

# Estado não pode ser mero administrador de privilégios

O Brasil está iniciando sua terceira Reforma Administrativa republicana. Necessária, pois é evidente a todos o nível de desorganização em que se encontra a Administração Pública Federal, a degradação do Serviço Público, a alienação e o desprestígio do Servidor. Além disso, a reorganização do Setor Público é precondição, quase, para a retomada socialmente orientada do crescimento e, sem dúvida, para a efetiva implementação das prioridades sociais inscritas no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

O diagnóstico da situação do Setor Público é complexo e não cabe no espaço deste artigo. É preciso notar, entretanto, que a crise da administração pública tem alguns componentes essenciais. O primeiro deles diz respeito às marcas e deformações deixadas na administração por duas décadas de autoritarismo, caracterizado pelo isolamento e burocratização do processo decisório, que se tornou um conluio de privilegiados, editado nas intimidades do Estado. O autoritarismo exacerbou certas tendências perversas de nosso processo burocrático e acrescentou outras, de sua própria autoria. Entre elas não se pode deixar de incluir a fragmentação do aparelho de Estado, que se dividiu em inúmeras jurisdições autônomas de poder, verdadeiros baronatos tecno-burocráticos, que se tornaram elementos centrais dessa política de corredores, fechada e autoritária e que comandou a ação estatal por tanto tempo no Brasil. Esta fragmentação foi acompanhada pela concentração de recursos de poder e de privilégios



Sérgio Henrique Abranches é professor de Ciências Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, PHD em Ciências Política pela Universidade de Cornell, EUA, e especialista em análise de políticas públicas. Colaborou, como consultor, na elaboração do I PND da Nova República. É autor de várias obras

nessas agências-chave do processo decisório, na sua maioria ligadas à formulação e implementação da política econômica. Mas não apenas aí. Em qualquer parte do Estado, para qualquer questão, pode-se encontrar o baronato específico, ou mais de um, que reproduz esse padrão setorialmente. Houve jurisdições dessa natureza no setor militar, o SNI é o melhor exemplo. O próprio DASP, no plano da administração, tornou-se uma jurisdição desse tipo.

A concentração de poder e privilégio serviu de meio e alimento para a centralização do processo de decisão e, não raro, de personalização da ação administrativa. Assim, o Estado administra privilégios, não garante, como deveria mas ja-

mais o fez no Brasil, os direitos universais da cidadania. A adoção do privilégio como norma da ação estatal reforça tendência secular de elitismo e exclusão da formação sócio-política brasileira, promovendo a redução generalizada, no Estado e na sociedade, de direitos em privilégios.

Esse movimento associa-se a outro, cujas raízes encontram-se na modernização administrativa empreendida no primeiro Governo Vargas e que encontrou seu primeiro momento de aceleração nos anos 50: a progressiva divisão da administração pública em dois campos, um, tradicional, burocratizado e cartorial, conformado pela administração centralizada. Outro, flexível, ágil, moderno, demarcado pelas agências descentralizadas. A organização tipicamente representativa desse último, na década de 50, foi o Grupo Executivo. Nos anos 70, passou a ser a empresa estatal. Mas, no período autoritário, esse processo adquiriu características mais perversas, que redundaram, praticamente, no aniquilamento do Serviço Público e na distorção absoluta desse importante e precioso instrumento de ação estatal que é a empresa pública.

Como isso se deu? Através da progressiva diferenciação e desigualdade entre essas duas partes componentes da administração, com o cerceamento e degradação do Serviço Público e a proliferação abusiva e inadequada de agências de administração descentralizada. A administração direta foi submetida a uma série de restrições e entraves, representados por regras rígidas e ineptas de gestão, política salarial restritiva e indiferenciada, ausência de efetiva política de pes-

soal e controles excessivamente formalistas e burocratizados. A persistência desses desvios determinou a deterioração da capacidade gerencial e de recomposição dos quadros da administração, com profundo impacto negativo sobre seu desempenho.

Pior ainda, à adesão teimosa a tão perverso padrão de gestão administrativa, correspondeu prática generalizada e institucionalizada de evasão às normas e controles vigentes, através da transformação de agências da administração direta em entidades da administração indireta, prática não isenta de favoritismos, particularismos e privilégios. Em conseqüências, multiplicaram-se as agências autonomizadas, com inevitáveis superposições de função e gradual compartimentação do processo decisório. É fácil ver nesse processo o combustível mais calórico para aquele anteriormente analisado, de fragmentação, concentração, centralização e personalização da estrutura e da ação do Estado.

Essa expansão desordenada e desigual do Setor Público introduziu profundos desequilíbrios em sua estrutura, hoje responsável pela paralisação de alguns setores fundamentais da administração direta e pelo crescimento desnecessário e perdulário de parte da administração indireta. Sem controles reais, mas rigidamente atada a procedimentos formais e práticas de evasão, a gestão do gasto público tornou-se, em grande medida, ineficiente, deficiente e imprópria. Por outro lado, transferida crescentemente para a administração indireta, sem controle e com exagerada autonomia em muitos casos, essa gestão tornou-se abusiva, particularista e onerosa. Na administração direta, entraves à gestão eficiente e apropriada do gasto público fiscal, de óbvia e elevada importância social. Na administração indireta, uma gestão arbitrária, quase sempre realizada no sentido inverso das necessidades sociais e financiada também no sentido inverso da capacidade de contribuição. Essa foi a via principal de deformação das funções públicas do Estado: a descentralização indiscriminada de agências de gasto de natureza fiscal, sobretudo como forma de obter maior flexibilidade em relação a controles orçamentários diretos e aos rígidos padrões da política sa-

## **A** *s duas décadas de autoritarismo deixaram deformações e marcas profundas na administração pública. O processo decisório era isolado, editado nas intimidades do Estado. O autoritarismo exarcebou certas tendências perversas de nosso processo burocrático*

larial para o funcionalismo público. Mas essa transferência de funções precipuas da administração central para a descentralizada não respondeu a qualquer critério aceitável de gestão de serviços públicos.

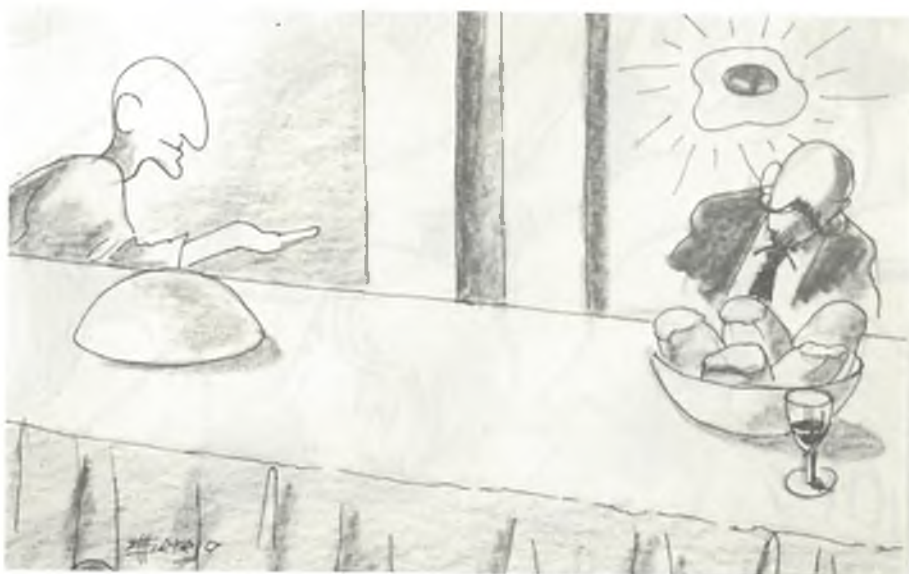
Tudo isto se deu em um contexto de arrocho salarial para o Servidor e inexistência de política de pessoal adequada às funções e necessidades do Serviço Público. Resultados: de um lado a quase extinção do Serviço Público propriamente dito, com eliminação de quaisquer possibilidades de carreira; de outro, enormes desigualdades no interior do setor público, especialmente entre os funcionários regulares e aqueles admitidos das mais variadas formas, além de disparidades enormes entre as administrações direta e indireta. Efeito colateral importante: abriram-se as comportas do empreguismo desenfreado.

Esse movimento não se confunde com outro, também importante de expansão e diversificação das atividades diretamente produtivas do Estado, em áreas essenciais ao desenvolvimento nacional autônomo e complementares às atividades privadas, no quadro de rápida industrialização. Esse é o núcleo irredutível de intervenção legítima do Estado na atividade econômica, que deve ser preservado, cumprindo dar solução urgente para os problemas financeiros oriundos do endividamento externo mal planejado e às distorções introduzidas em sua gestão no período autoritário.

Fora desse núcleo é que se encontra o conjunto passível de profundas revisões, constituído por agências de Governo indevidamente organizadas sob a forma de empresas, entidades da administração indireta inadequadamente organizadas como agências descentralizadas e empreendimentos privados fracassados que terminaram sob controle do Estado.

Esse breve diagnóstico permite estabelecer certos requisitos para a Reforma Administrativa, de modo a torná-la instrumento ativo e eficaz na reorganização do Setor Público. Alguns desses podem, mesmo, ser vistos como axiomas para os procedimentos de mudança.

Em primeiro lugar, é preciso sublinhar, com toda ênfase, que a Reforma Administrativa que o Brasil requer não se deve dar no plano das normas, mas sim de estruturas e processos. O país não precisa, de



fato, de novas leis, estatutos e portarias sobre a administração. Precisa, isto sim, de novas estruturas, novos padrões de comportamento público e processos decisórios mais democráticos, visíveis ao público e passíveis de reclamação, correção e escrutínio. Desse modo, é preciso dar prioridade ao substantivo e ao real, reduzindo o peso excessivo que se confere ao formal e ao legal. Antes de se fazer um estatuto para as estatais e erigir a SEST em seu DASP particular, é preciso repensar a estrutura da administração indireta, distinguir empresa produtiva estatal de empresa pública, separar as empresas das entidades de gasto fiscal; dar à Universidade Pública a oportunidade de se organizar de acordo com suas funções precípua e necessidades próprias e não em resposta a critérios gerais e, como se viu, inadequados, para a administração pública. E, antes de tudo, reorganizar, recuperar e revitalizar a administração direta, isto é, o Serviço Público Federal.

Em segundo lugar, é necessário compatibilizar as mudanças com as características estruturais do Estado e da sociedade brasileiros. Por exemplo, nossas condições estruturais, o nosso padrão histórico de desenvolvimento requer um certo grau de intervenção do Estado na economia, exercendo atividades diretamente produtivas, no campo energético, na mineração, nas telecomunicações e na grande siderurgia, sobretudo. Desconhecer esse

**O** nosso padrão histórico de desenvolvimento requer um certo grau de intervenção do Estado na economia. Desconhecer esse fato representa um erro grave. É pura ilusão um capitalismo totalmente liberal. A retomada do crescimento requer a ação do Estado

fato e buscar a completa privatização de nossa economia representa conspirar contra os interesses de longo prazo da coletividade e comprometer nosso desenvolvimento futuro. A ilusão do capitalismo totalmente liberal representa um erro grave de compreensão do desenvolvimento desse sistema no século XX. Nos países industrializados, corresponde a uma aventura de altos custos sociais, mas de fácil correção, dados os recursos disponíveis e suas estruturas políticas. Basta ver a desorganização da economia inglesa e o elevado déficit público americano, ambos ainda enfrentando altas taxas de desemprego. Em um país com as características do Brasil, corresponderia a uma aventura predatória, que poderia causar danos irreparáveis ao nosso processo de desenvolvimento. A recuperação socialmente orientada do crescimento requer a ação

empresarial do Estado e a recomposição, em outro patamar e com nova prioridade, do gasto público de natureza social.

Em terceiro lugar, a Reforma Administrativa, para ser contemporânea ao processo de democratização da sociedade e do Estado, em curso desde a instauração da Nova República, deve buscar sistematicamente ajustar-se ao processo de construção da cidadania. Assim, deve comprometer-se seriamente com a universalização dos direitos básicos, civis, políticos e sociais da cidadania e recusar a manutenção, expansão, cristalização e criação de privilégios, seja para grupos sociais, seja para o próprio funcionalismo. Administrar privilégios confere ganhos políticos elevados, no curto prazo, mas cria enormes custos coletivos. O funcionalismo encontra-se em uma situação insustentável, que reclama pronta correção, mas de acordo com critérios de justiça social e direitos legitimamente reclamáveis, jamais de privilégios associados ao caráter pretensamente especial de suas funções ou de quaisquer supostas especificidades ocupacionais. Desse modo, uma previdência especial constitui privilégio inadmissível. Uma política salarial decente, justa e associada a critérios de desempenho é um direito líquido e certo, assim como a progressão funcional. Distinguir direitos de privilégios é, hoje, talvez, a mais importante função pública que se pode exercer no contexto da Nova República. ■

