

Ao discutir os problemas da administração pública nos países em desenvolvimento, o autor observa que as reformas administrativas devem ser empreendidas em torno de "núcleos" do desenvolvimento, e pergunta:

Qual a Função da Administração Pública?

Em artigo futuro referir-se-á de maneira mais concreta à aplicação de seu raciocínio no desenvolvimento econômico.

Albert Waterston

A CLASSE mais característica de nação-estado em desenvolvimento no mundo moderno é a do país de rendas baixas, cujo governo, por definição, arca com um fardo pesadíssimo de tarefas administrativas. A conquista da independência, a implantação do planejamento nacional para o desenvolvimento e a ampliação da esfera de atividades governamentais destinadas a satisfazer às crescentes aspirações de seus povos em obter mais facilidades para a educação, para a saúde e mais serviços públicos, bem como maiores rendas, são alguns dos elementos que compõem este fardo. Não é de estranhar que somente poucos governos sejam capazes de arcar com êle sem implantar mudanças transcendentais nos sistemas de administração pública, a fim de responder às novas exigências.¹

Na maioria dos países que deixaram de ser colônias, a tarefa principal consiste em nova orientação para atender-se às necessidades de uma época dinâmica, preocupada com o desenvolvimento, as estruturas e processos administrativos instituídos em uma era estática para proporcionar serviços governamentais ordinários. Trata-se de uma tarefa complexa e difícil, que se torna ainda mais complicada nos países de rendas baixas que desde há muito vêm desfrutando de independência política. Poucos desses países conseguiram instituir administrações públicas eficientes, mesmo nos campos da canalização de impostos, da manutenção da ordem ou da prestação de serviços básicos. A estrutura administrativa nesses países, portanto, não só deve ser modernizada de modo a se adaptar às novas necessidades do desenvolvimento político, social e econômico, mas também se torna preciso que seu funcionamento, no que concerne à prestação de serviços públicos ordinários, seja razoavelmente eficiente.

¹ "The United Nations Programme in Public Administration" (O Programa das Nações Unidas de Administração Pública). Relatório da Secretaria, Reunião de Especialistas sobre o Programa das Nações Unidas de Administração Pública, de 16 a 24 de janeiro, 1967. ST/SG/AC.6/L.3, 12 de dezembro de 1966, pág. 37.

A tendência para uma reforma generalizada

É natural que aquêles que conheçam a magnitude e o alcance do problema da administração pública nos países de rendas baixas não pensem senão em uma reforma administrativa de base "... destinada a proporcionar uma melhoria geral na administração pública, ou pelo menos de uma parte muito importante dela, tal como o corpo de funcionários civis, o qual, por sua vez, pode constituir um estímulo para reformas posteriores em todo o sistema". Daí que, em relatório apresentado ao Governo da Malásia, em 1966, os professores John D. Montgomery, da Universidade de Harvard, e Milton J. Esman, da Universidade de Pittsburgh, recomendaram a criação, no gabinete do Primeiro-Ministro, de uma divisão de Fomento da Administração, a qual foi imediatamente estabelecida para planejar e orientar importantes programas de melhorias administrativas afetos a todo o Governo, tais como recrutamento de pessoal e desenvolvimento da carreira de funcionário, formulação de orçamentos e contrôles de gastos, aquisições e contratos. Em outro Relatório (ainda não publicado), preparado pelo Dr. John C. Honey, do Instituto de Administração Pública dos Estados Unidos, propôs-se a criação, nos países da América Latina, de um Conselho Nacional de Administração Pública, que atuaria como instituição de vanguarda na introdução de melhorias na administração e nos serviços de cada país.

É possível que organismos como este, com responsabilidades de alcance nacional, possam, em condições apropriadas, prestar serviços úteis, mas isto somente acontecerá se contar com o firme apoio oficial. Esta parece ser a



Albert Waterston faz parte do corpo de funcionários do Banco Mundial desde 1947, sendo atualmente assessor da Organização de Planejamento no Departamento de Serviços e Desenvolvimento. É autor de três monografias: "Planning in Morocco", "Planning in Pakistan" e "Planning in Yugoslavia", tendo publicado recentemente um estudo empírico comparativo intitulado "Development Planning: Lessons of Experience". Todos esses trabalhos foram publicados pela The Johns Hopkins Press, de Baltimore, Maryland, E.U.A.

situação na Malásia, cuja nova Unidade para o Desenvolvimento da Administração é patrocinada pelo Vice-Primeiro-Ministro. Durante um certo tempo, a Comissão de Administração Pública da Venezuela, estabelecida para aperfeiçoar a administração pública daquele país, desfrutou de considerável prestígio em virtude do apoio que lhe foi prestado pelo Presidente da República. Mas com o correr do tempo, tal prestígio e influência se desvaneceram. Sabe-se por experiência que são poucas, ou nenhuma, as melhorias na administração pública espe-

radas de um nôvo órgão porque, por mais bem concebido que seja, cedo ou tarde se comprovará que não permanece imune ao mal que aflige o resto do corpo político.

A história das tentativas de reformas administrativas globais nos países de rendas baixas é deprimente pela uniformidade que apresenta em tôdas as partes do mundo. Filipinas, Índia, Irã, Paquistão, na Ásia; Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Venezuela, na América Latina; Etiópia, Gana e Líbia, na África, encontram-se entre os muitos países que buscaram durante anos e anos melhorar a eficiência de sua administração pública e que apenas conseguiram resultados modestos. As propostas de reformas administrativas globais, que abstratamente pareciam convenientes e razoáveis, freqüentemente terminam, após serem levadas a cabo de uma maneira que pouco tem a ver com as originariamente concebidas, em uma obra de retalhos; e no caso em que realmente se levou a cabo um programa avançado de reformas administrativas mais ou menos da forma imaginada, como sucedeu nas Filipinas com o sistema orçamentário nacional implantado com o auxílio da assistência técnica estrangeira, comprovou-se estar acima da capacidade de absorção de uma administração pública fielmente aferrada aos processos tradicionais.

É difícil discrepar da conclusão a que chegou a Subdiretoria de Administração Pública da Secretaria das Nações Unidas, ao passar em revista, como anteriormente indicamos, os projetos da ONU relacionados com as reformas administrativas de base, de que “o melhoramento administrativo é um processo longo e difícil”. Aplicado à classe de reforma glo-

bal que examinamos, tal afirmação é curta demais. Tampouco podemos discutir a exatidão do parecer da Subdiretoria de que “é indispensável introduzir mudanças transcendentais nas esferas política e social, como primeiro passo para obter a reforma administrativa”.

Se tais conceitos são acertados, por ventura a maioria das gestões para melhorar a administração pública pecou por querer abranger muita coisa ao mesmo tempo? No que a isto se refere, diz o Relatório das Nações Unidas que num ambiente político e social adequado, os esforços tendentes à reforma administrativa podem dar bom resultado, sem dúvida alguma, “se forem realizados com tenacidade e se tiver um conceito cabal da complexidade da tarefa e da índole e magnitude dos recursos necessários”.

Insuficiência da concepção “global”

Não há dúvida de que isto é também inteiramente certo. Entretanto, qual a estratégia adequada no caso, que ocorre com mais freqüência, de não haver “um ambiente político e social adequado” ou de os governos não desejarem ou (o que é mais provável) não poderem realizar aquelas mudanças fundamentais e de grande alcance que, acertadamente, as Nações Unidas consideram constituir a primeira medida para uma reforma administrativa de base? Deve-se ainda assim prescrever reforma “global”, (como o brasileiro Kleber Nascimento denominou as tentativas de reforma administrativa em seu país) ou, antes, parcial; reforma súbita, ou gradual; reforma geral, ou específica? É sensato persistir neste conceito, se até agora pouco se conseguiu com êle, e supor que não existe uma razão válida para se pensar que o

“ambiente político e social adequado” esteja mais próximo do alcance da maioria dos países de rendas baixas?

Todo aquele que tenha tido experiência nesses países logo se dá conta de que o mais provável é que os intentos de reforma de base, que tenham por objetivo criar sistemas ideais em qualquer campo de atividade, tornam-se prematuros e contraproducentes. As condições prévias para o êxito de tais esforços, por mais justificáveis que sejam em termos da necessidade ou do desejo de fazer o que se deve, simplesmente não existem. O Professor Albert Hirschman chama esta pretensa maneira de resolver as coisas de “um método de solução de problemas no qual os motivos emotivos se adiantam aos intelectuais”, dizendo caracterizar-se por “uma incessante repetição de exortações para solucionar de maneira plena, harmônica, rápida e definitiva as dificuldades em que se vai tropeçando”.

Por outro lado, existem provas de que uma reforma administrativa de alcance limitado apresenta-se geralmente viável. Projetos específicos, programas individuais, determinados setores econômicos ou sociais, zonas geográficas selecionadas ou regiões completas — eis aí os campos em que se podem encontrar oportunidades para melhorias autênticas. Quando algum objetivo vital faz com que as autoridades políticas ou de outro caráter se assegurem de que a mudança administrativa é indispensável para sua obtenção; quando o empreendimento se apóia em pessoa, grupo ou entidade poderosa, que provavelmente o continuará sendo e permanecerá interessada por tempo suficientemente longo para permitir que as reformas se institucionalizem; e quando as re-

formas propostas não ultrapassarem as possibilidades da unidade ou unidades governamentais correspondentes, as perspectivas de uma reforma administrativa serão boas. Naturalmente, é possível que tais requisitos para a reforma existam em certas épocas em alguns países menos desenvolvidos, e que tenham força suficiente para permitir a institucionalização de reformas globais; mas se a experiência vale, seria muito mais realista observar que na maioria dos países de rendas baixas a falta de uma ou mais das condições prévias condena ao fracasso a maioria das tentativas de reforma total. Portanto, não é o derrotismo, mas a prudência nutrida pela experiência, que aconselha necessidade de se ter coragem e paciência para pensar em termos modestos.

Para a maior parte dos países menos desenvolvidos, pensar em uma reforma administrativa integral pode ser não tanto errado quanto prematuro. É possível que uma mudança administrativa parcial não seja tão atraente e satisfatória como uma reorganização completa do ramo civil da administração pública ou de um setor fundamental da mesma, como, por exemplo, o de orçamento e compras. Mas, quando existe realmente a possibilidade de escolher-se entre uma reforma integral e outra parcial? Albert Hirschman efetivamente lançou por terra a teoria do crescimento equilibrado, ao assinalar, entre outras coisas, que êste requer em quantidade colossal precisamente aqueles atributos que somente se verificam de forma sumamente limitada nos países em desenvolvimento: capacidade empresarial e de tomada de decisões, além de pessoal competente para as tarefas de administração. Indicou ser inconcebível que um país, entregue

assim a suas próprias forças, ou ainda com uma ajuda limitada do exterior, pudesse organizar a espécie de programa equilibrado de inversão integral, vislumbrado por aqueles que advogam o "crescimento equilibrado". Por certo, dizia Hirschman, se um país estivesse em condições de pôr em prática a doutrina do crescimento equilibrado, não seria um país subdesenvolvido. Hirschman foi adiante para elaborar sua teoria do crescimento não equilibrado, demonstrando não apenas que o crescimento sentiu altos e baixos com o correr dos anos nos países desenvolvidos, mas também que um desequilíbrio criado por uma inversão provocou um segundo desequilíbrio, e este, por sua vez, uma segunda inversão, e assim sucessivamente.

Se examinássemos de maneira objetiva e desapassionada as provas acumuladas até agora, provavelmente indicaríamos que na maioria dos países menos desenvolvidos a maior parte das mudanças administrativas (se propostas inicialmente como reformas totais ou parciais) foi realmente de caráter fracionário. Se essas foram eficazes, pode ser que tenham servido de modelo para outros setores do governo; se não o foram, é bastante provável que tenham manifestado a necessidade de se proceder a novas reformas. É possível que num e noutro caso as reformas parciais tenham provocado novas reformas e preparado o caminho para um avanço mais fundamental e de alcance geral. Isto não é uma hipótese, mas uma descrição do que ocorreu em alguns países, e não seria surpreendente se, ao proceder-se a uma investigação, víssemos que foi o que aconteceu com muitos, senão a maioria, dos países de rendas baixas.

Argumentos em favor de uma reforma administrativa parcial

Mesmo se se pudesse demonstrar que as mudanças administrativas globais, ainda quando tenham sido ineficazes, estimularam reformas mais amplas, que do contrário não teriam sido levadas a cabo, isto não constituiria defesa suficiente para os fracassos dessa natureza. Existe uma corrente doutrinária que sustenta que em alguns países de rendas baixas as coisas têm de piorar, para depois melhorar. Mas este não é o ponto de vista pelo qual aqui propugnamos. Em muitos destes países a situação já está bastante ruim para que se tente deliberadamente desequilibrá-la ainda mais. Ao contrário, a opinião sustentada neste artigo é que as melhorias parciais da administração pública não têm porque serem processadas ao acaso, fracionárias e ineficazes; se são concebidas e planificadas com esmero, podem produzir notáveis resultados imediatos para resolver problemas urgentes e, além disso, assentar as bases para uma reforma administrativa total, que deverá ser implantada mais tarde.

Pode-se comprovar, por exemplo, que em países onde, em matéria de administração de pessoal e organização e processamentos administrativos, não se tinha podido introduzir modificações drásticas e gerais fundadas na idéia do "tudo ou nada", certas melhorias administrativas puderam ser implantadas quando ditadas pela necessidade de execução de importantes projetos e programas de desenvolvimento. Naturalmente, seria muito melhor que tais "núcleos" de reforma pudessem sempre ser relacionados com um amplo programa de melhorias na administração pública. Mas quando isto se torna impraticável — e se sustenta que o é

de fato, em muitos países de renda baixa em seu estado atual de desenvolvimento — a reforma por núcleos *sem* um programa que estabeleça um sistema articulado entre eles, pode ainda constituir a melhor maneira de manejar as coisas.

Isto não quer dizer que não se deva tentar, sempre que seja adequado, introduzir reformas totais baseadas em programas integrais destinados a lograr melhorias fundamentais na administração pública. Em realidade, é provável que, em certos países, tanto a reforma total como a por núcleos possa constituir dois componentes em um esforço coordenado de melhorias administrativas. Mas enquanto que a reforma integral só é possível naqueles países que possuam condições propícias, o mais provável é que a reforma por núcleos seja possível em todos. Ademais, o fato de que se estabeleça que núcleo deva merecer a melhoria administrativa, facilitará os esforços em prol de uma reforma integral ulterior.

O desenvolvimento planejado e a administração pública

É provável que os efeitos desastrosos de uma administração má sejam de considerável magnitude em quase todos os campos de atividade governamental nos países de rendas baixas. Seria fácil justificar uma reforma administrativa que abrangesse toda entidade governamental na base requerida. Dado, porém, à escassez de perícia técnica humana e de disponibilidades financeiras, é economicamente sensato que os recursos sejam distribuídos de forma a oferecer os maiores rendimentos em pouco tempo, levando-se em conta o que será viável política e administrativamente. Nos últimos

anos, o desenvolvimento planejado adquiriu, na maioria dos países de rendas baixas, uma ascendência indiscutível como objetivo nacional. Como a maior parte da poupança pública e grande parte dos empréstimos e ajuda externa são investidos em obras para o desenvolvimento, as melhorias na administração pública para o desenvolvimento poderiam incrementar enormemente o ritmo e a eficácia dos esforços de inversão, tanto no setor privado como no setor público.

Devido a isto, muitos dos funcionários encarregados da administração pública e professores desta disciplina procuraram imprimir-lhe uma nova orientação, fazendo com que seu centro de interesse se deslocasse para as necessidades do desenvolvimento planejado. Alguns defenderam até mesmo uma nova denominação e conseguiram introduzi-la: “Administração para o Desenvolvimento”, seja como um substitutivo ou como um ramo da administração pública. Quaisquer que sejam os méritos do nome visando sublinhar as novas dimensões que o desenvolvimento planejado imprimiu à administração pública, pouco oferece a orientação no que se refere à análise mais eficaz dos problemas e deficiências da administração pública nos países de rendas baixas. O que acontece é que o êxito do desenvolvimento planejado depende da capacidade do sistema administrativo para aplicar os planos e programas de desenvolvimento nacional em praticamente todas as esferas de atividade estatal. Portanto, se se devem selecionar setores da administração pública para melhorias parciais quando a reforma global não parecer possível, é esta a pergunta que se deve formular: quais são os aspectos mais indicados para tal propósito? Se

as melhorias parciais têm de assentar as bases para uma reforma global futura, devem amoldar-se aos princípios da administração pública e também do desenvolvimento planejado.

Mas isto não é fácil conseguir. O intercâmbio de idéias necessário entre os planejadores e os especialistas em administração pública não é freqüente. Ambos sabem muito bem que uma administração ineficaz estorva a realização dos planos, mas não chegam a ficar de acôrdo sôbre o que se deve fazer neste particular. Os especialistas num e noutro campo tendem a adotar opiniões muito estreitas com respeito a suas próprias especialidades.

Geralmente os planejadores não chegam a captar a importância que tem, como meio indispensável para alcançar os objetivos visados, a inclusão em seus planos de desenvolvimento de um conjunto detalhado e sistemático de medidas destinadas a melhorar os processos administrativos e a erigir novos marcos institucionais. Crêem amiúde ter cumprido seu dever ao confeccionar uma lista de deficiências administrativas em que seus planos poderiam tropeçar, e aconselhando sua supressão. Mais do que avaliar, o que geralmente fazem é prescrever normas, e quase nunca chegam a explicar *de que maneira* seria possível sanar ou eliminar as deficiências administrativas, e a quem caberia assumir a responsabilidade dessa tarefa.

O administrador público possui também seu próprio caminho a seguir. São poucos os que mantêm suas idéias orientadas para o desenvolvimento, ou que se encontram bem inteira-

dos dos problemas que êste encerra. Às vêzes vêem na administração pública uma coisa aparte, algo que tem autonomia própria. Os relatórios redigidos pelos especialistas neste campo, com suas recomendações urgentes para que se faça uma revisão total da administração pública, têm uma eloquência carente de precisão, na qual é difícil encontrar faltas, mas que geralmente parece afastar-se em demasia do que se necessita para o desenvolvimento.

Evidentemente, requerem-se novas iniciativas para coordenar o desenvolvimento planejado e a administração pública. O problema não consiste em fazer exortações para que um grupo profissional coopere com o outro; é tarde (e talvez mais do que tarde) para essas exortações, uma vez que seus períodos de formação já terminaram. Em troca, o que parece indispensável é que os programas de formação de planejamento do desenvolvimento incluam cursos de instrução em administração pública e que os programas de formação em administração pública incluam cursos de instrução sôbre os problemas de fundo que o desenvolvimento encerra. Também é preciso corrigir ou substituir aquêles princípios de administração pública que as necessidades do desenvolvimento tornaram obsoletos. O que pode ser conveniente para os países desenvolvidos pode ser que não seja aplicável, ao menos sem importantes reajustes, aos países menos desenvolvidos. Os princípios teóricos gerais ensinados nas universidades devem ser complementados e postos à prova pelos estudos empíricos baseados na experiência adquirida nos

próprios países em desenvolvimento. Este tipo de formação deixará claro, tanto aos especialistas em planejamento como aos em administração pública, que o planejamento e a reforma administrativa não só devem ser orientados para fins idênticos como também devem ser

executados concomitantemente no processo ininterrupto que é, *em si*, o desenvolvimento planejado. Muito já se aprendeu sobre a maneira de fazê-lo e o que pode significar. Mas essas experiências prometedoras merecem um tratamento separado.
