

# CARACTERÍSTICAS DA MODERNA REFORMA ADMINISTRATIVA NOS EUA

DWIGHT INK\*

*1. Introdução; 2. O início da reforma; 3. Formulação do plano de mudança; 4. Organização da reforma; 5. Implementação; 6. Flexibilidade para futura mudança; 7. Situação atual.*

## 1. *Introdução*

Através do mundo inteiro, nas últimas décadas, as nações têm-se confrontado com uma série cada vez maior de problemas muito difíceis, para os quais não existem respostas fáceis. A dinâmica de nossos ambientes políticos, sociais e econômicos tornou-se mais complexa. A demanda de mais serviços raramente corresponde à disposição de financiá-los, dilema crônico seriamente agravado pela inflação. Mudanças incrementais tradicionais na máquina governamental não se mantiveram em harmonia com essas necessidades em rápida modificação.

Os povos de um número sempre crescente de nações exigem — e seus líderes procuram — mudanças radicais no modo de funcionamento do governo. Essas novas reformas são saudadas com entusiasmo pelas lideranças que vão surgindo e algumas delas mostram resultados significativos, mas a percentagem de sucesso não é alta. Quando programas de reforma que mereceram ampla publicidade deixam de produzir resultados que possam ser encarados como promotores de diferenças marcantes, as pessoas sentem que foram enganadas, e declina a confiança que depositam no governo.

O processo de reforma, é claro, varia grandemente de uma nação para outra, da mesma forma que, com a passagem do tempo, varia dentro de uma mesma nação. Este trabalho inclui algumas características da reforma administrativa que, na opinião do autor, são particularmente significativas nos EUA.

## 2. *O início da reforma*

Promover ou não uma reforma administrativa é fato que se baseia, algumas vezes, num processo decisório corajoso e cuidadosamente pensado. Frequentemente, os fundamentos da decisão são meramente políticos e isso, ao que parece, constitui uma técnica política muito constante, nos EUA, para aqueles que tentam pela primeira vez a conquista dos cargos públicos.

A reforma é onerosa e perturbadora, e a decisão de promovê-la exige análise mais cuidadosa do que simplesmente o desejo de pronunciar discursos eleitorais bem-sucedidos. Não se deve precipitar uma mudança drástica sem primeiro

\* Ex-presidente da American Society for Public Administration.

certificar-se de que os problemas não decorrem, acima de tudo, do mau funcionamento de sistemas e estruturas existentes, ou de improdutiva ação dos funcionários.

Uma vez verificado que uma mudança importante é de fato necessária, é preciso verificar cuidadosamente se ela é oportuna. A iniciativa da reforma requer apoio e liderança políticos, e muitos fatores incontrolláveis terão que ser enfrentados.

Nos EUA não é, muitas vezes, difícil conseguir o apoio público para a idéia geral de reforma. Esse apoio de caráter geral, entretanto, não se traduz facilmente num respaldo significativo para a revisão de um sistema administrativo específico. Quanto mais minuciosamente forem descritas as mudanças, menos ampla passa a ser a área de apoio e mais forte se torna a oposição.

A perspectiva da reforma pode ser bastante ameaçadora para determinados grupos de interesse, que vêem seus vínculos, cuidadosamente estabelecidos com a burocracia, rompidos e sua influência posta em risco. À medida que os detalhes das propostas começam a tomar forma, mais direta e enérgica torna-se a oposição a eles, muito embora os opositores possam, na realidade, apoiar, em teoria, os amplos objetivos da reforma.

É relativamente fácil, para grupos de pressão, bloquear uma reforma que tenha amplo apoio público porque a oposição de grupos interessados e, às vezes, de grupos de empregados, é mais facilmente mobilizada e mantida do que o apoio público à idéia geral da reforma sempre menos direto e intenso.

Para aumentar a possibilidade de sucesso, verificamos que a formulação conceitual de uma reforma administrativa pretendida tem maior chance de sucesso se for completada no decorrer do período de transição de cerca de três meses, entre a eleição e a posse do novo presidente. Após a posse, os quadros funcionais deverão ser imediatamente articulados para que a formulação se complete, iniciando-se a reforma logo nos primeiros meses da nova administração, quando o público está na expectativa das mudanças e o Congresso está mais disposto a cooperar com o presidente.

Projeto que representou a primeira mudança importante em nossa administração de pessoal num período de 100 anos, a Reforma do Serviço Civil foi iniciada, com base em discussões teóricas promovidas durante o período de transição, semanas depois que a Administração Carter tomou posse, em 1977. Foi debatido e transformado em lei cerca de 18 meses depois, o que é tempo notavelmente curto para nossos processos de reforma administrativa.

A maior parte dos bem-sucedidos esforços de reforma do sistema de subsídios da Administração Nixon foi planejada e iniciada 60 dias após a posse. Por outro lado, a ambiciosa reorganização departamental do mesmo período não teve desenvolvimento até um ano e meio mais tarde. À medida que partes importantes desse plano de reorganização começaram a conquistar apoio no Congresso, a campanha da eleição seguinte teve início e o esforço se perdeu, porque foi empreendido tardiamente.

Embora um começo apressado aumente muito as oportunidades de realização da mudança, possibilita igualmente que uma liderança impulsiva cuide de mudar as "coisas erradas". A menos que a nova liderança política tenha tido acesso a dados consideráveis, e absorvido a experiência daqueles que tenham tido responsabilidade direta na administração das atividades em foco, é melhor que a autoridade espere até assumir seu cargo, quando, então, poderá se valer dos conhecimentos e dos registros de pessoal de carreira para se assegurar de

que o plano de reforma é necessário, é prático e não provoca custos e perturbações supérfluos.

Saber se um sistema ou estrutura esteve em funcionamento por tempo suficiente, para que se possa julgar de sua inadequação e da necessidade de mudança, é uma consideração a que, algumas vezes, não damos importância. A frequência de mudanças importantes tende a ser considerada de maneira diferente pelo funcionalismo de carreira e pelas lideranças políticas. A maioria dos presidentes e dos membros estreates do Congresso inclui na agenda de sua campanha o item "Mandato para mudar". Em consequência, verifica-se um ciclo altamente previsível de grandes esforços de reforma do lado presidencial e de esforços menos significativos do lado ministerial, sempre que mudam os titulares do Gabinete e das subsecretarias. Os chefes de carreira, porém, têm mais consciência dos custos e da perturbação que a reforma acarreta e, em especial, das baixas taxas de sucesso.

Alguns ministérios têm sofrido um estado crônico de reorganização, que começa a ser planejada antes que a última tenha tido oportunidade de demonstrar seu valor. Tanto os funcionários governamentais quanto o público que é servido por esses ministérios vivem em permanente estado de confusão, e nenhuma reorganização é levada a sério.

### 3. *Formulação do plano de mudança*

#### 3.1 Ritmo do planejamento

Embora contemos com ampla experiência de bons e maus processos de planejamento de reforma, temos tido grande dificuldade em estabelecer o andamento de nosso plano de uma grande mudança importante, uma vez que se decida fazê-la avançar.

Nos EUA, os líderes políticos tendem a ser impacientes; não têm qualquer certeza de sobrevivência política além de seu primeiro mandato e têm muita necessidade compreensível de demonstrar resultados, antes do término desse mandato. Raramente têm sensibilidade para as complexidades do sistema e para o dano causado por uma pressa indevida no lançamento de um programa. Tendem, além disso, a ser mais vulneráveis do que os membros da burocracia à crítica do público, por inação, muito embora este, muitas vezes, não distinga, conscientemente, entre os elementos políticos e o funcionalismo que constitui o governo. Uma abordagem mais objetiva e mais sistemática das reformas pelo pessoal da carreira pública tende a ser encarada, pelos políticos, como prova de retardamento intencional provocado por burocratas sem imaginação. A liderança política tende a exigir mudanças radicais, impactantes.

Por outro lado, o estamento burocrático espera permanecer, depois que os líderes políticos se forem, tendo que conviver com os erros resultantes da reforma, e a consciência disso gera cautela. Os funcionários de carreira têm também uma percepção muito maior de todos os problemas que devem ser solucionados. Têm conhecimento de esforços anteriores de mudança que malograram e estão conscientes do tempo perdido e da energia dedicada às medidas então tomadas. Deixada sozinha, a burocracia poderá caminhar com demasiada lentidão.

A arte da administração pública deveria incluir a capacidade de planejar e executar sistematicamente, mas com rapidez, reformas importantes. Essas duas características têm sido essenciais na maioria das bem-sucedidas reformas ocorridas nos EUA.

Uma reforma de ritmo lento terá muita dificuldade de ocorrer. Nessas condições, é mais difícil conseguir uma forte liderança reformista e manter o entusiasmo e o *momentum* da reforma particularmente, a nível do segundo e terceiro escalões. O apoio público dissipa-se e há mais tempo para que a oposição cresça. Na sociedade dinâmica de hoje as condições mudam rapidamente, e quanto mais longo o processo de reforma, tanto mais numerosos os complicados ajustamentos que têm que ser feitos a meio caminho, e que podem, finalmente, tornar a reforma sem sentido.

No entanto, a decisão de não cumprir passos necessários de implementação é quase sempre dispendiosa, se não fatal. O mesmo pode ser dito quanto a uma execução apressada, sem um plano cuidadosamente preparado. Recomenda-se, pois, com insistência, que os reformadores tenham a paciência de formular e de testar elementos da reforma, e dêem bastante ênfase a uma rápida passagem por essas fases. Boa programação e boa orientação são essenciais; uma liderança competente é crucial.

A rapidez não precisa comprometer a qualidade de um projeto. Nos anos 60, um programa de 10 anos para colocar um homem na Lua representou uma programação extremamente rápida para a grandiosidade dessa tarefa, mas todos sabemos que foi cumprido. Seis meses para projetar e reconstruir inteiramente serviços de utilidade pública depois de um grande terremoto é tempo extremamente curto, mas isso tem sido feito. Em ambos os casos, cada passo foi cuidadosamente delineado e programado, a despeito das pressões de tempo. Quando passamos desses projetos de tipo físico para projetos de organização e processamento, como o da descentralização de sistemas de serviços sociais, porém, é muito mais provável que lesemos a nós próprios, conseguindo rapidez mediante a eliminação de importantes componentes do projeto, como o teste e o treinamento, que consideramos essenciais nos campos da engenharia e da ciência.

O homem na Lua e a reconstrução do serviço de utilidade pública ilustram o fato de que a velocidade irá variar muito, e tem que ser julgada com base no projeto especial que é elaborado. Cada um deles precisa ser calculado independentemente.

### 3.2 Revisão de sistemas completos

Pressão de tempo e recursos limitados têm, de modo geral, desencorajado a revisão ampla de incômodos processos governamentais, que se faz necessária para uma verdadeira reforma.

Quando isso aconteceu, na minha opinião realmente desperdiçamos tempo e dinheiro. O resultado sempre tende a ser ou um prolongado e fragmentário esforço que nunca chega ao fim, ou um tímido e limitado ajustamento ao processo, que não serve para ajudar ninguém.

Durante anos tivemos inclinação por estudos detalhados de apenas um componente relativamente pequeno de um processo completo. Esses eram limitados pelo começo e pelo fim do componente, nenhum dos quais poderia ser

mudado sem que se examinasse, igualmente, o componente que o precedia e aquele que vinha depois. A mais competente revisão desse componente em especial não poderia, de maneira alguma, indicar uma mudança fundamental em potencial, no processo todo, mesmo que essa mudança fosse há muito necessária.

Os problemas ligados a esse enfoque tradicional começaram a atrair atenção particularmente negativa nos anos da década de 60, quando os EUA estavam implementando amplo elenco de programas de "Great society", destinados a atender às necessidades de nossas famílias e comunidades carentes, em especial aos traumáticos problemas de nossas áreas urbanas. A despeito de numerosos esforços limitados e independentes para melhorar a administração desses novos programas, que chegavam a centenas, a prestação de serviços governamentais aos desfavorecidos, como os pobres, os idosos e os desabrigados, tornou-se mais lenta e mais cara. Havia também dúvidas cada vez maiores quanto a estarem os recursos chegando àqueles que eram os mais necessitados.

A reforma do Novo Federalismo, lançada em 1969, e renovada no ano passado pelo Presidente Reagan com audácia ainda maior, rejeitou completamente o enfoque fragmentário tradicional da mudança. Entendendo-se que muitos dos problemas decorriam de um sistema excessivamente centralizado, que de forma não realista apelava para funcionários de Washington para a tomada de decisões de caráter local em comunidades situadas a centenas ou a milhares de quilômetros de distância — problema demasiadamente básico para ser resolvido mediante simples ajustamentos — um grande número desses programas sociais está sendo simplesmente devolvido à administração dos estados e comunidades. Assim, o sistema global é mudado, simplificando muito os processos governamentais.

#### 4. *Organização da reforma*

A maior parte do ímpeto para a reforma administrativa, nos EUA, é oriunda da liderança política recém-eleita, mas o trabalho básico para tal reforma já está, caracteristicamente, preparada pelos funcionários de carreira, que de há muito podem ter-se apercebido de sua necessidade. Além disso, algumas de nossas mais progressistas mudanças administrativas foram em grande parte projetadas pelo funcionalismo, sob — e atendendo a — lideranças políticas. A recente reforma de nosso serviço público é exemplo disso.

Nos anos que decorreram desde que nosso serviço civil foi instituído como um protesto contra o apadrinhamento político, não se verificou qualquer atualização ou revisão importante do sistema. À medida que fizemos pressão com uma série de novas iniciativas em administração de pessoal e tomamos sucessivas providências para impedir o abuso político do mérito, desenvolveu-se, no correr dos anos, um conjunto de complexas normas de proteção, controle e equilíbrio. Essa burocracia confusa e consumidora de tempo minou a confiança em nosso sistema de administração de pessoal e foi encarada como a prevalência do processual sobre a substância. Prejudicava a necessária flexibilidade gerencial com a desculpa de que procurava proteger os funcionários e nem assim deixava de impedir os assaltos políticos contra o princípio do mérito. Os repetidos esforços para aperfeiçoamento do sistema tinham dado em nada.

O Presidente Carter chegou à presidência numa campanha que tinha como objetivo “mudar as coisas” em Washington. Estava decidido a trazer para a capital pessoas com novos pontos de vista, que refletissem melhor o pensamento do país como um todo. Entre aqueles que chegavam a Washington, vindos do mundo acadêmico, estava um competente observador e crítico da cena washingtoniana, Scotty Campbell, que prontamente cuidou de prover liderança política de extrema força e criatividade para a reforma do serviço público.

No entanto, quando chegou o momento da articulação de tal reforma, o presidente e o Sr. Campbell, por diversas razões, foram procurar essa liderança na própria burocracia. A programação de nossos trabalhos no Congresso exigia que os trabalhos de análise e planejamento da reforma que se propunha fossem realizados no decorrer de um certo número de meses. Os técnicos de fora iriam precisar da maior parte do tempo disponível apenas para aprender as sutilezas do sistema, antes de ficarem em condições de começar a articular suas recomendações. Uma vez que se esperava que a reforma fosse recebida com ceticismo e oposição por parte da burocracia, chegou-se à conclusão de que os planejadores deveriam mostrar-se sensíveis a esse fato e evitar medidas que desnecessariamente antagonizassem ou funcionários federais. O conhecimento geral de que os experientes funcionários de carreira estavam tão profundamente envolvidos reduziu, de fato, essa oposição da burocracia. Em decorrência do envolvimento desses profissionais, homens e mulheres, a maioria das agências contava com pessoal que havia participado da reforma, e, conhecendo-a, podia ajudar em sua implementação.

Como se previu, houve apreensão entre os funcionários federais à medida que apareceram as recomendações da reforma, e criou-se certa oposição sindical. Mas a reforma passou esmagadoramente nas duas Casas do Congresso, e o pouco tempo decorrido desde a organização inicial das forças-tarefas para os estudos até a promulgação das leis foi sem precedentes, para uma reforma administrativa. Se se tivesse ido procurar fora a liderança do plano, a vigência das leis teria demorado pelo menos até a sessão seguinte do Congresso e a reforma correria o risco de não ser votada.

Há, porém, outros tipos de reforma, envolvendo normas processuais muito técnicas e padronizadas, tais como as de sistemas de contabilidade e de processamento automático de dados que, de modo geral, são mais bem executados com o auxílio de especialistas estranhos ao serviço. Raramente vale a pena manter esse pessoal altamente especializado nas folhas de pagamento do Estado.

Em certas circunstâncias, porém, não há dúvida de que se precisa buscar, fora dos quadros governamentais, os arquitetos de reformas, possuidores de suficiente objetividade e capacidade de inovação. O que se procura salientar aqui é que a experiência dos EUA mostra que é um erro presumir que se tem sempre que buscar especialistas fora dos quadros governamentais. Com freqüência, é preferível buscar a liderança dos planos, em primeiro lugar, dentro dele.

É preciso acentuar que os bons resultados da vasta utilização de pessoal pertencente ao serviço público americano têm dependido de várias e importantes considerações. Primeiro, a liderança do pessoal de carreira tem que ser escolhida com muito cuidado. Segundo, uma parte desses elementos (às vezes a maioria deles) deverá ser oriunda de fora da área imediatamente afetada pela reforma. Terceiro, os elementos de carreira deverão ser solicitados a se valer,

em grande parte, do aconselhamento de pessoas colocadas fora do governo e possuidoras de formação diversa.

No desenvolvimento dessas recomendações sobre pessoal, os líderes pertencentes à carreira pública solicitaram opiniões em questionários de sondagem distribuídos a centenas de indivíduos e a numerosas organizações nacionais representando sindicatos, grupos profissionais dos serviços públicos, grupos de cidadãos e grupos potenciais de oposição. A liderança política promoveu audiências públicas por todo o país, dando aos funcionários federais a oportunidade de fazer quaisquer comentários ou sugestões que desejassem. As recomendações da liderança profissional foram tornadas públicas antes que o presidente encaminhasse seu projeto de lei ao Congresso — coisa muito pouco comum nos EUA —, dando, assim, mais uma oportunidade a comentários de fora.

Da mesma maneira, quando no ano passado o Presidente Reagan, pela primeira vez em mais de 35 anos, encerrou as atividades de um órgão independente de tempo de paz e devolveu suas funções aos estados, foi estabelecida uma equipe de políticos e de funcionários de carreira, trabalhando em estreita união. Com base num planejamento rápido, porém cuidadoso, essa ação sem precedentes foi completada em sete semanas, após ter o Congresso endossado a proposta presidencial.

Cada um desses dois esforços envolveu, por longo período, um grupo de forças-tarefas dirigido e formado por pessoal de carreira e responsável por uma área particular, para que as recomendações fossem rapidamente elaboradas. Por meio desses arranjos *ad hoc*, qualquer tipo de mistura de experiência de natureza técnica ou política é possível, sem maiores preocupações com hierarquia. Proporcionam eles meios rápidos e flexíveis de examinar assuntos complicados, desde que seu trabalho seja continuamente coordenado. Programações exigentes foram estabelecidas e rigorosamente cumpridas, e muita assistência externa foi solicitada de pessoas e organizações com diferentes pontos de vista.

O sucesso dessas medidas foi, em parte, um exemplo da importância da mistura de liderança política e profissional num único grupo de ação. Demonstrou também a capacidade inovadora de elementos pertencentes à burocracia, que dispõem da vantagem adicional de um conhecimento profundo do assunto em foco.

## 5. Implementação

Após o esforço, muitas vezes moroso e discutível, da adoção de um grande plano de reforma, é compreensível que os líderes políticos fiquem ansiosos para pôr tal reforma em prática ainda no decorrer de seus mandatos, que a essa altura podem estar próximos do fim. Mais ainda, o interesse e apoio público em geral declinam. A implementação demorada tem falhado, algumas vezes, porque nunca chega a ser completada, mas uma implementação apressada tem provado ser tão desastrosa quanto planos apressadamente elaborados.

Parece óbvio que quanto maior for o alcance das mudanças, maior a necessidade de retreinamento do pessoal, maior o cuidado e a frequência da comunidade com as pessoas afetadas e maior a extensão em que uma implementação programada em fases se mostra útil.

## 5.1 O elemento humano

Grande número de esforços de planejamento e implementação de reformas, nos Estados Unidos, tem-se ressentido de uma abordagem mecanicista, que enfatiza a estrutura, minimiza a importância do processo e tende a ignorar as pessoas. Oposição burocrática considerável e desnecessária tem prejudicado as reorganizações, em decorrência da inadequada atenção que se deu ao problema de ajudar os funcionários atingidos a compreender as razões da mudança, os problemas que a mesma se destina a corrigir ou minimizar, e a maneira pela qual a mudança deve ser feita. Nossa experiência indica que quanto mais um funcionário, individualmente, pode ser levado a sentir que tem papel importante na reforma, tanto mais provável é que ele se identifique com o esforço feito (muito embora existam reservas quanto à sensatez da mudança) e genuinamente contribua para ajudar na implementação.

No que se refere à mencionada extinção de órgão independente pelo Presidente Reagan, achamos que, ao dedicar tempo considerável discutindo com os funcionários os objetivos e planos visados com a medida, e envolvendo-os profundamente no processo, a liderança do pessoal de carreira realizou um trabalho profissional no fechamento do órgão a que pertencia, muito embora discordasse fortemente da ação empreendida e apesar do fato de que todos eles se viam diante da perda iminente de seus empregos, quando a agência fosse fechada.

## 6. *Flexibilidade para futura mudança*

Se a organização e os processos administrativos tivessem a capacidade de se ajustar continuamente a condições em mudança, raramente haveria necessidade de reformas. Infelizmente, é muito raro que esse seja o caso, e é irônico que muitas reformas, pretendidas para reformular sistemas e estruturas ultrapassadas e estratificadas, acabem, com o tempo, elas próprias estratificadas, sendo encaradas como um elemento do *status quo*.

Desafio lançado a qualquer reforma, nos EUA, é a necessidade de embutir no novo sistema a capacidade de contínua adaptação a condições em mudança, afastando ou reduzindo, assim, a necessidade de outra grande e dispendiosa mudança. Essa necessidade existe através de todo o processo de planejamento, implementação e subsequente operação.

## 7. *Situação atual*

Através de uma variedade de métodos, a Administração Reagan vem procurando aliviar o peso do governo sobre os cidadãos, os negócios e os governos estaduais e municipais. Por meio de uma rede de inspetores-gerais colocados nos ministérios e nos órgãos, por exemplo, vem-se atacando vigorosamente os problemas de desperdício e de fraude. Há pouco, um grande número de executivos do setor privado foi chamado a formar, por pequeno espaço de tempo, equipes destinadas a fazer recomendações sobre maneiras segundo as quais os ministérios pudessem funcionar mais eficientemente. O Serviço de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget) é o principal instrumento de coordenação desse ambicioso programa, em nome do presidente.



Uma faceta da administração multidirecional de Reagan pode ser de particular interesse para os presentes. Com toda a atenção focalizada na desativação de limitações impostas a vários elementos de nossa sociedade servidos pelo governo, os subsecretários de administração, nos vários ministérios, decidiram liberar a ação dos gerentes internos. Os subsecretários contrataram com a nossa Academia Nacional de Administração Pública (National Academy of Public Administration) assistência para liberar os gerentes federais da miríade de normas administrativas que os mesmos têm que observar, antes de poderem chegar a uma decisão ou determinar que uma ação seja empreendida.

A totalidade do esforço atual do Presidente Reagan constitui a mais ambiciosa reforma governamental empreendida até aqui. Contudo, ainda é cedo demais para chegarmos a firmes conclusões sobre os resultados.