

Uma reforma de doutrinas, de objetivos e de estruturas

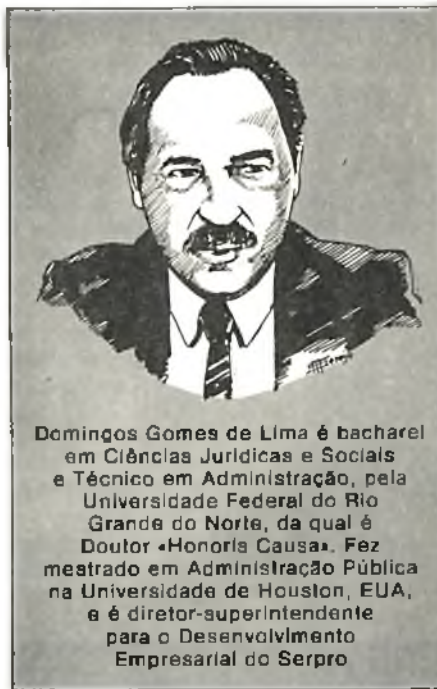
As reformas administrativas são práticas tradicionais dos países de extração portuguesa. As sucessivas ordenações do Império Português regularam a vida inicial do Brasil Colônia, funcionando como efetivas Leis Orgânicas da Administração Pública. Na realidade, as «reformas» eram tão populares, que a elas Eça de Queiroz refere-se sarcasticamente em seu «O Conde d'Abranhos», para marcar sua prolixa presença no Portugal do século XIX.

Menos constantes no Brasil Colônia e Império, as reformas administrativas intensificaram-se na República, atingindo seu ápice na Revolução de 30, principalmente após a decretação do Estado Novo.

Foram precisamente a abrangência, a profundidade, o revolucionamento e o agigantamento do setor público, juntamente com a construção dos mecanismos de dominação da sociedade civil pela nova burocracia representativa do dirigismo estatal, que levaram diversos estudiosos a caracterizar esse fenômeno como modernização e não simplesmente reforma.

Para os especialistas, a modernização caracterizar-se-ia:

a) por uma visão autoritária das elites modernizantes, que teriam para a sociedade civil um projeto de mudança e substituição de valores decididos por valores fertilizados do processo de transição de uma sociedade tradicionalista para uma sociedade dinâmica e interessada no salto para a contempora-



Domingos Gomes de Lima é bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais e Técnico em Administração, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, da qual é Doutor «Honoris Causa». Fez mestrado em Administração Pública na Universidade de Houston, EUA, e é diretor-superintendente para o Desenvolvimento Empresarial do Serpro

neidade com sociedades mais desenvolvidas;

b) pelo uso de poderes concentrados no topo da pirâmide do poder estatal que, organizando de forma vertical a sociedade, impõe os novos padrões modernizantes, mesmo que estes conflitem com os níveis de conforto tradicionais das populações.

Modernização teria, assim, características de um processo traumático, supressivo das liberdades institucionais individuais e centralizadoras, onde o Executivo sobrepuja e, até assume, os predicamentos dos demais poderes. Estaria mais para Hobbes e o seu Leviathan, do que para Montesquieu, em o Espírito das Leis e a Separação dos três Poderes.

Na história brasileira, a partir de 30, dois momentos teriam propiciado movimentos modernizantes: o Estado Novo e o Movimento de 1964. Nos demais, teria havido iniciativas anódinas de reforma, já que ou se esgotaram em iniciativas de comissões que jamais as executaram ou encontraram indiferença no Congresso, quando se buscou a participação do Legislativo.

Seriam os fracassos dos movimentos de reforma indicativos de sua incompatibilidade entre mudança e liberdade democrática? Haveria numa sociedade preocupada com sua sobrevivência, com o exercício pleno das atividades políticas, lugar para uma reforma administrativa? Por que teriam fracassado as experiências anteriores? Em que medida a atual proposição de Reforma Administrativa diverge das anteriores, e o que leva a acreditar no seu sucesso?

Não resta dúvida que a atual proposta de Reforma Administrativa enfrenta o poderoso desafio de atrair a atenção do Poder Executivo, do Legislativo, do Judiciário e da sociedade civil como um todo, dentro de uma congestionada agenda de problemas que vão desde o controle da inflação à eliminação da legislação autoritária, passando pelo reordenamento provisório das instituições políticas do País.

Além do destaque estabelecido pelo Presidente da República, a Reforma já assumiu a posição de tema prioritário, precisamente por permear toda a temática da congestionada agenda da Nova República. Nesse contexto sua importância expressa-se:

P

**oderíamos dizer
que a Reforma
representa o desafio de
Hércules na limpeza das
Cavaliças de Augias.
A Reforma vai insuflar
novo espírito de Governo,
na sua burocracia e
nos seus cidadãos. É
chegada a hora de
abrir o serviço público
para a sociedade civil**

a) pela necessidade urgente de organizar o Governo que se apresenta inadmissível pela assincronia entre as ações dos centros decisórios e executivos da Administração Direta e Indireta;

b) pelos custos operacionais elevados, decorrentes do descompromisso com a eficiência e a habitual duplicidade concorrente de programas e atividades;

c) pela centralização excessiva que, ao gerar apoplexia no centro e anemia nas extremidades, reduz o alcance de controle do Presidente da República e seus Ministros, tornando excessivamente dependentes da União, os Estados e Municípios e o setor privado;

d) pelo crescimento teratológico de certos sistemas públicos que oneram demasiadamente o usuário, vivem em função de seus próprios interesses corporativos, gerando nas suas relações com o ambiente a metástase burocrática que acaba indexando a sociedade civil e fazendo do cidadão não o criador e sim a criatura do Estado;

e) pelo tumulto nos padrões de admissão, progressão e retribuição vigentes no serviço público, criando práticas antidemocráticas, injustiças de regime e remuneração e baixo moral dos recursos humanos empregados pelo Governo;

f) pela indiferença com que o cidadão é tratado nos órgãos públicos, seja pela burocratização que, lhe roubando o tempo e o dinheiro, insinua como benfazeja a corrupção e o coloca a reboque das prioridades próprias do estamento burocrático.

A Reforma representa, assim, numa paráfrase, um desafio de Hércules na limpeza das Cavalariças de Augias, insuflando um novo espírito no Governo, na sua burocracia e nos cidadãos.

A atual Reforma Administrativa é uma reforma de doutrina, objetivos, estruturas, programas, lideranças, sistemas e métodos, atitudes e comportamentos.

Doutrinariamente, é preciso abrir o serviço público para a sociedade civil, para o cidadão e para a convivência dinâmica, embora nem sempre previsível, com os Poderes Legislativo e Judiciário. É

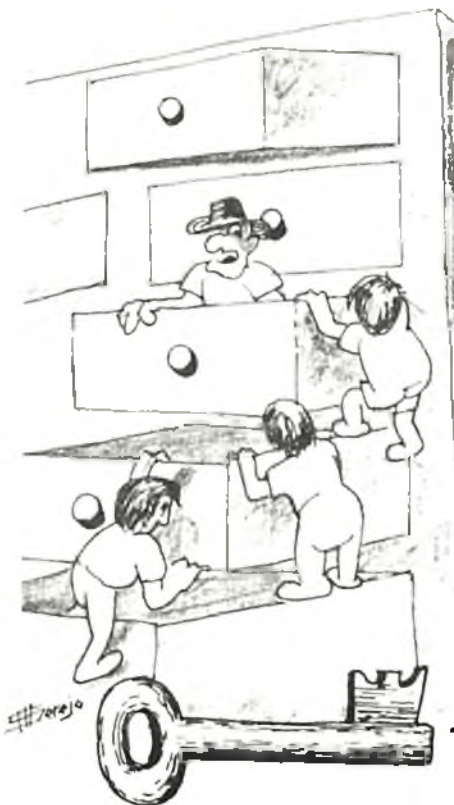
preciso reciclar o decisor e o executor do Poder Executivo para que aceitem o jogo político no âmbito do Legislativo e acatem as eventuais decisões de Governadores e Prefeitos sobre aplicações de recursos públicos não-condizentes com os arquétipos gerados nos climas autoritários, quando os tecnocratas do poder central sobrepujam aos padrões culturais locais sua visão hipercorreta do que era bom para as populações locais. É preciso que o administrador público decida e os funcionários estatais executem tais decisões, tendo presentes os critérios do máximo bem-estar social, jamais fugindo da eventual revisão de mérito e de forma feita pelo Judiciário.

Os objetivos precisam ser revisitos não apenas do ponto de vista da tecnicidade de sua formulação e sua temporalidade. Torna-se imperativo definir objetivos corporativistas da burocracia estatal. Será necessário erradicar a prática tradicional de fazer coincidir tais objetivos por meio de artifícios normativos como a criação de grandes sistemas federais que funcionam mais como bombas de sucção de recursos de periferia para o centro do que como instrumentos realizadores do princípio do máximo benefício social.

As estruturas, por sua vez, precisam ser desbastadas, democratizadas, abrindo-se para a recepção das legítimas aspirações da sociedade, da clientela que busca voluntária ou compulsoriamente o serviço público, ao mesmo tempo em que aceleram o processo decisório pela eliminação do número excessivo de níveis e o natural prolongamento do tempo que vai entre a demanda e a resposta.

A eliminação de programas superpostos, competitivos, inócuos e paroquiais será perseguida inviolavelmente pela Comissão de Reforma Administrativa. A abundância de recursos, o clima autoritário fechado e os interesses das várias coalizões burocráticas fizeram proliferar no orçamento público programas sem qualquer relação com necessidades ou benefícios. Para que se atenda ao resgate da dívida social determinada pelo Governo da Nova República, a Reforma Administrativa procurará eliminar os programas supérfluos e as organizações artificiais que a eles se associaram ao longo do período autoritário.

Um novo homem público precisa surgir na Administração brasileira. Um homem recomposto a partir da adoção, pelos atuais servidores, de um novo ideário ou protocolo ético a ser firmado com a sociedade e o cidadão, pois afinal o servidor é o cidadão designado para o papel transitório de atender aos seus pares por trás de um guichê. E como tal, não pode esquecer que em determinado momento será mero cidadão, dependente de colegas burocratas, que gostaria de vê-los tratá-lo com isenção e urbanidade. É preciso criar lideranças democráticas.



É

preciso que o

administrador público decida e os funcionários estatais executem tais decisões.

A eliminação de programas superpostos, competitivos, inócuos e parquiais será perseguida sem vacilações pela Comissão da Reforma. Vamos procurar eliminar os programas supérfluos

cas, competentes, receptivas às mudanças, capazes de estimular pela elevada formação profissional, pelo espírito público e emular pela civilidade. Um servidor leal à nação e dedicado aos governos, assegurando a continuidade das ações que beneficiam a sociedade civil, independentemente de quem momentaneamente ocupe o Poder.

O progresso tecnológico do Governo deu-se de forma desequilibrada entre a Administração Direta e Administração Indireta e entre órgãos e entidades dentro de cada uma delas. Embora haja pouca informatização, há, em alguns casos, a compra incritica de computadores e a instalação de centros de processamento de dados que duplicam o trabalho, sem racionalizá-los, requerendo uma revisão cuidadosa de doutrinas e normas operacionais, de modo a racionalizar os investimentos em «hardware», desenvolver «software» adequado e tornar o computador instrumento de simplificação do trabalho, superação de práticas anacrônicas e redutor de custos.

Finalmente, as atitudes e comportamentos.

Ao contrário dos programas anteriores, a atual Reforma Administrativa tem como meridiano claro o princípio de que o uso de técnicas e de estimulação psicológica não terá qualquer impacto duradouro em atitudes e comportamentos se não for acompanhado de medidas corretivas nas atuais práticas de administração dos recursos humanos do Governo, especialmente na Administração Direta. A introdução do sistema do mérito em sua plenitude, ideal longamente perseguido como quimérico ao longo da história do País, justiça na classificação e na remuneração, 13.º salário, seguridade social, eliminação dos privilégios incrustados nos regimes de trabalho e aperfeiçoamento profissional, são algumas das medidas de efeito duradouro, que a Reforma está buscando como meio de criar um ethos no serviço público que dê organicidade às demais medidas.

Trata-se, como se vê, de uma Reforma em profundidade e alicerçada na análise crítica das iniciativas anteriores.

Operando através de uma Comissão de 36 membros, com larga experiência e composição multiprofissional, as iniciativas de Reforma pautam-se por diretrizes que orientam a busca dos seguintes objetivos específicos:

1) Restauração da cidadania, com o objetivo de prover aos cidadãos os meios para a realização dos seus direitos, obedecendo aos critérios de universalidade e acesso irrestrito.

Para tanto, são requisitos:

- a) informação;
- b) decisão próxima do cidadão;
- c) capacidade de controle e reclamação.

Assim, serão prioritárias a reorientação e a melhoria dos serviços públicos essenciais ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

2) 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. E mais:

a) dinamização, redução do formalismo e transparência dos mecanismos de decisão e controle;

b) controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo e pela Sociedade;

c) articulação e proposição de novas modalidades organizacionais de decisão, execução e controle administrativo e institucional.

3) Descentralização e Desconcentração da ação administrativa

com o objetivo de restabelecer o federalismo e o municipalismo e de situar a decisão pública próxima do local da ação.

A prática da Descentralização e de Desconcentração poderá vir a ser extraordinariamente acelerada mediante um amplo debate sobre as funções que a Sociedade deseja serem exercidas em cada nível de Governo. A revisão imediata dos mecanismos fiscais e financeiros de alocação de recursos se constituirá igualmente em alavanca essencial desse processo.

Além disso, deve-se procurar:

a) reverter o processo de crescimento desordenado da Administração Federal;

b) evitar a imposição de estruturas, normas e procedimentos idênticos para os órgãos e entidades de natureza diversa.

4) Revitalização do serviço público e valorização do seu servidor, com o objetivo de motivá-lo e engajá-lo na sua respectiva função. Para isso, torna-se imprescindível:

a) consolidar as muitas práticas de administração de pessoal em uma política mais coerente;

b) estabelecer critérios de ingresso, progressão, treinamento, remuneração e benefícios adequados à execução descentralizada, respeitadas as diversidades setoriais;

c) buscar a descompressão salarial em todos os níveis do Serviço Público.

5) Melhoria dos padrões de desempenho, com o objetivo de promover a alocação mais eficiente dos recursos. Nesse sentido:

a) reduzir o desperdício em muitos setores e funções governamentais;

b) equilibrar a composição dos gastos, assegurando a redução do dispêndio com a própria administração em favor da utilização dos recursos na provisão efetiva de bens e serviços;

c) estimular na Administração Pública Federal estilos gerenciais que promovam a melhoria da qualidade de seus bens e serviços, a produtividade e a realização profissional dos seus servidores. ■