

As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado. Situação atual e perspectivas de transformação

*Enrique Saravia*

**13**

As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado. Situação atual e perspectivas de transformação.

*Enrique Saravia*

**13**

**Texto para discussão** é uma publicação da  
Escola Nacional de Administração Pública

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenador editorial*

Norma Guimarães Azeredo

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 1997

SARAVIA, Enrique.

S343e As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado. Situação atual e perspectivas de transformação. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

18 f. (Texto para discussão, 13).

1. Administração pública - capacitação.

2. Estado - modernização. I. Título II. Série

CDD 355.115 2

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096

Fax: (061) 445 7178

As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado. Situação atual e perspectivas de transformação.

*Enrique Saravia\**

## 1. Introdução

Em setembro de 1992 realizou-se, em Santafé de Bogotá, o Simpósio Ibero-Americano sobre Novos Papéis e Funções dos Institutos e Escolas Nacionais de Administração Pública. Este evento foi organizado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — CLAD, em conjunto com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional — AECI.

O Simpósio de Bogotá propôs uma reflexão sobre duas áreas críticas:

a) a limitada influência que as escolas e institutos de administração pública tiveram na capacitação das lideranças políticas de seus respectivos países e, como consequência, a restrita contribuição dessas instituições para uma mentalidade de inovação e mudança na condução dos destinos do Estado e da sociedade; e

b) as dificuldades de gestão de tais institutos e escolas.

Este trabalho pretende analisar os dois tópicos acima a partir da inserção de tais instituições nos contextos inter-relacionados dados pela:

- sociedade nacional e internacional que constituem seu meio ambiente;
- estrutura de Estado a que servem e suas vinculações com a sociedade civil;
- realidade acadêmica interna dessas instituições e sua capacidade de gestão.

Cabe ressaltar, preliminarmente, que a realidade institucional das entidades em questão é muito variada na América Latina: existem institutos e escolas dotados de diversos graus de autonomia em relação ao governo,

---

\* Coordenador do Programa de Cooperação Internacional em Gestão e Políticas Públicas — CIGEPP e professor da Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Ex-diretor do Projeto Regional das Nações Unidas sobre Reforma do Estado (CLAD. Caracas, Venezuela).

assim como organismos diretamente vinculados à administração central. Em alguns países, as universidades e outras instituições de ensino superior desempenham um papel importante em matéria de treinamento e pesquisa para o setor público. A essas diferenças deve se acrescentar as diferentes magnitudes institucionais e o variado conjunto de atividades que elas realizam. Seu prestígio perante a estrutura governamental, por um lado, e perante a sociedade, por outro, merece também distinções.

Não é fácil, portanto, encontrar denominadores comuns. Por isso é que preferimos analisá-los pela sua relação com a problemática do contexto com o qual interagem e por sua maior ou menor sintonia com as tendências contemporâneas em matéria de administração pública. De tudo isso pode-se deduzir se sua atuação responde às exigências da época.

## **2. Tendências contemporâneas em matéria de administração**

### **2.1 — A transformação do contexto**

#### ***2.1.1 – A rapidez das mudanças***

O tão discutido fenômeno de “aceleração da história” se tornou bastante evidente. A freqüência e imprevisibilidade com que se sucedem modificações do contexto político inviabilizam as práticas de planejamento tradicionais, bem sucedidas em muitos países até princípios da década de setenta.

A gestão estratégica ocupou o lugar do planejamento estratégico. Este só faz sentido quando se limita a indicar metas, meios e estratégias genéricas e a preparar a organização para superar as situações diversas e inesperadas que ela poderá encontrar. Os administradores públicos e privados devem estar capacitados para enfrentar os temporais, evitando riscos e aproveitando oportunidades.

A construção e utilização de cenários alternativos transformou-se em técnica indispensável para a orientação geral da atividade organizacional. As organizações devem munir-se dos meios que as habilitem para coexistir e aproveitar as diversas situações que possam se apresentar.

Basta citar o caso da extinção da União Soviética e as conseqüências que provocou no comércio internacional, na problemática militar e na distribuição do poder político para demonstrar a imprevisibilidade com que as mudanças se produzem e a profundidade e transcendência de seus efeitos.

#### ***2.1.2 — Os impactos da tecnologia***

A invenção e inovação tecnológicas produzem conseqüências sociais de grande intensidade. Junto com os benefícios que sem dúvida aportam, produzem também alterações em categorias sociais que pareciam definitivamente estabelecidas.

A tecnologia em suas diversas aplicações se transformou no elemento decisivo das discussões econômicas internacionais. Os debates sobre o GATT e sua transformação em Organização Mundial do Comércio tiveram por eixo a propriedade e o comércio de tecnologia. O desenvolvimento dos países é medido cada vez mais pelo seu maior ou menor acesso à tecnologia, especialmente a relacionada com informática e telecomunicações. A “aldeia global” de McLuhan é uma realidade evidente, mas é, de fato, uma aldeia: seus privilegiados habitantes pouco se relacionam com os moradores da sua imensa periferia. Alvin Toffler diz que a antiga distinção entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos transformou-se em uma distinção entre países rápidos e lentos. Obviamente que aos primeiros correspondem o poder, o progresso e a riqueza.

Nenhuma sociedade que se considere moderna pode prescindir de uma política de ciência e tecnologia que incentive a universidade e as empresas públicas e privadas a manterem o país em condições de ter acesso e aproveitar o desenvolvimento tecnológico.

Não pode ignorar, também, as conseqüências que a incorporação de tecnologia produz no mundo do trabalho. O emprego tradicional,<sup>1</sup> nascido junto com a Revolução Industrial, abrange porcentagens cada vez menores da população ativa. Neste tipo de emprego fundamentam-se duas instituições básicas do sistema trabalhista: o sindicato e o contrato coletivo de trabalho. Ambas as instituições foram garantias tradicionais de equilíbrio social e de redistribuição da renda. A crise do emprego produz um fenômeno de alcance mundial: a diminuição drástica do número de trabalhadores sindicalizados ou amparados por acordos coletivos.

É sabido, por outro lado, que a tecnologia aplicada aos sistemas de produção aumenta exponencialmente a produtividade da mão-de-obra. Os dois fenômenos combinados produzem desemprego crescente. Cabe perguntar, então, quem cuidará das condições sociais básicas (saúde, moradia, saneamento, educação, previdência social) dos crescentes contingentes de desempregados. E, dada a diminuição da população empregada, quem consumirá os produtos que inundam os mercados?

A velocidade da inovação tecnológica leva a uma rápida obsolescência do conhecimento. Os avanços científicos e técnicos são superados rapidamente. Isto ocorre, também, com o conhecimento vigente em matéria de ciências sociais e, especialmente, no campo de administração. Nada mais velho do que um texto de administração de dez anos atrás. E o “ciclo de vida” dos modismos organizacionais é cada vez mais curto. Tudo leva a retornar aos conceitos básicos e ao infreqüente senso comum, base de qualquer gerência exitosa.

### ***2.1.3 — Os efeitos da globalização***

A interação entre indivíduos e sociedades é cada vez mais intensa. Os fenômenos anteriormente descritos são a sua causa: as tecnologias de

informática e de telecomunicações facilitam o contato em tempo real. O desaparecimento do Bloco do Leste Europeu acelerou o processo de unificação do mercado internacional. E hoje, para o bem e para o mal, tudo o que ocorre em qualquer lugar do planeta tem repercussões imediatas em todo o resto. A manutenção da paz, a defesa do meio ambiente, a ação contra a fome, a prevenção de epidemias, o combate ao comércio e ao consumo de drogas, são tarefas que escapam ao espaço limitado de qualquer nação.

a) Crise da noção de soberania

A globalização colocou em causa os princípios sobre os quais se edificaram os estados nacionais. O conceito de soberania é um deles. O controle dos governos sobre o que ocorre dentro de suas fronteiras é muito relativo. Os satélites fotografam, nos menores detalhes, tudo o que existe no território nacional. As empresas matrizes, subsidiárias, coligadas, agências e consorciadas se comunicam permanentemente. A tecnologia impede que se mantenham os tradicionais monopólios em alguns serviços públicos.

b) Que sistema jurídico para o mercado globalizado?

Na sociedade globalizada, surge outro conflito: quais serão as normas que regularão as atividades do mercado unificado? As oriundas do direito continental codificado ou as do direito anglo-saxão? Uma surda disputa se trava em cada projeto compartilhado, em cada operação conjunta. Se a *common law* ainda não se impôs é porque o Japão e a Alemanha pertencem ao outro mundo jurídico. Porém, as mútuas concessões e a necessidade de conciliação produziram modificações profundas dos marcos reguladores.

c) Os blocos econômicos e a integração

A sobrevivência das coletividades nacionais exige a cooperação e o fim das barreiras que limitaram tradicionalmente o intercâmbio. Os processos de integração, nos mais diversos níveis, são uma exigência do momento. As atribuições “soberanas” são delegadas a instâncias superiores que assegurarão condições coletivas de prosperidade ou, pelo menos, de subsistência e que foram moldadas pelo consenso e a participação plena. A constituição de blocos econômicos se realiza com uma solidez e uma aparência de perenidade como antes não havia conhecido a humanidade. Os blocos se consolidam, enquanto todos os países, inclusive novos atores inesperados como a China e o Vietnã, se incorporam com dinamismo ao mercado global. O mercado unificado exige, porém, posicionamentos estratégicos: não haverá hegemonias únicas, mas sim pólos estratégicos que modelarão o comércio mundial e o poder que dele decorre.

d) Integração financeira ou integração social?

A América Latina teve, desde seus primórdios, vocação integracionista. Assiste hoje à incorporação desta idéia à dinâmica mundial. Observe-se, entretanto,

que esta integração tem tendência tecnocrática, em detrimento da preocupação solidária. Na verdade, a crítica situação social que atravessa a maioria dos países latino-americanos exige que a dimensão social da integração seja devidamente analisada. Repete-se neste continente a problemática que se sintetizou na discussão Europa Social *versus* Europa Financeira.

Como se afirmou recentemente: “A criação de um mercado comum só faz sentido para os trabalhadores, como instrumento que promova a elevação do nível de qualidade de vida dos povos da região, o acesso à cidadania e o desenvolvimento de uma consciência comunitária”.<sup>2</sup>

No documento das centrais sindicais do MERCOSUL, entregue aos presidentes dos países-membros do grupo em dezembro de 1992, exige-se o resgate da dimensão social da integração “esquecida ou relegada a segundo plano pela guerra comercial entre os países”.

Os episódios ocorridos em Chiapas, no México, pouco depois da assinatura do Tratado de Livre Comércio, e as manifestações de trabalhadores de diversas regiões da Argentina mostram que o agravamento das tensões sociais pode afetar seriamente os processos de integração.

#### e) Os processos de integração e o desenvolvimento regional

Quase todos os países da América Latina sofrem de uma excessiva centralização das atividades políticas e econômicas em suas respectivas capitais. As ações relativas à integração, por causa da sua vinculação com os ministérios das relações exteriores e de sua dependência de resoluções do Presidente e do Congresso, se circunscrevem por completo ao governo central.

Uma das peculiaridades dos processos de integração é que transformam em centrais regiões anteriormente marginalizadas dentro de cada país.

A combinação das duas circunstâncias, se não for devidamente trabalhada, pode produzir dificuldades ao processo de integração e levar, inclusive, a fortalecer pretensões separatistas por parte das regiões que se considerem prejudicadas pelo governo central.

Pode ocorrer, como assinala Dror,<sup>3</sup> que os governos regionais estabeleçam relações diretas com as autoridades integracionistas, corroendo ainda mais as noções clássicas de soberania do Estado. Alguns episódios de descontentamento ocorridos recentemente nos estados brasileiros do Rio Grande do Sul, o mais diretamente beneficiado pelos acordos do MERCOSUL, Paraná e Mato Grosso do Sul, mostram que é urgente analisar e dar resposta à vocação específica de cada região do país em cada processo de integração.

É necessário, também, estudar a situação dos vários países latino-americanos que pertencem a dois ou mais esquemas de integração (MERCOSUL, Pacto Andino, Pacto Amazônico etc.) e que se estabeleçam linhas de ação para resolver eventuais contradições que poderiam levar, inclusive, à desagregação dos países que



vivem este problema. A constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-americana, como a proposta recentemente pelo Brasil, é uma possível resposta a esta questão.

#### ***2.1.4 — Emergência da questão social***

Este denso tecido de variáveis sociais generaliza e torna críticos certos comportamentos que comprometem a estabilidade política e social.

A tecnologia dinamiza os meios de comunicação de massa e os transforma em presença dominante em todos os lares modernos. A televisão exhibe permanentemente todos os avanços e produtos aos quais a sociedade pode aspirar. A propaganda exacerba a identificação da felicidade com o consumo.

Acontece, entretanto, que esta mesma tecnologia é fonte de desemprego e marginalização. Em outras palavras, mostra-se uma suposta plenitude que é, ao mesmo tempo, negada. E isto cria frustrações que se traduzem em todo tipo de comportamento anti-social que chegam até a ruptura. As rebeliões anárquicas e maciças de jovens desempregados de várias cidades norte-americanas, o vandalismo de todo tipo e a violência quotidiana são claras manifestações dessa frustração. As grandes cidades da América Latina exibem esse tipo de comportamento de forma crescente.

Pouco ou nada faz o Estado, que continua aumentando sua dívida social. Perante essa inação, a sociedade civil vai se articulando e aparecem numerosos exemplos de solidariedade e trabalho comunitário. Às organizações comunitárias tradicionais (sindicatos, associações profissionais e empresariais, igrejas, associações de moradores) soma-se a gama crescente de organizações não-governamentais, nova forma de instituição privada que cumpre fins públicos.

A fronteira entre o estatal e o social torna-se difusa. O Estado precisa da colaboração da sociedade porque que não tem — e talvez não voltará a ter — condições de satisfazer às diversas necessidades que antes atendia. Por isso é que a descentralização e a participação são hoje uma necessidade real e não um mero discurso político ou uma solução técnica.

#### ***2.1.5. A revalorização da cultura***

É curioso verificar que aos fenômenos de globalização e integração se contrapõe um movimento de consolidação das identidades culturais. Aqueles processos não implicam uniformização: pelo contrário, parecem se fortalecer através da cooperação dos que são e permanecem diferentes.

As grandes empresas internacionais que procuravam homogeneizar o comportamento dos seus funcionários já descobriram a fecundidade da diversidade e hoje resgatam a importância da cultura organizacional. As escolas européias de negócios dão nascimento ao “management intercultural”.

Os países procuram fórmulas próprias para seus problemas ou a adaptação de exemplos externos à sua realidade. A cultura — reservada às elites em

sua versão cultivada ou desprezada em sua versão popular — torna-se elemento-chave das políticas governamentais. Descobre-se que ela consolida e dinamiza as energias do país e que, além disso, é um componente fundamental das políticas sociais.

Isso é particularmente verdadeiro na América Latina, possuidora de uma cultura popular esplendorosa. Em muitos países se descobre que a atividade cultural aglutina a sociedade para as tarefas de solidariedade social e que facilita a reintegração rápida dos menores marginalizados.

## **2.2 — A transformação das organizações**

As organizações se definem por uma missão que deve ser cumprida. Para isto devem se adequar permanentemente à sociedade a qual servem ou da qual se servem. Isto lhes permitirá ser eficazes.

Os métodos e técnicas que utilizem será escolhido de acordo com o contexto em que deverão atuar. Um meio ambiente em acelerada mutação exigirá formas de atuação diferentes das que exigia um contexto relativamente estável. A modernização — melhor seria falar em adequar ou pôr em dia — consiste justamente nessa busca de eficácia através da adaptação ao meio.

### ***2.2.1 — Necessidade de prospecção permanente do meio ambiente. Gestão estratégica***

A afirmação anterior tem como conseqüência a necessidade de que os administradores contem com métodos e instrumentos de análise que lhes permitam conhecer permanentemente as modificações que sofre o meio ambiente em que atua sua organização.

Os métodos prospectivos adquiriram nova dimensão como conseqüência de tal necessidade. A técnica de cenários e outros métodos similares de análise se tornaram indispensáveis. O planejamento estratégico representou um grande avanço sobre a planificação organizacional clássica na medida em que agregou a preocupação com as dimensões ambientais. No entanto, só tem utilidade prática quando fornece às organizações uma metodologia de ação que lhes permite reagir imediatamente aos riscos e oportunidades gerados pelas mudanças.

Em matéria de gestão pública, algumas respostas parecem satisfatórias: a sistemática de políticas públicas — que agiliza e flexibiliza a atividade do aparelho público — e a avaliação de políticas públicas que, no sentido trazido pela legislação e prática francesas, permite uma adequada identificação das mudanças ocorridas na sociedade e sua influência sobre a atividade governamental.

### ***2.2.2 — Os efeitos da informática e da telemática***

As mudanças produzidas pela incorporação da tecnologia informática à gestão têm sido substanciais.

Durante algum tempo pensou-se que bastava incorporar o computador para modernizar a organização. Sabe-se hoje que uma autêntica informatização só ocorre quando a computação não é uma mera ferramenta à qual se recorre quando se precisa dela, mas quando todos os sistemas organizacionais estão em rede e operam dentro dela. A organização se define hoje pela qualidade de sua rede interna e das interconexões com outras organizações-rede nacionais ou internacionais.

Esta situação está modificando organizações que não alteravam seu perfil há vários milênios. Este é o caso das bibliotecas que sempre se pautaram pela riqueza do seu acervo bibliográfico. Hoje podem funcionar sem livros, se seus sistemas telemáticos estiverem devidamente interligados com os acervos existentes em outras instituições ou países.

No âmbito político, cabe ressaltar as formas de organização que está adotando a União Européia, baseadas muito mais na criação de redes do que na estruturação de instituições clássicas.

### ***2.2.3 — A necessidade gerencial de participação da comunidade***

A gestão participativa, em suas diversas modalidades empresariais e políticas, foi, durante muito tempo, um discurso teórico ou uma experiência empresarial seguida de algumas aplicações valiosas.

A acelerada mutação do contexto torna indispensável que cada um dos membros da organização atue e decida como se ele fosse toda a organização. Só assim é possível a velocidade decisória que as circunstâncias exigem. Por outro lado, só é possível conhecer as oscilações do mercado e da sociedade através de um contato permanente com o cliente. Tudo isso significa que a participação é hoje uma necessidade, e assim o entendem as empresas e organizações públicas que atuam com eficácia. O cliente das entidades privadas e o cliente-cidadão das organizações públicas são hoje meta e ingrediente da atividade gerencial.

A interação com o setor privado e com a sociedade se multiplica e, no campo público, a proliferação de organizações não-governamentais exige novos mecanismos de coordenação para a atividade conjunta.

### ***2.2.4 — A necessidade de legitimação social***

Uma perspectiva clássica, ainda hoje utilizada, é a de que muitas instituições existem por que assim o determina a história, a tradição, a Constituição ou a lei. No entanto, cresce a impressão de que hoje não há costume ou lei que possa preservar instituições que não satisfaçam à sociedade em alguma de suas múltiplas necessidades.

As empresas privadas que não são bem administradas e que não encontram algum respaldo — lícito ou não — na sociedade, serão cedo ou tarde liquidadas. As instituições públicas serão extintas ou privatizadas. A crônica

recente da América Latina mostra muitas mortes anunciadas assim como a defesa de instituições que a sociedade considera valiosas, apesar da opinião contrária dos governos.<sup>4</sup> Se a organização não realizar satisfatoriamente uma missão considerada valiosa pela sociedade, não terá como se manter e acabará sucumbindo.

As mesmas razões são as que geram a busca de novas formas de controle das organizações públicas e privadas. Os organismos tradicionais de controle estão em crise e o exercício do controle por parte da sociedade encontra formas novas junto à reativação e modernização de mecanismos de proteção judicial acionados pela comunidade.

### ***2.2.5. A importância da cultura na vida organizacional***

Foi mencionada anteriormente a revalorização do aspecto cultural como elemento integrador e dinamizador das organizações. A influência do estilo empresarial japonês foi decisiva para isto.

Deve agregar-se que a globalização leva à necessidade de convivência entre pessoas que se orientam por diferentes pautas culturais. Isso ocorre no seio das organizações que atuam no campo internacional, no interior das empresas que possuem filiais em diversos países e nas organizações públicas e privadas de um país que devem se relacionar cada vez mais com suas similares de outras latitudes.

Exige-se, pois, que a organização esteja preparada para esta interação e que saiba lidar com a diversidade de estilos decisórios e de negociação que as várias culturas produzem.

A interação crescente entre os quatro países do MERCOSUL, aparentemente unidos por traços de identidade cultural, mostra um grande conjunto de problemas e episódios produzidos pela forma diferente de ver as coisas e pela diversidade dos sistemas de valores que orientam os cidadãos de cada país.

### ***2.2.6. A modificação dos sistemas de financiamento***

As empresas e as instituições públicas e privadas sempre dependeram do gasto estatal. Incentivos fiscais e subsídios, créditos generosos para o setor privado, quando não enormes quantias dirigidas à corrida armamentista ou espacial e que se destinavam à pesquisa e produção da empresa privada. As organizações públicas eram financiadas por transferências orçamentárias tradicionais e supostamente obrigatórias para o setor público. O fato é que o Estado era, para ambos os setores, a fonte generosa de recursos inesgotáveis.

A crise financeira dos anos 70 não respeitou fronteiras. Hoje todo o mundo, por uma razão ou por outra, sofre a carência de recursos provenientes do Estado.

Esta circunstância leva todas as instituições — inclusive as estatais — a modificar seus sistemas de financiamento. A preocupação de gerar recursos

próprios, de observar atentamente a estrutura de custos, de recorrer a financiamentos alternativos passou a ser a ordem do dia para as entidades que queiram sobreviver.

Uma boa gerência exige capacidade para identificar fontes de financiamento e negociar com elas. Como, por diversos motivos, proliferaram novas fontes de financiamento (nacionais e estrangeiras), exige-se conhecimento das modernas metodologias de obtenção de recursos. Sem elas a sobrevivência tornar-se-á muito precária.

### ***2.2.7. O ressurgimento da preocupação ética***

A questão da ética preocupa a humanidade desde os princípios da História. A discussão sempre girou em torno das normas que regem o comportamento individual e social dos seres humanos. A noção de dever sempre se colocou na base da educação e das relações familiares, comunitárias e políticas.

Não surpreende, então, o ressurgimento da preocupação ética no mundo da política e dos negócios, âmbitos dos quais nunca esteve, na realidade, inteiramente ausente, ainda que o aparente êxito dos imorais a eclipse por largos períodos e ainda que ela possa se apresentar como obstáculo para se fazer bons negócios. Os enormes prejuízos sociais causados pelos comportamentos anti-éticos estão servindo como chamada de atenção para reintroduzir os códigos morais na vida comunitária.

Hoje a ética é disciplina obrigatória nas escolas de administração de empresas mais famosas (Harvard, Wharton, Berkeley, Columbia etc.), as mesmas que preconizaram um pragmatismo generalizado e subordinaram tudo ao êxito conseguido através de qualquer meio. A legislação norte-americana incorporou penas severas para os comportamentos incorretos no mundo dos negócios.

A ética na política e nos negócios é ética aplicada. É a aplicação daquilo que entendemos como bom e correto a este conjunto de instituições, tecnologias, transações, atividades e práticas que denominamos “política” e “negócios”.

Cabe mencionar alguns tópicos de claro conteúdo ético nos quais um comportamento correto é indispensável para a sobrevivência dos negócios e da própria sociedade:

- a preservação do equilíbrio do mercado contra monopólios e trustes;
- a preservação do meio ambiente;
- o respeito aos direitos do consumidor;
- o marketing e a publicidade;
- as relações trabalhistas;
- as obrigações dos empregados em relação à empresa.

Vaclav Havel, escritor e presidente da República Tcheca e uma das mais eminentes lideranças políticas de nosso tempo, formula sua vinculação com a política da seguinte forma: “A princípio, a motivação moral significa que aquilo

que fazemos não o fazemos pelos assim chamados motivos humanitários, mas porque acreditamos que isto é bom. A motivação moral nos leva a fazer o bem por ele mesmo e por princípio. Está baseada em uma certeza muito diferente, na convicção de que sempre vale a pena fazer o bem”.

### **3. A mudança do papel do Estado e a possível missão dos INAP**

O discurso político dos últimos anos tem confundido, em grande medida, a imagem do Estado desejável, com a de um Estado pequeno e ausente.

A reforma do Estado e a modernização social não significam uma desvalorização crescente do Estado. Muito pelo contrário, bastaria observar os países propostos como modelos (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Canadá) para verificar que possuem estruturas estatais fortes e eficientes, capazes de regular e garantir direitos e obrigações.

A função reguladora é decisiva no Estado moderno: ele deve ter capacidade de sancionar normas que regulem a atividade social e autoridade para fazê-las cumprir, levando em consideração que os cidadãos são a razão da sua existência e o objetivo de seu funcionamento. Se nisto ele for eficaz, poderá contribuir para a realização plena da sociedade em que está imerso.

Por outro lado, a administração pública para a qual se tende deve estar ligada às demandas do cidadão: deve contar com mecanismos aptos de fiscalização e controle e estar aberta ao controle por parte da sociedade civil: deve ser capaz de se adaptar a situações de crise e desenvolver sua capacidade de negociação política. A modernização consiste na busca de eficácia através da adaptação ao meio sobre o qual se atua.

Para responder aos desafios descritos ao longo deste trabalho, propomos as seguintes recomendações:

1 – Os institutos e escolas de administração pública devem discutir e rever sua missão institucional, adequando-a às novas condições da gestão pública e, sobretudo, propiciando a formação das novas lideranças políticas, administrativas e sociais que exige a modernização do Estado.

2 – Essas instituições deveriam se constituir em um eixo coordenador da capacidade instalada do país em matéria de capacitação, pesquisa e assistência técnica para o setor público, para assim aproveitar ao máximo a potencialidade das universidades, dos centros de pesquisa, das firmas de consultoria e de outras instituições que atuem na área, inclusive outros institutos de formação do próprio governo.

3 – A gestão pública contemporânea requer a ação coordenada de todos os setores e níveis da administração. Não se necessita apenas de formar elites profissionais que preparem e orientem os processos políticos: também é

preciso informar a toda a estrutura governamental sobre as políticas públicas, comprometê-la com sua implementação e capacitá-la para que elas sejam levadas em conta por todos e por cada um dos funcionários e empregados, em cada momento da sua atividade profissional.

As exigências atuais indicam que os institutos e escolas de administração não devem se limitar a capacitar os altos escalões permanentes da administração, mas precisam, através de uma rede constituída pelas organizações mencionadas no ponto 2, assumir a tarefa de coordenar a capacitação de todo o pessoal administrativo.

4 – O conceito de política pública implica a participação permanente de todos os protagonistas articulados da vida política. Isto significa que a tarefa dos institutos e escolas de administração de formar lideranças políticas e administrativas deve alcançar o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os organismos de controle e fiscalização e os municípios e outras jurisdições territoriais.

As instituições de formação devem abrir espaços para a formação administrativa e apoio técnico às organizações da sociedade civil, como partidos políticos, associações comunitárias (sindicatos, entidades profissionais e empresariais, igrejas, associações de moradores, organizações não-governamentais), meios de comunicação e outros órgãos formadores de opinião.

5 – Os institutos e escolas de administração devem buscar formas adequadas de legitimar sua função perante os organismos governamentais, a comunidade acadêmica, os meios de comunicação e a sociedade como um todo. Eles devem compreender que se não realizarem satisfatoriamente uma missão considerada valiosa pela sociedade, e não divulgarem as suas realizações, dificilmente poderão sobreviver.

6 – Os institutos e escolas de administração devem dar prioridade máxima à tarefa de profissionalização dinâmica do serviço civil, como condição indispensável para a modernização do Estado e da sociedade.

Isso inclui a necessidade de estudar e ajudar a implantação de planos de carreira administrativa, de reconhecimento do mérito, de capacitação e atualização permanentes, de formas flexíveis de emprego público que permitam integrar aos profissionais estáveis o conhecimento trazido por técnicos e consultores temporários.

7 – Deve ser dada ênfase na capacitação à sistemática de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas e contribuir para sua incorporação à estrutura governamental.

Tal sistemática implica a participação permanente dos grupos sociais interessados e o insumo técnico proporcionado por universidades e especialistas alheios à administração pública. Requer, portanto, conhecer e aplicar técnicas de concertação, coordenação e controle que constituem hoje a principal exigência dos sistemas democráticos modernos.

8 – As instituições mencionadas deveriam incluir, em suas atividades permanentes de ensino e pesquisa, a perspectiva da inserção do país nos processos de globalização, integração econômica e formação de blocos supranacionais, para adaptar as administrações nacionais aos requerimentos de tais processos.

As instituições de formação devem contribuir para a definição de políticas públicas que excedam as fronteiras jurídicas nacionais, tais como a preservação da paz mundial, a defesa dos direitos humanos, o fortalecimento da democracia, a proteção do meio ambiente, a ação contra a fome e a miséria, a luta contra o narcotráfico e a delinquência, o combate às epidemias e a regulação das migrações.

Devem analisar a crise da noção clássica de soberania, o sistema jurídico que regulará o mercado unificado, a adaptação das administrações públicas e da própria estratégia da nação à nova realidade: a necessidade de resgatar a dimensão social da integração, hoje subordinada aos aspectos tecnocráticos e econômicos, e a conveniência de redimensionar o desenvolvimento regional como condição para um crescimento harmônico e para contornar os riscos de desintegração das atuais nações.

9 – As instituições de formação devem cuidar para que suas atividades e aquelas dos organismos que integrem as redes de capacitação incluam conteúdos relacionados com os aspectos básicos da administração, tais como administração financeira e orçamentária, administração da informação, administração de recursos (patrimoniais, humanos, materiais), produtividade e racionalização do trabalho, instituições sociais e jurídicas, métodos quantitativos. Devem se preocupar, também, para que junto a eles estejam presentes as seguintes matérias estratégicas:

- **Gestão estratégica** — Para que os administradores contem com métodos e instrumentos de análise que lhes permitam conhecer permanentemente as modificações que sofre o meio ambiente no qual atuam suas organizações, bem como princípios e técnicas para conduzi-las eficazmente.

- **Elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas** – Para proporcionar-lhes os princípios e técnicas que lhes permitam realizar de forma ágil e eficaz as atividades do aparelho público.

- **Políticas sociais** — Para que os administradores possam dar à problemática social a atenção preferencial que ela requer de modo que o Estado comece a saldar sua dívida social e adote medidas para evitar que os sistemas produtivos e as políticas econômicas continuem marginalizando segmentos cada vez mais numerosos da população, com os conseqüentes efeitos de injustiça e iniquidade, explosões sociais e violência urbana.

- **Gestão de tecnologia** — Que permita conhecer, selecionar, negociar e implantar as técnicas que facilitem a administração, levando em conta os impactos da tecnologia sobre o mundo do trabalho, os sistemas de produção e



gestão e a sociedade em geral e sua repercussão sobre as condições sociais básicas que o Estado deve preservar.

- **Contexto internacional da administração pública** — que permita conhecer e atuar eficazmente em relação aos organismos internacionais e estrangeiros com que as administrações públicas se relacionam crescentemente e, ao mesmo tempo, administrar com a perspectiva da inserção do país nos processos de globalização e de integração política, econômica e cultural.

- **Política e administração da cultura, cultura organizacional e gerência intercultural** — Que permita verificar a importância para as organizações da consolidação das identidades culturais, o resgate da cultura organizacional como elemento integrador e dinamizador das organizações e a necessidade de gerir de acordo com a diversidade pluricultural propiciada pelo contato cada vez mais intenso entre as organizações públicas e privadas dos diversos países.

- **Descentralização política e administrativa e técnicas de concertação, coordenação e controle** — A interação com o setor privado e com a comunidade se multiplica, razão pela qual a articulação com as organizações da sociedade civil exige novos mecanismos de coordenação para a atividade conjunta. A acelerada mutação do contexto torna indispensável que cada órgão governamental e cada um de seus membros atuem e decidam com a velocidade que as circunstâncias exigem. Além disso, o cliente-cidadão deve ser considerado como meta e ingrediente da atividade gerencial.

- **Gerência e uso de redes informatizadas** – A configuração das organizações se define hoje pela qualidade das redes que integram seus sistemas organizacionais e lhes permitem se conectar com outras organizações — redes locais e internacionais. Os administradores devem estar capacitados para trabalhar com esse instrumental.

- **Ética das organizações** – Os imensos prejuízos sociais produzidos pelos comportamentos antiéticos estão levando à reinserção dos códigos morais, tanto na vida política como no mundo dos negócios. Os administradores devem ser capazes de conduzir sua atividade dentro da ética e manter um clima de correção dentro de suas organizações. É necessário, também estabelecer um novo sistema de valores éticos que orientem o serviço público.

10 – Os institutos e escolas de administração deveriam desenvolver esforços para fortalecer e agilizar os órgãos e sistemas de estatísticas, censos e informação, para que todas as entidades da administração possam gerir com conhecimento da realidade e possam aplicar as modernas técnicas de coordenação e controle.

11 – Deveriam, também, criar um fórum de debates, conferências e seminários para analisar de forma permanente o contexto em que atua o Estado e as transformações que ele requer propiciando a discussão e difundindo imediatamente os resultados.

12 – A publicação de um periódico que atue como monitor da administração e gestão públicas, divulgando as mudanças ocorridas e as experiências internacionais, de forma breve e amena, seria altamente desejável. Deve informar também sobre as novas tecnologias de gestão aplicáveis à administração estatal e fazer conhecer a existência de estudos realizados por outras instituições do país e que permitam visualizar a realidade e os cenários futuros.

13 – Os institutos e escolas de administração pública deveriam montar esquemas apropriados de levantamento de fundos (*fund raising*), que permitam detectar fontes alternativas de financiamento, negociar sua obtenção e maximizar seu aproveitamento. Deveriam considerar, ao mesmo tempo, formas alternativas de geração de recursos próprios através da prestação remunerada de serviços de capacitação, pesquisa, assessoria técnica e publicações e, ao mesmo tempo, acompanhar atentamente sua estrutura de custos.

## Notas

- <sup>1</sup> Emprego tradicional é aquele que ocupa a pessoa em tempo integral, que é prestado para um só e exclusivo empregador, nas instalações que este proporciona e que tem, em princípio, duração permanente até a aposentadoria, demissão ou morte.
- <sup>2</sup> SOCHACZEWSKI, Susana. *É preciso humanizar o processo de integração*. *RAE Light*. V. 1. N. 2. mai/jun. 1994, São Paulo, p. 21.
- <sup>3</sup> DROR, Yehezkel. Conducción del Estado hacia la Integración. *Integración Latinoamericana*, maio-junho, 1993. Buenos Aires, pp. 3-9.
- <sup>4</sup> Os processos de privatização na Argentina e o plebiscito contra a desestatização no Uruguai são sintomáticos neste sentido, assim como a quase desaparecimento das operações de salvamento de empresas privadas por parte do Estado e os tropeços da privatização no Brasil e na Bolívia.