

que a Reforma venha contribuir para a superação desses vícios?

Acredito que só se obtém algum sucesso na modernização da administração pública, quando se atua na cabeça das pessoas. Mudanças culturais só se consumam em mais de uma geração. Não será mais fácil mudar estruturas do que o comportamento das pessoas? Espero que a Reforma Administrativa que ora se inicia procure mobilizar, através da *educação*, da *participação* e do *treinamento*, todos os servidores, notadamente os de nível gerencial, para o esforço de construção de uma nova administração pública. Mas que seja capaz também de mobilizar a sociedade brasileira no sentido de maior participação e controle das ações dos administradores. É preciso haver congruência entre o *discurso* e as práticas vigentes. O discurso oficial da nova república estabelece o mérito e a competência do servidor como valores fundamentais que precisam ser fortalecidos. E na prática, o que estamos fazendo para converter a retórica em ação?

Ao longo deste meio século, têm variado as prioridades e as premissas que servem de fundamento à Reforma. Mesmo assim, ocorrem idéias muito semelhantes e até o sistema do mérito foi a pedra angular da reestruturação que o Estado Novo tentou dos anos trinta até meados dos quarenta.

Espero que o Governo venha efetivamente a desempenhar esforços sistemáticos e permanentes para a formação de quadros mais comprometidos com os valores de austeridade, probidade e uso adequado dos recursos públicos, essenciais a uma administração pública que se quer democrática.

Fórum debate ética para o Serviço Público

Dielai Carvalho Pereira (*)

○ Fórum de Debates sobre as Diretrizes da Reforma da Administração Pública Federal, promovido nos dias 13 e 14 de março, pelo Ministério da Administração, foi um marco importante no processo brasileiro de reorganização institucional, que certamente antecipa o grande debate nacional em torno da Constituição.

A tônica predominante nas reflexões foi o novo comportamento do cidadão brasileiro, despertado com o programa de estabilidade econômica do Presidente Sarney. Sob diferentes ângulos e fundamentações ou conceitos, as importantes contribuições trazidas ao debate nacional por Carlos Lessa, Clóvis Ferro Costa, Deputado Irajá Rodrigues, Deputado José Gregori, Ministro Bento Bugarin, Jorge Hori, Piquet Carneiro, Ministro Xavier de Albuquerque, Senador Severo Gomes e pelos demais debatedores somaram-se às propostas da Câmara I, da Comissão Geral da Reforma da Administração Pública Federal, constituída pelo Ministro Aluizio Alves, em outubro de 1985.

Alcançou-se, nessa primeira etapa, o objetivo do Fórum, com ampla discussão das idéias formuladas no âmbito da Câmara I, encarregada de sugerir a estratégia governamental de mudança, visando a dotar o serviço público de condições institucionais, administrativas e gerenciais mais adequadas ao processo de democratização que o País vem atravessando.

Os temas de debate — Funções do



Estado e o papel da administração pública, Competências do Poder Legislativo e do Poder Executivo em matéria de descentralização; gestão, avaliação e controle da administração — proporcionaram oportunidade para análise dos instrumentos legais, ficando evidentes, em vários momentos, certos aspectos de coerência e efetividade que faltam aos meios atuais para conduzir aos objetivos que lhes deram origem.

Selecionar desse debate os pontos mais importantes que foram objeto de exame não é tarefa fácil. Constituem a base sobre a qual os técnicos, administradores, políticos e legisladores trabalharão, com o intuito de criar o ambiente propício ao pleno exercício dos direitos de cidadania.

Entretanto, o esforço deve começar imediatamente e apesar da dificuldade de isolar e tratar princípios e diretrizes dependentes de aspectos institucionais, políticos, sociais e es-

*Doutor em pedagogia e gerente de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa do Ministério da Administração

tratégicos, nos propomos a somar esforços para essa arquitetura.

O primeiro ponto, tratado no documento básico de discussão como "Princípios Fundamentais da Reforma", foi enfatizado por Carlos Lessa ao abordar questões referentes às "Funções do Estado e o Papel da Administração Pública Federal". Focalizando o tema sob o aspecto genético-constitutivo do panorama administrativo brasileiro, evidenciou o descompasso entre a modernidade do setor econômico e o desenvolvimento social e político, refletido pelas instituições político-administrativas.

Argumentou Carlos Lessa que, apesar do intenso processo de urbanização que mudou, em poucas décadas, a feição do homem brasileiro, "o Brasil ainda não tem um sistema de partidos característico de uma sociedade moderna, não tem padrões maduros de organização sindical e, em consequência, o grau de representatividade é reduzido".

Essa situação, ressaltada por quase todos os painelistas, se coaduna, aliás, com o que chamou de "matriz fortemente autoritária do Estado Nacional", buscando uma chamada "eficácia administrativa" para alcançar os objetivos do Estado.

Ocorre, porém, que o "Estado brasileiro constituiu-se antes de sermos Nação completa, originando o fato de que as instituições não nascem da vida social, mas são paridas pelo próprio aparelho do Estado"; nesse sentido, pode-se concluir que estão a serviço deste e não da Nação. Como evidência, cita exemplos públicos e notórios da ineficiência do serviço público para executar os programas sociais do Governo, com custos elevadíssimos e baixos resultados em face dos objetivos explícitos desses programas.

Outro aspecto referido é a relutância sistemática dos brasileiros em participar da vida comunitária, ou seja, de relações de caráter primário, o que ocorre com mais nitidez entre os estratos sociais que mais se beneficiam dos padrões do desenvolvimento econômico.

Com o Plano de Estabilização Econômica do Governo, "no momento em que o Presidente da República, num gesto de sabedoria exemplar, toma a decisão de criar as condições para que o nosso dinheiro

passa a ser forte", abre-se novo panorama: o Estado, declarando-se impotente, *per si*, para exercer suas funções, recorre à população, à Nação, para criar as condições de sucesso da reforma econômica. Esse fato originou, por extensão, um novo comportamento explicitado como cidadania. Na realidade, a recente transformação do homem brasileiro, de mero consumidor em fiscal, é apenas um início positivo, diga-se de passagem, para o comprometimento da população com o Estado e vice-versa.

Essa é, aliás, a proposta básica da Comissão Geral da Reforma, qual seja a de criar nova ética para o serviço público em que as ações da máquina estatal decorram de novas relações entre o estado e a sociedade.

Apesar do intenso processo de urbanização que mudou, em poucas décadas, a feição do homem brasileiro, o Brasil ainda não tem um sistema de partidos característico de uma sociedade moderna, não tem padrões maduros de organização sindical e, em consequência, o grau de representatividade é reduzido. O Estado nasceu antes da Nação (C. Lessa).

A partir de 28 de fevereiro, o que também foi ressaltado por Lessa, criam-se as condições exógenas para que a Reforma Administrativa, adogada pelo Ministro Aluizio Alves, conte com bases verdadeiramente efetivas para a sua realização.

É evidente, como arremata o apresentador, que "o povo passou por uma mudança qualitativa e que irá passar a ser fiscal do desempenho das máquinas públicas".

O Jurista Clóvis Ferro Costa abordou o tema situando a administração pública como veículo do Estado, enfocando suas funções numa sociedade democrática, ora legitimadas pelo direito público, ora pelo direito privado, restando ao direito administrativo a formulação de re-

gras especiais que convenham ao bom funcionamento do serviço público.

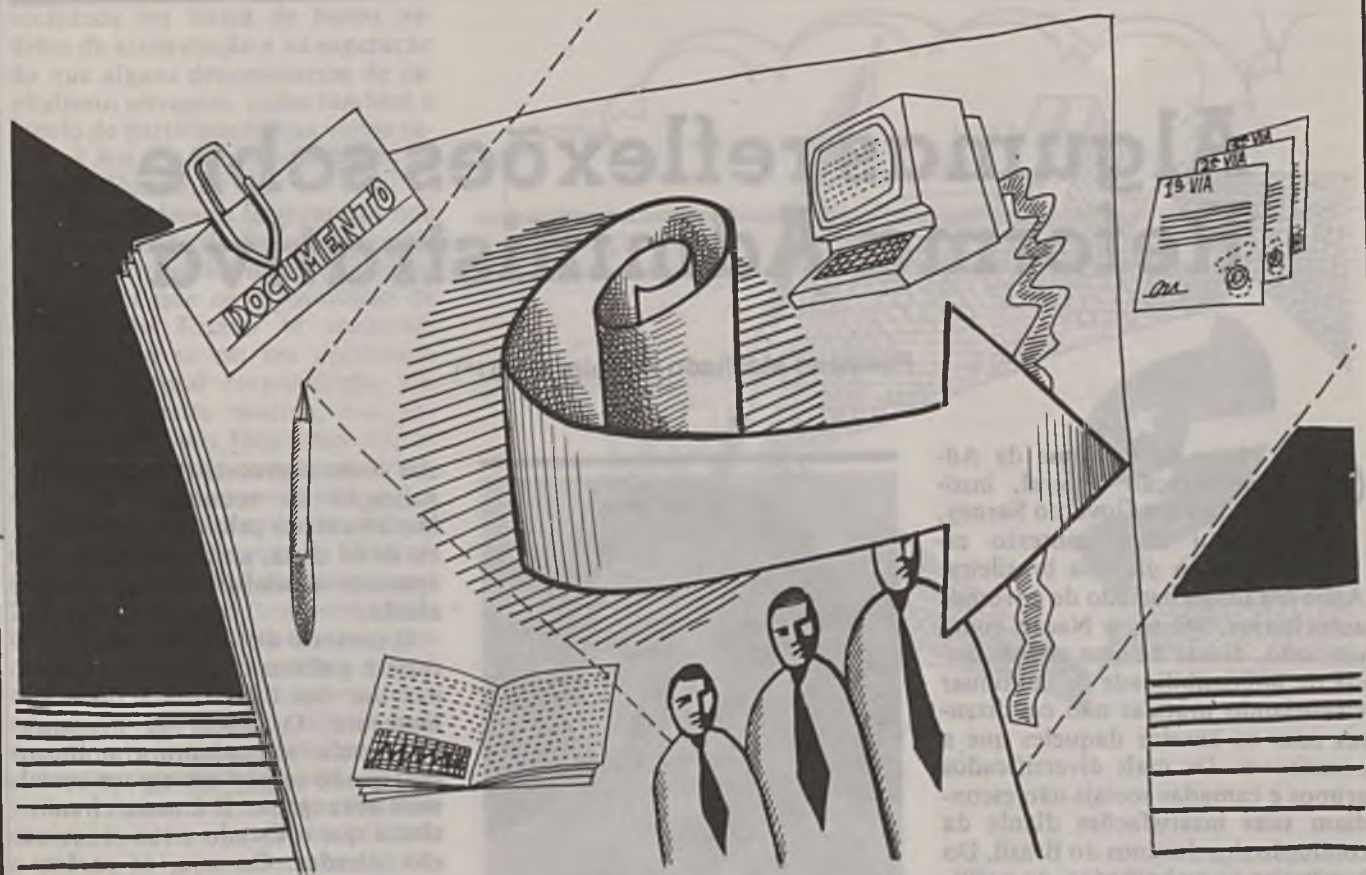
Fundamentando suas ponderações em consagrados autores, diz que não há por que aplicar regras especiais quando a administração resolve utilizar procedimentos do direito privado.

Esse talvez tenha que ser o grande acerto a proceder-se na administração pública federal, que transitou, desde a tentativa de modernização iniciada com o Decreto-lei 200, entre o direito público e o direito privado, sobretudo em questões contratuais.

A propósito das últimas medidas do Governo, afirma: "neste momento, o direito público intervém para que as regras do direito privado na sua fluência normal, voltem a prevalecer sem as distorções da hiperinflação e desmoralização da moeda, que é o valor de referência da vida moderna e da força dos contratos". Em outros termos, no momento em que a vida civil se desorganiza a tal ponto que as bases contratuais não são mais obedecidas, o Estado moderno tem o poder de agir como árbitro para coibir excessos e restabelecer o equilíbrio. Daí, a aparente contradição de o Estado moderno intervir para liberar.

Além de exercer a administração e a justiça, definida a primeira como um conjunto de funções de natureza técnica, intelectual e jurídica tendentes a alcançar o bem comum, pede-se ao Estado, cada vez mais, que proteja as atividades débeis. "De todos os lados chegam queixas e reclamos de uma minoria que não sabe mais sofrer ... O Estado é o grande suzerano: como o senhor de outrora, exige o serviço militar e o imposto, e com ele protege seus subordinados". Esse comentário, justificado pelos exemplos que dá e pelas próprias origens do Estado brasileiro, abordadas com as mesmas conotações do expositor anterior, sugere um recurso analítico, que, apesar de muito freqüente entre os teóricos da vida social e política, não foi mencionado uma única vez no Fórum: o Estado paternalista. Consciente ou inconscientemente, esse conceito se impõe por sua utilidade na explicitação de alguns compromissos ainda existentes entre o Estado e a Sociedade, cobrados

IDÉIAS



através do serviço público e que se originaram dos regimes políticos passados, instalados desde o período colonial.

A esse respeito, curiosa é a explicação da palavra *repartição* usada no serviço público, apresentada por Ferro. "O regime tributário era de percepção direta, no sistema de dízimos. Os donatários pagariam o quinto do produto das minas e do comércio de ouro e prata. De certos produtos haveria a partilha entre o donatário e o rei. Daí a expressão *repartição*, que era onde se deveria fazer tais partilhas, expressão hoje assimilada por evolução semântica a dependências públicas". Outro ponto referido pelo expositor ao tratar da administração pública é de que o sistema científico positivista que a fundamenta pressupõe administradores especializados. Na verdade, diz "as necessárias condições de coordenação, de harmonia, de eficácia, de economia, embora se apoiem em leis naturais ou científicas, tornam-se realidade e se mantêm mediante a ação humana".

É sabido que, embora constituindo-se num preceito consti-

Documento propõe alguns princípios para a nova organização do serviço público federal, como:
ampliação dos direitos da cidadania;
descentralização e desconcentração;
valorização do servidor e revitalização da máquina administrativa;
melhoria dos padrões de desempenho do homem e do aparelho.

tucional, a admissão ao serviço público tem encontrado várias justificativas para outras formas que não "a democratização das oportunidades pelo rigoroso princípio da seleção através do mérito, por meio de concurso público". Essas observações situam-se no quadro de definição das responsabilidades civis, da

liberdade de iniciativa, da especialização de funções, tratadas ainda no primeiro tema do Fórum e exploradas em todos os outros temas sob vários ângulos e que serão aprofundados na continuidade dos trabalhos da reforma da administração. De forma ora mais explícita, ora menos, os debates giravam em torno dos preceitos da Reforma da Administração Pública, proposta no documento "Diretrizes para a Organização da Administração Federal", amplamente divulgado e distribuído, cujos princípios são:

- ampliação dos direitos da cidadania;
- democratização da ação administrativa;
- descentralização e desconcentração;
- revitalização do serviço público e valorização do seu servidor; e a
- melhoria dos padrões de desempenho.

Em outra oportunidade, esperamos continuar os comentários sobre as contribuições decorrentes do Fórum, a partir dos outros temas abordados, e explicitar outros pontos desse documento.