

Guerra aberta ao centralismo e dirigismo, os grandes vilões

Dentre as reformas prometidas pela Nova República a Reforma Administrativa é, sem dúvida, aquela que apresenta o maior grau de complexidade e de dificuldades de execução e implantação. A máquina administrativa do Governo, em última análise, compete a tarefa gigantesca de transformar em bens e serviços públicos ao alcance da população. Inúmeros direitos e garantias inscritas em nossa legislação econômica, política e social, que de outra forma permaneceriam com inscrição formal, sem qualquer alcance prático.

Nesse sentido, a Reforma Administrativa não pode ser encarada como uma tarefa técnica, da responsabilidade exclusiva de especialistas em métodos ou sistemas administrativos. Trata-se, em última instância de responder o mais adequadamente possível a um complexo desafio de engenharia política aonde se busca o equilíbrio entre uma sociedade mais ávida de serviços públicos essenciais à vida humana associada e um sistema de governo cada vez mais limitado tanto em termos de recursos quanto em possibilidades de obter alterações necessárias, a curto prazo na realidade que nos cerca.

1. A Natureza Obsoleta da Administração Pública Federal

A Nova República é herdeira de um sistema administrativo cujas bases conceituais e operacionais remontam à Revolução de 1930, o qual tem apresentado sinais de obsoles-



Célio Francisco França é bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e em Administração Pública, pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. É PHD pelas universidades de Pittsburg e da Califórnia, EUA. Autor de diversos artigos sobre Administração, integra a equipe do Programa Nacional de Desburocratização desde 1982

cência crescente, face a uma nova configuração política e histórica do país, tanto a nível nacional quanto internacional.

A partir da Revolução de 1930, assistimos a efetiva articulação de novos fundamentos conceituais da atuação governamental no país, representados sobretudo pelo fortalecimento do poder central e pela busca acelerada de melhoria dos padrões técnicos dos órgãos da Administração Federal. Coube ao DASP, inicialmente, a extraordinária tarefa de articulação e implementação desse novo modelo de administração pública.

Nas décadas de 1950 e de 1960 incorporamos à nossa Administração adaptações significativas, representadas sobretudo pela expansão das

estruturas de fomento e de produção industrial e pelos esforços de racionalização do setor público.

O aparato conceitual e operativo da administração pública embora muito mais complexo, continuava a demonstrar validade até então. Aliás, o Decreto-Lel nº 200 de 1967 refletiu de diversas maneiras essa realidade seja através de seus princípios fundamentais ou através da ênfase que atribui à ordenação dos mecanismos de coordenação e controle a partir de uma perspectiva centralizadora, seja ainda através do tratamento organicista que confere aos sistemas essenciais de nossa administração pública.

Nos anos de 1970 tornou-se progressivamente mais difícil manter a coerência conceitual de nosso modelo administrativo. Entre muitas outras disfunções assistimos à fragmentação do aparato administrativo central através da multiplicação de agências governamentais, a impossibilidade real do exercício de supervisão ministerial, dificultando e mesmo impedindo o cumprimento de funções essenciais de coordenação governamental em todos os setores. E a falência da já precária política de pessoal por força da proliferação de regimes jurídicos e salariais diferenciados.

Tal quadro foi sensivelmente agravado em decorrência da crise econômica duradoura que se instalou naquele período, limitando-se, assim, as possibilidades de sobrevivência de um sistema administrativo cuja exaustão estava mascarada pela prosperidade.

A década de oitenta testemunha um momento crucial da vida brasileira e se caracteriza pela consolidação de profundas alterações sociais, econômicas, políticas e insti-

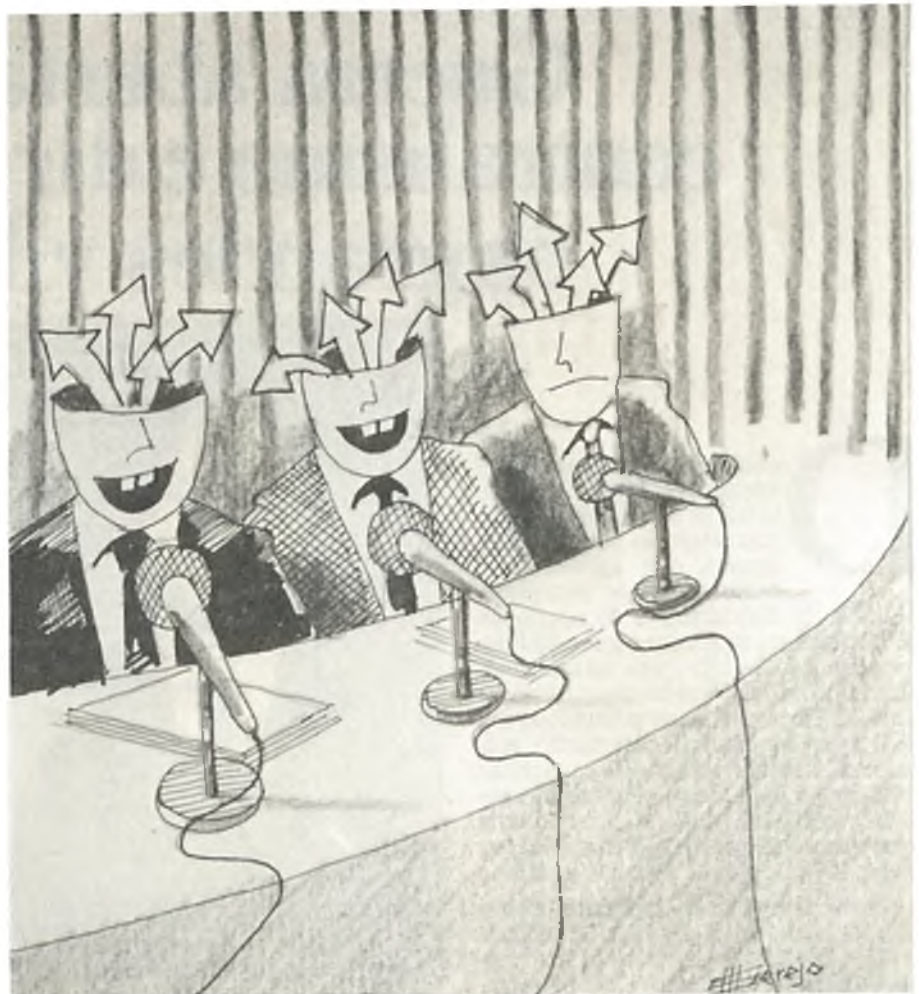
tucionais que se delinearão na década passada. As amargas realidades da economia mundial desfizeram sonhos de grandeza longamente acalentados e desnudaram, definitivamente, as graves distorções e disfuncionalidades de nosso modelo de desenvolvimento. A consolidação de uma economia industrial de massa, predominantemente urbana, se contrapõe a rarefação das oportunidades de emprego nos campos e nas cidades por força da modernização tecnológica e da crise financeira. Novas forças sociais se aglutinam e disputam espaço e atenção no cenário institucional. E o conceito fede-

A Reforma não pode ser encarada como tarefa técnica, de responsabilidade de especialista. Trata-se de um complexo desafio de engenharia política, a reforma que apresenta maiores dificuldades de execução e implantação. Significa, em suma, a busca de novos conceitos.

rativo, como é atualmente praticado, com características fortemente concentradas e concentradoras, é amplamente questionado.

Em termos analíticos a natureza obsoleta de nosso sistema administrativo pode ser melhor entendida a partir de duas deformações essenciais: Centralismo e Dirigismo do Governo Federal em todos os aspectos essenciais do processo de desenvolvimento brasileiro.

Primeiro, a partir de noções equivocadas de eficiência e controle gerencial, unidade de comando, padronização e escalas administrativas erigimos um sistema administrativo verdadeiramente unitário, com complexos interesses organizados, que dificultam ou impedem não só o surgimento de novas formas de prestação de serviços públicos, mas também o seu efetivo controle político pelos canais legítimos em uma sociedade mais liberal e democrática.



Assim, Habitação, Merenda Escolar, Alfabetização, Educação Primária, Saúde, Ciência e Tecnologia e uma centena de outros serviços vitais estão transformados em sistema unitários de administração pública cujas necessidades surgem em uma periferia qualquer deste país, mas cujas ações e decisões administrativas dependem dos padrões, critérios e instrumentos definidos in abstracto, em Brasília.

Segundo, os Estados e os Municípios estão transformados, de fato, em Instâncias executivas do Governo Federal; foram solicitados, a cada momento, a compatibilizar a atuação dos seus sistemas administrativos com os mecanismos centrais. Agravou-se o quadro de distorções; subverteu-se a Federação; subordinou-se a autoridade política dos Governadores às orientações do 4º e do 5º escalão da burocracia federal. Cerceadas em suas possibilidades de atuação mais legítima e

autônoma, as administrações estaduais tenderam a exacerbar, em relação aos Municípios e às populações locais, o exercício de um fiscalismo predatório e de mecanismos inadequados de controle e de tutela do processo de subalocação dos recursos públicos, próprios ou transferidos.

A alteração desse quadro institucional e organizacional é tarefa que requer o compromisso de diversas gerações e transcende naturalmente qualquer período governamental. Sua execução será sensivelmente facilitada na medida em que sejamos capazes de: a) examinar criticamente as experiências anteriores de Reforma Administrativa; e b) identificar e operacionalizar algumas diretrizes fundamentais à realização dos processos e dos compromissos éticos da Nova República. As partes finais desse trabalho pretendem contribuir nessa direção.

2. O Velho Problema da Reforma Administrativa

Difícilmente temos conseguido sucesso ao tentar implementar as promessas, os compromissos e as expectativas de Reforma Administrativa que costumam adquirir certa prioridade nos períodos eleitorais e no início de novos governos.

A experiência latino-americana é vasta, porém frustrante. A medida que os governos se instalam o assunto vai perdendo relevância até que um novo momento político adequado o ressuscite.

De um lado, os fracassos dos Governos em lidar com o problema refletem a inadequação das teorias e das práticas disponíveis; de outro lado, as freqüentes ressurreições políticas do mesmo tema indicam a sua atualidade e relevância.

A reconciliação do velho problema de Reforma Administrativa e o desenho de estratégias mais eficazes de atuação e de implementação permanecem como um desafio se pretendemos alterar os padrões de funcionamento dos nossos sistemas de administração pública. A reflexão sobre alguns erros essenciais em que tem incidido as estratégias de Reforma nos parece um razoável ponto de partida.

ERRO Nº 1

As reformas administrativas têm, em geral enfatizado os aspectos intestinos da organização estatal. Tem procurado, em vão, soluções no âmbito estrito da técnica gerencial — mais racionalização, mais eficiência gerencial, melhor administração-meio, etc. Tem se caracterizado pela ausência de estratégias e de instrumentos operacionais destinados a facilitar um complexo processo de mudança social, política e cultural.

ERRO Nº 2

As reformas administrativas têm se caracterizado pela ausência de ligações e apoios na sociedade e no sistema político. Tem elegido a própria burocracia como o seu principal interlocutor e aliado — reforma da administração para a própria administração. O papel secundário atribuído à sociedade e à classe

política tem dificultado o surgimento de mecanismos e instrumentos de controle social da burocracia; além, obviamente da ausência de qualquer compromisso da população relativamente às soluções que temos desejado implementar.

ERRO Nº 3

As Reformas Administrativas têm exibido uma crença ingênua no poder quase sem limites do estado moderno. Nesse sentido não seria injusto situá-las ao nível dos contribuidores expressivos das formas autoritárias e socialmente injustas dos tempos modernos, ainda que cobertas de boas intenções.

As teorias e práticas disponíveis se fundamentam ainda, na maioria das vezes em pseudos critérios científicos que insistem em desconhecer a própria realidade. Por exemplo, a maior presença do setor público tem sido sempre associada a aspectos positivos: mais desenvolvimento; mais justiça social; mais serviços públicos; mais integração regional, etc. Escassamente as Reformas têm cuidado de regular ou estudar a questão dos limites objetivos à intervenção estatal e os aspectos indesejáveis dessa expansão do estado: mais autoritarismo; mais burocracias improdutivas de coordenação e controle; sistemas administrativos cada vez maiores e menos eficientes; mais restrições ao exercício da cidadania e maior burocratização dos serviços públicos.

ERRO Nº 4

Os reformadores têm preferido abordagens globalizantes da questão administrativa. Tem pretendido reformas estruturais totais e se esquecido de que pequenas reformas preparam sempre o caminho para as maiores. Tem desconhecido o fato de que os sistemas sociais chamados pluralistas aceitam mais facilmente as reformas parciais; sempre mais fáceis de serem implementadas. Os reformadores têm, ainda, desconsiderado as restrições ambientais e culturais, os limites da ação governamental e a escassez dos recursos, sobretudo os de natureza política. Em geral os governos que propõem as Reformas têm terminado antes que os resultados apareçam.

ERRO Nº 5

Os reformadores têm transformado a Reforma em mais uma função

de governo, privilégio, em geral, de um grupo técnico específico. Tem tentado, de todas as maneiras executar a reforma e, em contrapartida, falhado na facilitação e na articulação descentralizada da mesma. A consequência tem sido uma enorme dificuldade de institucionalização de processos tanto a nível administrativo do próprio governo quanto a nível social e político.

ERRO Nº 6

As Reformas Administrativas têm exibido uma tendência atávica de conferir prioridade aos assuntos

Vamos examinar criticamente as experiências anteriores de Reforma. Vamos identificar algumas diretrizes fundamentais à realização dos compromissos éticos da Nova República. A reflexão sobre alguns erros essenciais é um bom ponto de partida.

e interesses da própria administração. Não se tem distinguido com clareza se as propostas dizem respeito à reforma PARA a administração ou a reforma DA administração. Tem exibido ainda desconhecimento quanto aos níveis de autoritarismo embutidos em muitas estruturas e organizações contemporâneas. Tem se despreocupado com a defesa do usuário do serviço público ou do cidadão: informações e atendimento ao público, prazos, exigências, formulários, acesso a serviços públicos essenciais e à informação, raramente tem aparecido nas agendas da Reforma Administrativa.

Na parte final deste trabalho propõe-se a adoção de quatro princípios básicos que deveriam nortear a execução da Reforma Administrativa ora reiniciada e cujo objetivo principal seria o de minimizar as possibilidades de repetição de erros estratégicos de natureza daqueles aqui descritos.

3. Em busca de Novos Conceitos

A realização das promessas e dos compromissos éticos da Nova República requer a concepção e a operacionalização de um novo modelo de Administração Pública cujos contornos poderiam ser a **DEMOCRATIZAÇÃO**, a **DESCENTRALIZAÇÃO**, a **RESTAURAÇÃO DA CIDADANIA**, e a **REORIENTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO**.

a) **Democratização da ação administrativa em todos os níveis de governo através do exercício do poder lastreado em resultados obtidos após amplo debate, e de decisões democráticas que incorporem posições dos diversos segmentos da sociedade.**

- **Dinamização, desformalização e transparência dos mecanismos de controle, ampliando-se os níveis de controle do executivo pelo poder legislativo e pela própria sociedade;**

- **Segmentação do controle e da participação decisória por clientes organizacionais;**

- **Institucionalização de novos formatos organizacionais, do tipo Corregedorias, Defensoria do Interesse Público ou Ombudsman.**

b) **Descentralização da ação administrativa dentro do próprio governo federal e deste para os Estados, para os Municípios, para a iniciativa comunitária e para a iniciativa privada, simultaneamente. A prática da Descentralização poderá vir a ser extraordinariamente acelerada mediante um amplo reexame e debate sobre os PAPÉIS que a sociedade deseje exercido em cada nível de governo. A revisão imediata dos mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos se constituirá igualmente em alavanca essencial do processo de descentralização. Tal revisão depende, em larga escala de uma reforma tributária mais ampla e poderia vir a ser exercida a partir dos próprios mecanismos de convênio já existentes.**

Ao governo federal caberia a organização de serviços públicos somente em setores ou áreas-problema de natureza supra-local, bem como de serviços necessários à manutenção da integridade política e territorial do país e a montagem

Os reformadores têm se esquecido que são as pequenas reformas que preparam o caminho para as maiores. As reformas parciais são mais fáceis de ser implementadas. Em geral, os governos que propõem reformas têm terminado antes que os resultados apareçam.

de grandes sistemas industriais ou de infraestrutura em que a grande escala seja elemento indispensável para o atingimento de padrões mínimos de rentabilidade e eficiência.

- **A organização de serviços públicos na área social (educação de 1º e 2º graus, saúde de massa, habitação popular, extensão rural etc.), deveria ser crescentemente transferida para o nível local.**

- **Reversão da macrocefalia do governo federal através do enxugamento dos chamados órgãos centrais e da redução das funções normativas e reguladoras.**

- **Devolução sistematizada de**

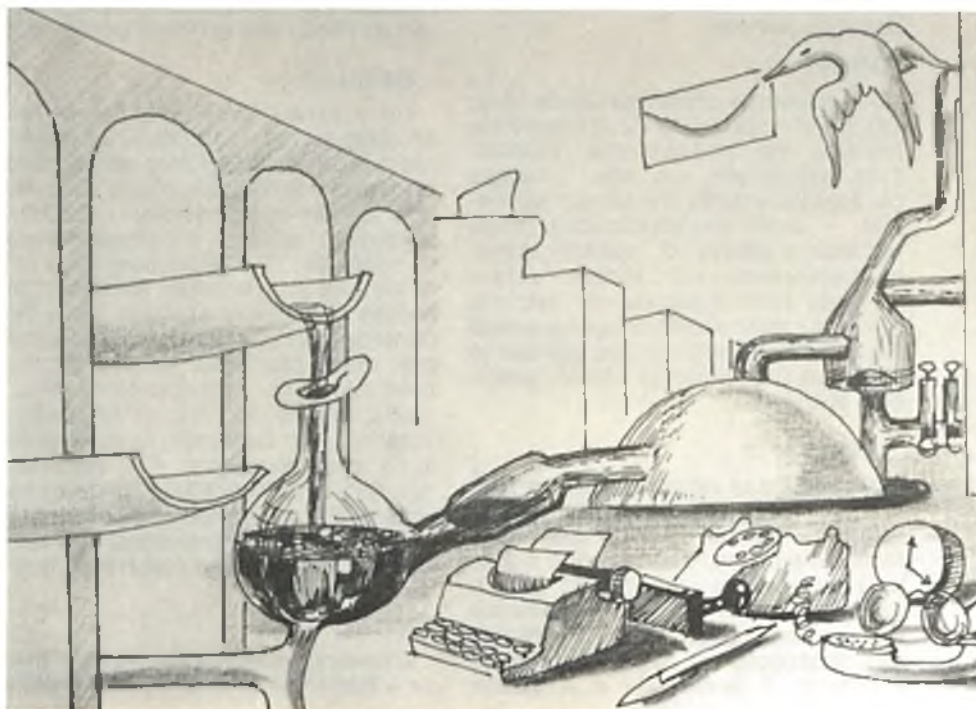
competências e recursos, pessoal inclusive, para os estados, os municípios e para as organizações intermediárias da própria sociedade. Uma revisão imediata da legislação de cessão, transferência, requisição e deslocamento de pessoal na administração federal poderá contribuir enormemente para a prática da descentralização.

- **Evitar a tentação da Simetria e da Uniformidade de procedimentos. Na realidade o minúsculo Ministério da Desburocratização é diferente do da Fazenda ou do da Previdência, assim como a FUNAI é diferente da Vale do Rio Doce ou da PETROBRAS.**

- **Aliviar a escassez de recursos através do estímulo aos mecanismos alternativos de prestação de serviços públicos, mobilizando-se inclusive os recursos ociosos existentes no tecido social.**

- **Garantir a ampliação dos serviços públicos essenciais e aumentar a eficiência pela via da participação e da capacidade de resposta quase sempre descentralizada.**

c) **Restauração da Cidadania através de um esforço prioritário de reorientação e melhoria daqueles serviços públicos essenciais à realização de direitos humanos fundamentais, sobretudo para a população de mais baixa renda. Esta reo-**



rientação implicaria na revisão dos sistemas existente de atendimento, de concessão de benefícios, de simplificação de exigências e de informação ao público. Definir o guichê ou o balcão de atendimento como objeto prioritário da Reforma Administrativa.

d) Reorientação do Serviço Público com o objetivo de atendimento simultâneo às necessidades do Item anterior e às exigências de uma política de valorização e profissionalização do Servidor Público. Nesse sentido torna-se prioritário.

- Consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente, tendo em vista que o governo federal não pode administrar cerca de 2 milhões de servidores sem dispor de alguns parâmetros básicos, tais como: critérios de ingresso; progressão; treinamento, remuneração e benefícios. O conhecimento desses critérios e a credibilidade de sua observância é essencial para obtenção de uma motivação adequada e o engajamento das pessoas nas suas respectivas funções.

- Será igualmente prioritário reconhecer que não podemos mais fugir à realidade de uma compressão injusta, em todos os níveis, da remuneração, sobretudo do pessoal civil da administração direta. A crise

A restauração da cidadania tem que ser feita através de um esforço prioritário de reorientação e melhoria dos serviços públicos essenciais à realização dos direitos humanos fundamentais. Isso, sobretudo para a população de renda mais baixa.

dos recursos financeiros escassos deve conduzir ao exame de outras formas capazes de tornar viável o atendimento dessa exigência, sobretudo através da redução do desperdício em muitos setores e funções governamentais mediante o que poderemos obter os recursos necessários à melhoria da situação salarial no setor público. Será não só possível como também muito desejável a implementação de planos setoriais de incentivo e de realocação de recursos nessa direção.

Finalmente, duas outras medidas facilitarlam a reorientação do serviço público em direção às neces-

dades dos cidadãos: estabelecer políticas diferenciadas de remuneração para servidores em cargos e funções de atendimento ao público; e a elaboração de um Código de Ética do Serviço e do Servidor Público.

CONCLUSÃO

Este ensaio representa uma tentativa de abordar a questão da Reforma Administrativa sob uma ótica política e social reduzindo-se conseqüentemente a ênfase nos aspectos exclusivamente técnicos que costumam exercer certo fascínio nos debates sobre esse tema. Em nenhum momento pretendemos relegar a importância dos variados aspectos técnicos e que são imprescindíveis ao funcionamento eficiente das organizações públicas e privadas, cada dia mais complexas.

Apesar de sua extraordinária relevância, as tecnologias organizacionais são despidas de méritos intrínsecos e devem ser tratadas unicamente ao nível das ferramentas e dos instrumentos destinados a facilitar a consecução das aspirações maiores de desenvolvimento, de resgate social e de ampliação dos espaços de liberdade econômica, social e política, desejados por toda a sociedade brasileira.

O cenário do Brasil de nossos dias, dominado por um estimulante processo de transformação em todos os setores da vida nacional requer respostas de natureza institucional e organizacional que efetivamente aproximem o estado e o cidadão, mobilizando-se as energias sociais disponíveis em favor da ampliação dos limitados espaços de cidadania ainda existentes.

A velha questão da Reforma Administrativa, se devidamente reconceituada, poderá se constituir em extraordinário veículo para realização dessas mudanças. Do contrário não iremos além das tentativas de cooptação da sociedade em favor dos propósitos inflexíveis do aparato tecnoburocrático. E por isso mesmo é muito importante continuar ou recomeçar a fazer perguntas muito simples do tipo Reforma para a Administração ou Reforma da Administração? Serviço Público ou Serviço ao Público? Mais controle interno ou mais controle pela sociedade? Mais sigilo ou mais informação ao público. ■

