efetividade das suas ações, pois ela não possui mecanismos de *accountability*. A efetividade de uma política pública pode ser definida pela relevância dos benefícios sociais, econômicos e culturais efetivamente conseguidos com uma determinada ação estatal. Se a efetividade pode ser vista dessa maneira, então, o conceito de *accountability* está inserido no conceito de efetividade. Uma política pública que proporcionou um benefício social relevante, necessariamente, foi formulada, implementada e avaliada com a utilização de mecanismos de *accountability*, como participação social, responsabilização dos servidores públicos e os controles sociais.

A construção e a avaliação de indicadores de desempenho são a base para implementação de mecanismos de *accountability*. Uma organização que busque transparência e avaliação de suas ações precisa criar um sistema de indicadores de desempenho. Atualmente, a CNEN trabalha apenas com um plano de trabalho que não conta com indicadores nem prevê qualquer processo de avaliação.

A informação é o elemento fundamental para o controle social. A evolução das ferramentas computacionais e dos instrumentos de comunicação do mundo de hoje permitem uma maior participação social na elaboração e na avaliação de políticas públicas. Nesse campo, pela própria cultura construída durante o processo histórico, a CNEN carece de sistemas corporativos informatizados que possam fornecer informações relevantes para a sociedade.

A avaliação dos diversos *stakeholders* em relação ao desempenho organizacional é de suma importância para a construção de uma organização pública que pretenda estar sintonizada com as demandas externas. Para uma instituição como a CNEN, que possui uma diversidade grande de *stakeholders* – universidades, clínicas médicas, indústrias e Estado, dentre outros – a implementação de pesquisas externas para aferição de seus resultados é um processo crítico que precisa ser iniciado, para que possa sustentar as bases do projeto de construção de uma CNEN mais legítima.

A central de atendimento e a criação de uma ouvidoria são mecanismos básicos, mas, fundamentais como canais formais de acolhimento de denúncias e de disponibilização de informações, principalmente, para uma organização como a CNEN, que fiscaliza mais de 3.300 instalações radiativas em todo o Brasil.

Ao fim da análise desses fatores exógenos e endógenos que caracterizam o grau de insulamento burocrático da CNEN, duas observações precisam ser feitas. A primeira se refere à impossibilidade da CNEN de influenciar mudanças nos fatores externos que dificultam o controle social. Mudanças nesse nível só serão possíveis com um amplo projeto nacional de reforma do Estado. A segunda observação é que a análise feita dos fatores endógenos em relação à CNEN foi construída em cima dos elementos organizacionais existentes no centro de comando do Sistema CNEN. Sem dúvida, o resultado pode ser diferente se for feita uma análise separada de cada instituto de pesquisa da instituição.

Considerações finais

O estudo efetuado neste artigo tem como objetivo fazer uma avaliação crítica construtiva, propondo que se comece a discutir um processo de reformulação de uma organização de fundamental importância para este país, a qual trouxe importantes resultados para o desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, é necessário iniciar um processo interno na CNEN que permita desenvolver uma consciência coletiva que, por sua vez, possibilite construir uma nova organização, mais aberta a críticas, mais transparente e mais preocupada com a implantação de ações que estejam permeadas pela regulação política e pela inserção social. Só assim será possível conquistar o reconhecimento da sociedade brasileira.

Questões para debate

1. a primeira questão que este texto coloca diz respeito à relação entre a política e a administração. Essa relação gera diversas disfunções, as quais dificultam a implantação de políticas públicas permeadas pela regulação política e por uma inserção social. Assim, o que se questiona é: como estabelecer um ambiente de complementaridade ou reciprocidade entre a política e a administração, que induza o desenvolvimento de ações estatais embebidas de demandas sociais?
2. a segunda questão está ligada ao processo de desinsulamento. Se o insulamento burocrático é uma disfunção que impede a participação da sociedade e é um processo contingencial que pode ser revertido, então, o que se pergunta é: quais são as variáveis organizacionais que devem ser transformadas ou criadas para tornar a organização aberta às necessidades da população e ao controle social?
3. a terceira questão se refere aos fatores exógenos e endógenos que caracterizam o grau de insulamento burocrático de uma organização. Se o insulamento burocrático é uma disfunção da relação entre a política e a administração, é possível tornar uma organização mais integrada à sociedade alterando apenas os fatores endógenos?
4. insulamento burocrático aumenta o grau de discricionariedade das autoridades governamentais e dificulta a participação cidadã. Assim, seria correto fazer uma ligação entre os problemas relacionados com a institucionalização do insulamento burocrático e a sustentabilidade da democracia?
5. a questão mais complexa, subjacente a este artigo, é a que envolve o contexto de uma reforma do Estado e da administração pública: como formular e implementar uma reforma administrativa que seja ao mesmo tempo exequível e torne as ações do Estado mais efetivas e condizentes com as necessidades da sociedade brasileira?

Referências

- ALVES, Rex N. A situação da pesquisa nuclear no Brasil. Rio de Janeiro: CNEN, 1989.
- BRASIL. Presidência da República. Relatório de Avaliação do Programa Nuclear Brasileiro. Brasília, DF, 1986.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Destinada a apurar o Programa Autônomo de Energia Nuclear, também, conhecido como "Programa Paralelo". Brasília, DF, 1990.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CRUZ SILVA, Francisco C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. O&S, v.9, n.24, maio/ago. 2002.
- DINIZ, E. Reforma do Estado e governança democrática: em direção à democracia sustentada? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE "DEMOCRÁCIA, GOVERNANZA Y BIENESTAR EN LAS SOCIEDADES GLOBALES", Barcelona, 2003.
- MARTINS, Humberto F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 48, n.1, jan/abr. 1997.
- NUNES, E. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- SCHEDLER, A. The self-restraining State. Power and accountability in new democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. Public Administration Review, v.61, n.2, March/Apr. 2001.

Cadernos EBAPE.BR