

reflexões sôbre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira

KLEBER NASCIMENTO
Professor da EBAP

O Presidente Castello Branco aprovou, em 25-2-67, pelo Decreto-Lei n.º 200, o anteprojeto de reforma administrativa recém-elaborado por um grupo de assessôres do Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Esta é a quarta tentativa de reforma abrangente, global, desde o último govêrno do Presidente Getúlio Vargas. No parlamentarismo e no presidencialismo, no bipartidarismo e no multipartidarismo, em condições de normalidade e de excepcionalidade do regime político, sob a responsabilidade de uma comissão, como a CEPA, ou de um ministro extraordinário, a experiência federal brasileira de reforma administrativa já tem perspectiva histórica e riqueza de circunstâncias que justificam uma análise mais detida em têrmos de teoria administrativa. Por outro lado, além de longa e rica, a experiência é frustra, já que não tem conse-

guido reduzir o descompasso entre a capacidade operacional da burocracia e as crescentes exigências administrativas do desenvolvimento econômico e social. Daí ser ainda mais pertinente uma análise que vise a identificar elementos básicos para uma diagnose das falhas do passado e, a partir de tal dignose, formular orientações de ordem estratégica que aumentem as possibilidades de implantação desta e de outras reformas futuras.

SINTESE HISTÓRICA DA EXPERIÊNCIA REFORMISTA

A rigor, o movimento de reforma da administração federal brasileira começou na década dos trinta, no governo revolucionário de Getúlio Vargas. Pode-se dizer mesmo que foi a Revolução de 1930 que assentou as bases do Estado Administrativo,¹ no Brasil. As primeiras medidas reformistas concentraram-se na área de administração de material, com a criação da Comissão Permanente de Padronização, em 1930, e da Comissão Central de Compras, em 1931. Já em 1934 o princípio do mérito era inscrito na Constituição Federal (arts. 168 e 170, § 2.º). Dois anos depois, em 1936, a primeira lei geral para o serviço público — a Lei n.º 284, de 28 de outubro — estabelecia normas básicas de administração de pessoal e um sistema de classificação dos cargos, instituindo ainda um órgão central de pessoal, o Conselho Federal do Serviço Público Civil. A Constituição Federal de 1937 previa a criação de um departamento administrativo do serviço público que, organizado em 1938 — o DASP —, desempenharia papel central em todos os esforços posteriores de reforma. Em 1939 era decretado o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Em 1940, também mediante decreto-lei, padronizaram-se as normas orçamentárias e contábeis dos estados e municípios. Um novo estatuto para o funcionalismo público foi aprovado em 1952 e no mesmo ano iniciava-se uma longa e inglória luta pela adoção

1) A expressão refere-se a um conjunto de características decorrentes do crescimento da burocracia governamental e da reconcepção da natureza da função pública nos governos modernos, tais como discutidas por Fritz Morstein Marx em *The Administrative State* (2.ª edição, Chicago: The Dwlght Waldo, *The Administrative State — A Study of the Political Theory of American Public Administration* (New York: The Ronald Press Co., 1948), Capítulos I-III. University of Chicago Press, 1961), especialmente Capítulo I. Veja, ainda,

de um plano de classificação baseado nos deveres e responsabilidades dos cargos. Em 1954 foi enviado ao Congresso Nacional o primeiro projeto de reforma da estrutura geral e dos métodos da administração federal. Uma nova tentativa, desta vez no Governo Juscelino Kubitschek, não chegou a tomar corpo num anteprojeto. O Governo João Goulart nomeou um ministro especial para a reforma, o Sr. Amaral Peixoto, mas a reforma não vingou. O Governo Castello Branco também se preocupou com o problema e baixou o Decreto-Lei n.º 200, que "dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências".²

Ao longo desses trinta e tantos anos de esforço reformista, não há como negar a distância entre os objetivos e as conquistas da reforma, em todas as áreas. Em administração de pessoal, por exemplo, o sistema do mérito, apesar de constitucionalmente prescrito desde 1934, não chega ainda a abranger, segundo estatísticas insuspeitas do DASP, mais que 10% do funcionalismo civil. Tivesse o mandamento constitucional sido observado, e tendo em vista as aposentadorias, mortes, demissões, exonerações e outras formas de vacância, pelo menos 90% do funcionalismo atual teriam ingressado no serviço público mediante alguma forma de concurso. Essa distância entre o índice de meritização previsto (90%) e o efetivamente alcançado (10%) é um indicador do alto grau de formalismo,³ do

2) **Diário Oficial**, Estados Unidos do Brasil, 27-2-1967, Suplemento ao n.º 39, Seção I, Parte I, p. 4.

3) O conceito de formalismo refere-se à incongruência entre o prescrito e o observado, entre lei e comportamento, entre o formal e o real, como característica da administração pública das sociedades transicionais ou prismáticas. Sobre o assunto, veja as seguintes fontes, todas de autoria de Fred W. Riggs: "Agraria and Industria — Toward a Typology of Comparative Administration", in **Toward the Comparative Study of Public Administration**, editado por William J. Siffin (Bloomington: Department of Government, University of Indiana Press, 1957), pp. 23-116; "Prismatic Society and Financial Administration", in **Administrative Science Quarterly**, V. (junho, 1960), pp. 1-46; "Models in the Comparative Study of Public Administration", in **Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration**, editado por Fred W. Riggs e Edward W. Weiner (Chicago, Illinois: Comparative Administration Group, American Society for Public Administration, 1963), págs. 6-43; e "An Ecological Approach: The 'Sala' Model", in **Papers in Comparative Public Administration**, editado por Ferrel Heady e Sybil L. Stokes (Ann Arbor, Michigan: Institute of Public Administration, University of Michigan Press, 1962), pp. 19-36.

sistema de pessoal da administração federal brasileira. O fôso entre intenção e realização também caracteriza as reformas das demais atividades-meio. Com efeito, quem nega a regressão sistemática do setor de material, após o início auspicioso da Comissão Permanente de Padronização e da Comissão Central de Compras? A jurisdição operacional do Departamento Federal de Compras tem sido reduzida mais e mais. Que se tem feito de significativo no setor de administração patrimonial? A Divisão de Edifícios Públicos é apenas um dentre os muitos órgãos-fantasma do serviço público. Finalmente, o sistema orçamentário tem sido de quase nenhuma valia como instrumento de planejamento governamental, já que se caracteriza pela inveracidade (daí ser também quase inútil como instrumento de controle finalístico). Em suma, no balanço geral da reforma ressalta uma diferença profunda entre o previsto e o realizado.

Não se deduza de tal argumentação que o DASP tenha fracassado. Longe disso, a contribuição daspiana ao serviço público brasileiro é, em verdade, inavaliável. Ignorá-la, mais grave que ingratidão, seria cegueira intelectual. As deficiências do DASP têm várias causas, das quais uma das mais sérias é a negligência ou mesmo o antagonismo que, à exceção do último governo de Vargas, o órgão de reforma tem experimentado a partir de 1945. Portanto, a tese aqui defendida não é a do fracasso do DASP, mas a de que a ação reformista daspiana teria produzido efeitos mais profundos e duradouros e gerado outras forças capazes de prosseguir a obra inovadora **se a estratégia de mudança em que se basearam as reformas fôsse adequada às necessidades e possibilidades da burocracia federal.**

Embora o pareça ao primeiro exame, essa tese não é meramente acadêmica. O fato de não se poder testá-la cientificamente — pois o passado não pode ser reconstituído para experimentar-se uma estratégia diferente da que foi usada — não diminui sua importância crucial nas condições políticas atuais do Brasil. Isto porque, de certa forma, nosso país atravessa — e ninguém afirmará com segurança que pela última vez — condições políticas muito semelhantes às dos tempos getulianos, em que o administrador público dispunha de poderes excepcionais para implantar mudanças, independentemente da aceitação destas. Assim, é não apenas válido mas indispensável perguntar:

a estratégia de hoje será a mesma de ontem? Em caso positivo, cabe prosseguir: a reforma de hoje também traz, ela própria, como a de ontem, o germe da contra-reforma? Estratégias idênticas forjarão destinos idênticos? Repetir-se-ão revanches como a de 1945, deitando por terra tanto os aspectos positivos como os desacertos das reformas? Que se pode fazer, em termos de estratégia, para garantir a continuidade, amanhã, de algumas penosas conquistas de hoje?

UM NÓVO ENFOQUE ANALÍTICO DA REFORMA: ESTRATÉGIA DE MUDANÇA

O estudo da experiência federal brasileira de reforma administrativa do ponto de vista da estratégia de mudança em que se baseou a reforma justifica-se por várias razões. Em primeiro lugar, porque tal enfoque não foi ainda explorado. As críticas e análises das reformas, quando dignas de exame, têm-se preocupado com o **quê**, o conteúdo, a teleologia das reformas, e não com a estratégia de sua projeção e implantação. Em segundo lugar, porque os obstáculos às reformas, se bem que muitas vêzes a elas preexistam, são, noutros casos, funções da estratégia adotada. Com efeito, é teoricamente plausível e empiricamente demonstrável que o potencial impeditivo dos obstáculos varia com a estratégia, isto é, que determinadas estratégias tendem a reforçar, enquanto outras tendem a enfraquecer, o efeito paralisante dos obstáculos. Finalmente, o enfoque na estratégia justifica-se porque, após tantos anos de experiência reformista, os aspectos teleológicos da reforma, a diagnose das deficiências e das necessidades, a formulação de soluções já são bastante conhecidos pelos técnicos de maior envergadura do serviço público. Quem reage contra o descongestionamento da Presidência da República? Quem desconhece a necessidade de descentralização da máquina administrativa? Quem ignora a necessidade de institucionalizar as atividades de planejamento ao nível ministerial? Quem rebate a melhor das tendências no sentido de tornar o orçamento um instrumento de programação econômico-financeira? Quem discute a imprescindibilidade do controle substancial, ao invés do controle meramente legal ou

formal, da execução orçamentária? Portanto, as soluções tornam-se cada vez menos controversiais, ao passo que o problema de **como desencadear a reforma** — problema estratégico — torna-se crítico. Em verdade, é possível que o drama do subdesenvolvimento seja menos o de desconhecer soluções adequadas, que o de conceber e dinamizar estratégias que transformem alguma daquelas soluções em realidade.

Ressalte-se que, embora as mais das vezes as reformas tenham sucumbido ainda na fase legislativa, quando os obstáculos são quase intransponíveis,⁴ aquelas aprovadas pelo Legislativo ou feitas à revelia dêle também têm fracassado. Noutros termos, a estratégia de implementação administrativa, que é o objeto dêste artigo, não tem conseguido superar os obstáculos à implantação das medidas. As questões fundamentais, aqui, são: por que, mesmo quando aprovadas ou até independentes de aprovação legislativa (como durante os períodos ditatoriais), a implantação das reformas não consubstanciou os objetivos destas? Qual o significado, do ponto de vista de estratégia de mudança, do retrocesso progressivo que, desde a redemocratização do país, em 1946, vem destruindo tantas conquistas positivas de reformas? Que variantes de ordem estratégica poderiam ser aplicadas no sentido de minimizar a contra-reforma?

COMPONENTES FUNDAMENTAIS DE UM MODELO DE ESTRATÉGIA

Tôda estratégia de mudança pode ser abstraída num modelo analiticamente redutível a três componentes básicos: um valorativo ou ideológico, um substantivo e um operativo ou comportamental. O primeiro corresponde às premissas, crenças, pre-

4) Uma excelente análise das vicissitudes das reformas administrativas na fase legislativa é desenvolvida em **A Reforma Administrativa Brasileira** (Presidência da República: Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), vol. IV, Relatório Final, Departamento de Imprensa Nacional, 1963, Capítulos I-III. Os tropeços do atual plano de classificação de cargos em sua tramitação no Congresso são expostos em **Classificação de Cargos no Brasil**, de Kleber Nascimento (Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas: Série de Administração Comparada, vol. n.º XIII), 1962, pp. 56-63.

ferências, atitudes e valores que fundamentam o que se poderia chamar de filosofia de mudança dos agentes da reforma. A afirmativa "Fulano ainda está na era posdcorbiana", por exemplo, é uma caracterização — embora simplista, quando não apressada e mal-intencionada — da ideologia administrativa do fulano em questão. O que se quer dizer com isso é, em última análise, que tal indivíduo atribui à organização formal um poder condicionante excessivo, que ela realmente não possui. Outra é a ideologia dos filiados à corrente das relações humanas, para os quais a ação estratégica deve concentrar-se em variáveis da organização informal.⁵ Embora nem sempre apareçam explicitamente nos documentos de reforma, êsses valores do agente de mudança refletem-se definitivamente na estratégia, formando seu componente valorativo ou ideológico.

O componente substantivo corresponde ao conteúdo da estratégia, tal como formulado nos projetos de reforma. Se as medidas propostas emergem da própria experiência do sistema objeto da mudança, ou da experiência de outros sistemas; se a análise dos obstáculos à reforma confina-se a limitações de ordem cognitiva (tais como escassez de dados, informações, conhecimentos, competência técnica) ou se considera também limitações de ordem valorativa (tais como resistências a compromissos em termos de prazos e datas, personalismo, bom-mocismo, desconfianças, prevenções); se a reforma é globalista ou gradualista, a prazo longo, médio ou curto — são diferenças de conteúdo que afetam a estratégia e devem, pois, ser consideradas na avaliação desta.

O componente operativo ou comportamental corresponde às formas de ação dos agentes de mudança no processo de reforma. Esse componente é visível quando uma estratégia

5) Também se excedem os apologistas do "elemento humano" quando argumentam como se a motivação dispensasse a organização. A filosofia das relações humanas vem experimentando profunda revisão nos Estados Unidos (fato que muitos "importadores" brasileiros ainda não percebem) com vistas a corrigir várias de suas disfunções, dentre as quais se destacam: 1) a tendência a subordinar objetivos organizacionais a interesses de grupos, 2) o estímulo à autodefesa das chefias mediante a transferência, para o grupo, de responsabilidades indelegáveis (em nome da "liderança democrática"), 3) a ilusão da conciliabilidade total entre felicidade e racionalidade e, talvez mais grave que tudo, 4) o descrédito resultante da indiferenciação entre engódo e ciência.

entra em execução, mas é possível identificar suas tendências desde a fase de projeção da reforma. Se as comunicações fluem bilateralmente entre o grupo da reforma e os demais agentes do sistema administrativo, ou se apenas daqueles para êstes; se a ação reformista incide somente sobre os aspectos formais do sistema, ou se se estende aos aspectos informais; se o poder reformador tende à insulação, de modo que o "grupinho" (pois assim passa a ser chamado) da reforma isola-se progressivamente das lideranças do sistema, ou tende à irradiação, incorporando gradualmente camadas importantes dessa liderança — são diferenças operacionais significativas que não podem faltar à avaliação de uma estratégia.

Observe-se que êsses três componentes de qualquer modelo de estratégia de mudança — valor, conteúdo e ação — não se distinguem uns dos outros na realidade objetiva. Sua diferenciação é defensável apenas em abstrato, para fins de análise teórica. Em verdade, a importância dos três componentes para a caracterização de um modelo de estratégia de mudança não é idêntica. O valorativo ou ideológico precede e condiciona os outros dois. Mais precisamente, a escala de valores dos agentes de mudança condiciona definitivamente suas percepções de **o quê** deve ser feito (componente substantivo, conteúdo) e de **como** deve ser feito (componente operativo, ação). A ordem inversa de condicionamento — da ação para o valor — é insustentável. Daí a importância de se concentrar a análise da estratégia das reformas no componente valorativo ou ideológico dessa estratégia, confrontando-o com as características comportamentais típicas do sistema objeto de mudança.

O MODELO ESTRATÉGICO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS

Um análise das experiências de reforma administrativa na área federal permite inferir que as **estratégias** em que se basearam as reformas não diferem significativamente umas das outras. De certa forma, pode-se dizer que não tem havido estratégias, mas que um determinado modelo estratégico tem prevalecido ao longo da história reformista. Isto é inferível de certas regularidades sistemáticas comuns não só a reformas em

áreas distintas como pessoal e orçamento, como a esforços numa mesma área, como classificação de cargos. A ser válida essa premissa (o que se tentará evidenciar neste artigo) a identificação e definição das características dêsse modelo estratégico é da maior relevância teórica e prática, pois só então será possível avaliar o grau de adequação estratégica das reformas, face aos traços comportamentais predominantes na burocracia brasileira.

Com base nos componentes fundamentais de qualquer modelo de estratégia — valor, conteúdo e ação — discutidos acima, é possível abstrair num modelo teórico a estratégia de mudança que tem presidido à experiência reformista brasileira. O modelo estratégico das reformas administrativas brasileiras pode ser assim configurado:

Componente operativo: ação

Foco de ação: elementos formais

Estilo de influência: impositivo

Dinâmica de poder: insulativa

Componente substantivo: conteúdo

Escopo de mudança: globalista-imediatista

Orientação diagnóstica: cognitivismo

Componente ideológico: valor

Estratégia e pré-requisitos comportamentais

Estratégia e orientação processualística

Nas páginas seguintes, cada um desses componentes será analisado à luz da experiência brasileira, num esforço de validação empírica do modelo.

O COMPONENTE OPERATIVO: AÇÃO

Dos vários elementos do componente operativo ou comportamental, três merecem relevo: o foco da ação estratégica, o processo de influência utilizado pelos agentes de mudança e o estilo da dinâmica de poder entre os agentes de mudança e as lideranças do sistema objeto da reforma.

Foco de ação: elementos formais. A ação da reforma tem incidido quase exclusivamente sobre os elementos formais do sistema. Em administração de material, por exemplo, grande parte dos esforços reformistas (após um período de contribuições notáveis) limitou-se à "organogramação". Assim, em 1938, a Divisão de Material do DASP absorveu as atribuições da Comissão Permanente de Padronização, que foi extinta.⁶ Em 1940, a Comissão Central de Compras foi substituída pelo Departamento Federal de Compras.⁷ Em 1941, os laboratórios de ensaio que faziam parte da antiga Comissão Central de Compras foram transferidos para o Instituto Nacional de Tecnologia.⁸ Dois anos depois, em 1943, os laboratórios foram retirados daquele Instituto e passaram à estrutura do Departamento Federal de Compras.⁹ Ainda em 1943, como órgão coordenador central, foi criado o Conselho de Administração de Material.¹⁰ Finalmente, em 1945, a Divisão de Material do DASP e o Conselho de Administração de Material foram subordinados ao Departamento Federal de Compras.¹¹ Várias dessas estruturas e reestruturas foram, em última análise, meras substituições de rótulos que elevavam ou rebaixavam o **status** organizacional dos órgãos, mas não introduziam transformações significativas no sistema de material. Nalguns casos, pensava-se obter maior coordenação das atividades do sistema pela subordinação do órgão X ao órgão Y, ou pela redistribuição das atribuições das reformas de um para outro órgão. O aspecto formal-normativo das reformas é bem caracterizado na linguagem típica de alguns dos projetos de reforma, como, por exemplo:

"Sem prejuízo de suas atribuições, o Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e os laboratórios de ensaios e análises existentes na administração federal cooperarão com os órgãos de material..."¹² Tal mandamento, poucas vezes traduziu-se em comportamento, já que o poder condicionador da organização formal, mormente

- 6) Decreto-Lei n.º 579, 30-7-1938, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 7) Decreto-Lei n.º 2206, 20-5-1940, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 8) Decreto-Lei n.º 1184, 1-4-1941, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 9) Decreto-Lei n.º 5984, 10-11-1943, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 10) Decreto-Lei n.º 5715, 31-7-1943, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 11) Decreto-Lei n.º 8823-A, 7-12-1945, **Coleção de Leis do Brasil.**
- 12) Decreto-Lei n.º 11101, 11-12-1942, art. 12, **Coleção de Leis do Brasil.**

após a superação da ditadura, foi sempre insuficiente para conseguir os fins desejados.

Na área de classificação de cargos, o foco da ação estratégica das reformas foi também o aspecto formal. Das tentativas de instalação de um sistema de classificação de cargos, que remontam a 1907,¹³ somente duas lograram superar a barreira legislativa: em 1936, a Lei do Reajustamento, que propiciou um primeiro sistema classificatório e, em 1960, a Lei n.º 3780, de 12 de julho, que instituiu o sistema atual. Nesta área a frustração tem sido até maior que nas outras. Conquanto algumas conquistas notáveis tenham sido feitas com a Lei do Reajustamento, elas se perderam ao longo dos anos, por falta de continuidade na revisão e atualização do esquema classificatório. No que se refere ao plano atual, as conseqüências têm sido mais desastrosas que benéficas para a administração federal. Há um divórcio total entre o que se pensou fazer e o que se está fazendo. Os critérios do enquadramento distanciam-se completamente dos critérios da elaboração do plano. Nenhuma atenção tem sido dada ao treinamento, como recurso para ajustar o ocupante ao cargo. Aqui também a reforma confinou sua ação a elementos formais como adequação das especificações de classe, distinção entre cargo e eventual ocupante, linhas de promoção e acesso bem definidas entre e dentre séries de classes, e assim por diante.

Na área de organização e métodos, em que se classificam os projetos geralmente chamados de "reforma administrativa", a ação reformista não foge à regra, concentrando-se nos aspectos meramente formais. Os princípios clássicos do alcance de controle e da homogeneidade têm norteado os projetos de reforma administrativa, desde o primeiro, em 1953, ao da Reforma Amaral Peixoto. O **rationale** dessas reformas funda-se na premissa de que maior eficiência pode ser obtida se os arranjos estruturais da burocracia facilitarem ao invés de obstruírem, o processo administrativo. Assim, linhas de autoridade e responsabilidade são redefinidas, órgãos são subdivididos ou fundidos para atender ao princípio da homogeneidade, e o número de subordinados diretos a uma chefia é reduzido em respeito

13) A história das tentativas de implantação de um sistema de classificação de cargos no serviço civil federal é exposta em detalhe pelo autor em **Classificação de Cargos no Brasil, op. cit.**

ao princípio do alcance do contrôle. As perguntas cabíveis, aqui, são: será o congestionamento da Presidência da República um problema predominantemente comportamental, ou estrutural? Será a descentralização administrativa um problema de saber delegar, ou de **querer** delegar e **querer** aceitar delegação de responsabilidades? Quanto da racionalidade das reorganizações formais esbarra em comportamentos não-racionais?

Estilo de influência: impositivo. O estilo de influência utilizado para implantar as medidas reformistas baseou-se num processo impositivo, ao invés de um processo de internalização.¹⁴ O primeiro caracteriza-se como predominantemente mandatório, cujas soluções são apresentadas em forma final, perfeitas e acabadas, deixando-se pouca ou nenhuma flexibilidade para ações alternativas à luz de condições inesperadas. O outro caracteriza-se como predominantemente sugestivo e exploratório, cujas soluções apresentam-se como pontos de partida que se vão modificando no evoluer da reforma, com as adaptações exigidas pela realidade. A distinção crítica entre os dois processos, contudo, é que somente o de internalização conduz a uma reorganização perceptiva, pelo indivíduo, da relação entre os meios utilizados na mudança e os objetivos que esta se propõe. Isso porque o processo de internalização envolve os aspectos valorativos (atitudes, hábitos) que obstaculizam a mudança, ao contrário do processo impositivo, que se confina aos aspectos cognitivos (falta de competência técnica, deficiência de informações).

A importância dessa distinção torna-se discutível quando se comparam as **condições necessárias à continuidade das mudanças** promovidas pelos dois processos. No caso do processo impositivo de influência, a manutenção da mudança requer contrôle permanente pelos agentes da reforma, o que não ocorre quando o sistema objeto de mudança internalizou os valores da reforma. A experiência federal de reforma administrativa¹⁵

14) Essa distinção corresponde a duas das três formas **compliance, identification e internalization** — de influência social, desenvolvidas por Herbert C. Kelman em "Processes of Opinion Change", **The Public Opinion Quarterly**, XXV, n.º 1 (Primavera, 1961), pp. 57-81.

15) O leitor terá percebido que, para os fins deste artigo, a expressão "reforma administrativa" não se limita às grandes reformas de estrutura que se tentaram a partir de 1953. Pelo contrário, a expressão toma

revela claramente a necessidade constante — e, durante longos períodos, o exercício efetivo — de contrôle permanente das mudanças efetuadas, para assegurar sua continuidade. Isto se aplica ainda mais às reformas instituídas durante períodos de exceção. Recorde-se que, tão logo o poder de contrôle dos agentes de mudança foi reduzido com a redemocratização do país, o esforço de reforma iniciou uma contramarcha que prossegue até hoje. A maioria das conquistas realizadas mediante um processo impositivo de influência, entrou num estágio de progressiva diluição. É que o processo não logrou internalizar no sistema objeto de mudança os valores que sustentariam e prosseguiriam a reforma. A distinção entre o processo impositivo e o de internalização é útil, pois, à compreensão de como e por que o movimento de reforma administrativa no Brasil obteve suas maiores conquistas sob condições de excepcionalidade política e sofreu os seus mais sérios revezes após a reinstalação do regime democrático.

A situação política atual reaviva a importância desse ponto, já que o administrador público dispõe, no momento, de condições especiais de poder que lhe permitem utilizar novamente o processo impositivo de influência como instrumento de sua estratégia de mudança. São muitas as evidências desse poder, realçando-se a administração do imposto de renda e a proeminência do Gabinete do Ministro do Planejamento. Em ambos os casos, dispõe-se de instrumentos excepcionais para o cumprimento de diretrizes e medidas reformistas. Contudo, muito embora seja às vezes indispensável até mesmo à sobrevivência do regime recorrer ao processo impositivo de influência, é fundamental que a reforma de hoje depure-se tanto quanto possível das sementes da contra-reforma de amanhã. **Daí o grande dilema do administrador público brasileiro nos dias atuais: o de dispor de um processo de influência cujo emprêgo deve reduzir ao imprescindível a fim de não comprometer as conquistas de hoje.** Daí o paradoxo da racionalidade de um regime forte: minimizar a utilização do processo impositivo e maximizar a do processo de internalização, no sentido

sentido abrangente, incluindo quaisquer tentativas de mudanças consideráveis na administração pública e especialmente as que dependam de aprovação legislativa por alterarem critérios básicos de operação, direitos e relações de autoridade.

de anestesiá, por antecipaçaõ, revanchismos que destruem indiscriminadamente tanto as conquistas positivas das reformas, como aquelas que a experiênciá mostrar desacertadas. Daí a complexidade infinitamente maior do encargo do nôvo Presidente, a quem não mais caberá a tarefa relativamente simples de uma estratégia de revolução mas de uma **estratégia de devolução** — devolução não a grupos ou indivíduos que o antecederam, mas devolução de responsabilidades a círculos cada vez mais amplos das lideranças do serviço público, devolução que expanda o poder reformador pelo crescimento e qualificação do grupo de reforma, devolução que utilize **os valôres da reforma (e não os seus agentes)** como instrumento básico da continuidade das mudanças pretendidas. O custo social e financeiro da contra-reforma que solepou a obra daspiana é incalculável. Embora nessa obra houvesse aspectos inadequados, a contra-reforma não procurou discernir entre os aspectos funcionais e os disfuncionais, mas visou a todos, indiscriminadamente. É isso que cumpre evitar pela renúncia, tanto quanto possível, ao processo mais fácil — o impositivo — e pela maximização do processo de internalização.

Dinâmica de poder: insulativa. No que se refere à dinâmica de poder entre os agentes de mudança¹⁶ e as lideranças do sistema objeto da reforma, a estratégia tem-se caracterizado por um estilo insulativo, ao invés de cooptativo.¹⁷ Noutros têrmos, o grupo de reforma não se amplia numéricamente¹⁸ à medida que a reforma se desencadeia, mas se insula, se isola dos de-

16) As expressões "agentes de mudança", "agentes de reforma" e "grupo de reforma" são usadas intermutavelmente ao longo dêste artigo, e referem-se ao grupo de indivíduos formalmente responsáveis pela concepção de uma determinada reforma.

17) O conceito de **cooptation** refere-se ao processo de garantir ou ampliar a aceitação de determinado grupo, idéia, ou organização mediante a incorporação (cooptação), à estrutura de liderança dos agentes de mudança, de indivíduos reconhecidamente influentes (qualquer que seja a base de influência) no sistema objeto de mudança. Essa estratégia, intencionalmente utilizada na experiência da Tennessee Valley Authority, nos Estados Unidos, é magistralmente teorizada por Philip Selznick em seu **TVA and the Grass Roots — A Study in the Sociology of Formal Organization** (Berkeley: University of California Press, 1949).

18) Tal ampliação não há que ser necessariamente formal, pela designação oficial de novos elementos para o grupo de reforma, mas informal (nem por isso menos efetiva), pela participação mais ativa possível, desde a fase de projeção da reforma, dêsses nôvos elementos.

mais agentes do sistema. Dêsse modo, ao invés de converter para o processo reformista, gradualmente, camadas cada vez maiores da estrutura de liderança do serviço público, o grupo de reforma age como se em defesa da "sua" reforma, gerando a indiferença, quando não o antagonismo, das chefias e assessorias de todos os níveis. A estratégia tem ignorado quem realmente dirige a burocracia (a liderança atual) e quem pode dirigi-la (a liderança potencial). Isso explica muitos dos fracassos nas tentativas de implantação do que parece cristalinamente lógico no papel.

O estilo insulativo da dinâmica de poder entre os agentes de mudança e as lideranças do sistema torna-se mais grave ainda quando **não apenas o número, mas a composição** do grupo de reforma, não muda significativamente ao longo da história das reformas. Isso tende a prejudicar de tal forma a ação desses agentes que, muitas vezes, suas proposições passam a ser combatidas e desvirtuadas tão-somente por serem de autoria deles, independentemente do grau de racionalidade que tais proposições encerrem. A gravidade desse fenômeno prende-se ao fato de que, de modo geral, são esses agentes os elementos mais capazes, em termos de experiência e formação profissional, para orientar reformas do serviço público. Seu desgaste perante as lideranças do sistema poderia e deveria ser contornado mediante a adoção de estratégias diferentes.

O COMPONENTE SUBSTANTIVO: CONTEÚDO

Dentre os elementos deste componente destacam-se dois: o escopo de mudança, aqui entendido como uma combinação da amplitude ou abrangência e da perspectiva temporal da reforma; e a orientação diagnóstica que preside ao mapeamento de obstáculos, isto é, as inclinações do grupo de reforma na configuração dos obstáculos à mudança. Esses dois elementos condicionam profundamente o conteúdo de uma estratégia de reforma.

Escopo de mudança: globalista-imediatista. Quanto a sua amplitude ou abrangência, uma reforma pode ser parcial (em vários graus de parcialidade) ou global. Quanto a sua perspectiva temporal, a reforma será imediatista, a médio ou a longo prazo.

A experiência brasileira tem-se caracterizado por um globalismo-imediatista, em que se pretende fazer "tudo de uma vez". É uma tendência de origem, pois já em 1931 atribuía-se à recém-criada Comissão Central de Compras a responsabilidade... "de adquirir e distribuir todos os artigos necessários aos serviços públicos, cabendo-lhe ainda estudar os mercados, examinar a natureza, qualidade e resistência do material a encomendar e resolver problemas relativos à simplificação, padronização, especificação, exame tecnológico e controle da conservação e consumo do material.¹⁹ Assim, ao invés de um escopo gradualista, mediante o qual o sistema assumiria gradativamente as responsabilidades de compras para todo o serviço público, a Comissão estendeu sua jurisdição a todos os materiais para todos os ministérios a um só tempo. Não há dúvida de que o escopo de mudança adotado prejudicou o processo da reforma. Como observa um estudioso da experiência brasileira:

"A despeito da ausência de restrições sobre a Comissão Central de Compras, logo ficou evidente que ela era incapaz de desempenhar todas as suas responsabilidades devido ao volume de trabalho; a rapidez no processamento das compras tornou-se o critério básico do trabalho. Preços eram estabelecidos sem levantamentos; dentro de pouco tempo os fornecedores perceberam isso, daí resultando um retorno às práticas de estabelecimento de preços que predominavam antes de 1930. Tais práticas reforçaram a incompreensão reinante a respeito de centralização de compras, gerando considerável antagonismo contra a Comissão."²⁰

Não tem sido outra a tendência no terreno da classificação de cargos. O plano atual, aprovado em 1960, estabelecia um período de dois anos apenas para sua completa implantação. Entretanto, esse processo ainda não se concluiu. Aos

19) Gama e Silva, João Saldanha da, e Passarinho Pereira, Daisy Florie, "O Sistema de Órgãos Auxiliares e de Staff na Administração Brasileira", **Seminário Internacional Sobre Organização, Direção e Funcionamento dos Serviços Auxiliares e Órgãos de Estado-Maior (Staff)**, Série C, Tema 1 (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e UNESCO, 1952), pp. 30-31. Grifos nossos.

20) Siegel, Gilbert B, "The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP" (dissertação de doutoramento apresentada à Universidade de Pittsburgh, 1964), pp. 62-63.

que discordarem da afirmativa é preciso lembrar que a distinção entre enquadramento e readaptação é inteiramente artificial, já que o desvio de função é dos fenômenos de maior incidência no serviço público federal. Portanto, não faz sentido entender no enquadramento, apenas, a implantação do novo sistema. A readaptação — que ainda se arrastará por vários anos — deve ser considerada como a etapa conclusiva da implantação do plano. A perspectiva temporal irrealisticamente curta vem resultando em sucessivas prorrogações de prazos, com profundas conseqüências para a idéia de classificação de cargos com base nas atribuições e responsabilidades.

O mais deplorável sintoma do globalismo-imediatista do plano, contudo, foi a sua extensão às autarquias, entidades paraestatais, bem como ferrovias, serviços portuários e marítimos administrados pela União sob forma autárquica.²¹ Tal medida duplicou, pelo menos, o volume de trabalho para implantar o sistema. Ora, carente de pessoal qualificado em número satisfatório até para cuidar do problema na administração direta, o DASP não conseguiu salvar as aparências, sequer, com a inclusão dos cargos da administração indireta. Perdendo as rédeas do controle da aplicação dos critérios de enquadramento, o órgão central não tem podido evitar a confusão, o descontentamento e o descrédito total à idéia de classificação de cargos. Em verdade, o plano tem servido para emprestar sanção legal a velhos privilégios pessoais e para abrir caminho a novos conchavos, como desvios de função forjados com vistas à obtenção de enquadramentos especiais.

A estratégia da luta pelo sistema do mérito apresenta características idênticas às das reformas nas demais áreas. Embora prescrevendo o mérito como condição de ingresso para todo o serviço público, a Constituição de 1934 não atribuiu a responsabilidade pela implementação desse princípio a nenhum órgão específico. Assim, até 1936, o mandamento constitucional foi letra morta. O globalismo-imediatista prevaleceu outra vez até 1936, quando o Conselho Federal do Serviço Público Civil centralizou os concursos para ~~todos~~ os cargos de carreira.²²

21) Lei n.º 3780, de 12-7-1960, art. 56.

22) Wahrlich, Beatriz M. S., **Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas** (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964), p. 24.

Contudo, devido principalmente à falta de pessoal e à forma colegiada, o Conselho realizou apenas 12 concursos, sendo 3 em 1937 e 9 em 1938, ano em que foi extinto.²³ Apesar dos limitados recursos humanos do serviço público para um ataque frontal aos vícios do passado, o grupo de reforma insistiu no escopo globalista. A Constituição de 1937 condicionava o ingresso para **todos** os cargos de carreira de **todo** serviço público ao sistema de concursos. A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, em 1938, tinha jurisdição sobre **todos** os cargos do Poder Executivo em **todo** o território nacional. E todas as leis subsequentes têm reafirmado o concurso como a única forma de ingresso para todos os cargos iniciais de carreira.²⁴ Essas primeiras tentativas de introdução do sistema do mérito integralmente e no mais curto espaço de tempo ilustram o que Albert O. Hirschman denomina "the motivation-outruns-understanding style of problem-solving", o qual se caracteriza pela insistência em soluções completas, cabais, definitivas e rápidas.²⁵ A evidenciação do globalismo da estratégia das reformas pelo sistema do mérito pode ser encerrada com as declarações de um grupo de trabalho que recentemente examinou o assunto:

"De tudo isto (legislação pertinente à matéria) se conclui que é clara, e até mesmo enfática, a legislação federal que impõe a realização de provas públicas competitivas para **todos** os cargos existentes na administração federal e nas autarquias, e também centraliza no DASP a autoridade e a responsabilidade pela execução de **todos** esses concursos..."²⁶

-
- 23) Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, "Normas para Preservação e Revigoração do Sistema do Mérito", Rio de Janeiro, julho de 1963, p. 4 (mimeografado).
- 24) Decreto-Lei n.º 1713, 10-10-1939, art. 13, inciso VII, e art. 17, alínea b; Decreto-Lei n.º 1909, 26-12-1939; Constituição Federal de 1946, art. 186; Lei n.º 1584, 27-3-1952, que estendeu o sistema do mérito às autarquias; Lei n.º 1711, 28-10-1952, art. 18; Lei n.º 3780, 12-7-1960, arts. 53 e 55, que centralizaram no DASP a execução dos concursos para todas as autarquias, duplicando, assim, a carga de trabalho da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento; e Lei n.º 3807, 26-8-1960.
- 25) Hirschman, Albert O., **Journeys Toward Progress** (New York: The Twentieth Century Fund, Inc., 1963), p. 238.
- 26) Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, "Normas para Preservação e Revigoração do Sistema do Mérito", *op. cit.*, p. 8. Grifos nossos.

A análise do globalismo que tem caracterizado a estratégia das reformas pelo sistema do mérito pode parecer exagerada. Alguns poderiam perguntar, contra-argumentando: afinal de contas, não é lógico e natural que as reformas administrativas sejam globais? A responder com base na experiência que serviu de modelo às reformas administrativas brasileiras — a experiência norte-americana, não. Pelo contrário, naquele país a reforma foi um exemplo de gradualismo. O estudioso mais abalizado da história do serviço civil dos Estados Unidos, Paul Van Riper, registra:

“A lei (o Pendleton Act, que instituiu o sistema do mérito), em si, situou apenas pouco mais de 10% dos cargos do serviço público federal — principalmente cargos auxiliares de administração em Washington e de repartições postais e alfandegárias com cinquenta ou mais funcionários — sob o sistema do mérito. . .”²⁷

Ressalte-se que o gradualismo da reforma norte-americana não se deveu ao Poder Legislativo, mas era parte essencial da ideologia de mudança dos agentes da reforma. É notável a demonstração de realismo no testemunho do líder das reformas, Dorman B. Eaton, perante o Comitê Seletor do Senado para Estudos dos Vários Ramos do Serviço Civil, em 13 de janeiro de 1881. Explicando sua posição a respeito do grau de abrangência da lei, Eaton ponderou:

“Uma outra observação que desejo fazer é que em minha opinião nenhuma lei deve ser aprovada que exija a aplicação dêste **sistema de concursos à totalidade do serviço público de uma vez, ou mesmo a toda aquela parte à qual (o sistema) é legitimamente aplicável**, segundo minha definição. **Seria absolutamente demasiado. . .** Nós temos de desenvolver a maquinaria. Ao reunir novos homens e experimentar pela primeira vez um nôvo sistema, **seríamos**

27) Van Riper, Paul, **History of the United States Civil Service** (Evanston, Illinois: Row, Peterson & Co., 1958), p. 105. Tradução nossa.

completamente marginalizados e desintegrados se tivéssemos de expandi-lo todo imediatamente."²⁸

Sem dúvida, a percepção de Eaton, sua compreensão do problema, não foram distorcidas por sua profunda motivação pela meritização completa e definitiva do serviço civil norte-americano. Graças a isso — e a lição é válida, hoje, para tantos países em desenvolvimento — a expansão do sistema do mérito se fez gradual mas firmemente, como revela o quadro abaixo:²⁹

GOVÉRNO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Ano	N.º de cargos (Poder Exe- cutivo)	N.º de cargos sob o sistema do mérito	Porcentagem de meriti- zação
1884	131.208	13.780	10,50
1900	208.000	94.893	45,62
1914	435.000	292.460	67,23
1930	580.494	462.083	79,60
1940	1.014.117	726.827	71,67
1950	1.934.040	1.641.876	84,89
1955	2.371.405	1.991.506	83,98
1960	2.398.705	2.050.939	85,50

Na área de organização e métodos, o globalismo-imediatista da estratégia reformista brasileira revelou-se desde a criação das antigas comissões de eficiência as quais, acumulando as atividades de organização com as de pessoal, praticamente nada puderam fazer quanto às primeiras. Mesmo depois da criação do DASP, as novas comissões de eficiência persistiram no erro, impedindo-se outra vez de contribuir para as atividades de organização e métodos. São dois autores daspianos que, procurando justificar as falhas das comissões, observam:

- 28) United States, Congress, Senate, **Report 872**, pp. 19-20, nota de rodapé n.º 3, tal como citado em Van Riper, **op. cit.**, p. 105, nota de rodapé n.º 15. Tradução e grifos nossos.
- 29) Esse quadro é uma condensação, pelo autor, de dados publicados nos relatórios anuais da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, tais como apresentados por Glen O. Stahl em seu **Public Personnel Administration** (New York: Harper & Row, Publishers, 5.ª edição, 1962) p. 44.

“É que êsses órgãos se viam assoberbados pelo excesso de trabalho relativo a questões de pessoal, tais como: elaboração de propostas de promoção, exame de processos de admissão, recondução e melhoria de extranumerários. Além disso, vinha-se estabelecendo a prática de submeter às Comissões outros assuntos estranhos à sua finalidade, desde que encerrassem maior complexidade.”³⁰

Finalmente, mesmo quando o DASP conseguiu confinar as comissões de eficiência às atividades de organização e métodos, o plano de trabalho para elas elaborado era nitidamente globalista, pois abrangia todos os setores da administração de meios: pessoal (do ponto de vista de eficiência), material (equipamentos e instalações), recursos financeiros, organização e métodos de trabalho, e relações dos órgãos entre si e com o público.³¹ Enfim, de uma forma ou de outra, o globalismo-imediatista tem caracterizado a estratégia das reformas administrativas.

Orientação diagnóstica: cognitivismo. Embora menos visível que o anterior, êste elemento do componente substantivo da estratégia também se pode inferir do conteúdo dos projetos de reforma. O mapeamento de obstáculos é um processo psicológico que, em maior ou menor grau de conscientização, com maior ou menor explicitação, ocorre em qualquer tentativa de mudança. Na concepção estratégica de uma reforma, o agente de mudança configura barreiras que se antepõem às modificações pretendidas. Essa configuração, porém, varia de acôrdo com as percepções do agente a respeito de quais sejam os obstáculos fundamentais.

Pode-se identificar duas orientações diagnósticas distintas no mapeamento de obstáculos a uma reforma: a orientação cognitivista e a orientação valorativista. No primeiro caso, a diagnose do agente de mudança concentra-se em problemas como falta de dados, limitações de competência técnica, inadequações de legislação e regulamentação, inexistência de normas e instru-

30) Cama e Silva, José Saldanha da, e Passarinho Pereira, Daisy Florie, *op. cit.*, p. 47.

31) **A Divisão de Organização e Coordenação e suas atividades em 1942** (Serviço de Documentação do DASP, 1943) p. 85.

ções, e assim por diante. No segundo caso, a diagnose enfoca problemas como falta de iniciativa, desinteresse, bom-mocismo, autodefesa, resistências a compromissos em termos de datas e prazos, comodismo, personalismo, e assim por diante. A distinção entre cognitivismo e valorativismo pode ser melhor compreendida com o auxílio do exemplo abaixo, no qual as duas primeiras diagnoses refletem uma orientação cognitivista e as duas últimas uma orientação valorativista:

De modo geral, a causa do emperramento e da ineficiência das organizações reside . . .

1. . . na legislação inadequada, nos regulamentos supercdos, na própria estrutura, enfim, da organização. É quase impossível funcionar num verdadeiro cipool de exigências e contrôles desnecessários que multiplicam e complicam as rotinas de trabalho.
2. . . na precariedade dos conhecimentos técnico-profissionais do pessoal (com exceções, é claro) para desempenhar com a eficiência necessária os trabalhos que lhe estão afetos.
3. . . na inércia generalizada, na falta de iniciativa, no receio à responsabilidade (com exceções, é claro).
4. . . na subordinação das necessidades e objetivos da organização aos interesses pessoais dos funcionários, como solução típica para o conflito entre o indivíduo e a organização.

Ora, essas duas orientações diagnósticas condicionam profundamente a estratégia porque, selecionando os obstáculos a serem vencidos, conduzem a ação reformista a concentrar-se num ou noutra tipo de obstáculos. Na experiência brasileira de reforma tem prevalecido a orientação cognitivista cujo pressuposto maior é o de que o sistema não muda porque **não sabe** o quê e como mudar. É inexequível e mesmo inadequado, nos limites dêste artigo, desenvolver uma **content analysis** dos documentos e projetos de reforma para demonstrar o cognitivismo da estratégia brasileira. Contudo, quem examinar as exposições de motivos, justificativas e artigos sôbre as reformas perce-

berá que as orientações diagnósticas dos agentes de mudança realçaram obstáculos de ordem cognitiva, desatentando para os de ordem valorativa. As perguntas cabíveis, aqui, são: o sistema realmente não muda porque **não sabe** mudar (cognitivismo) ou por que **não quer** mudar (valorativismo)? As causas residem principalmente na ausência de conhecimentos apropriados (cognitivismo) ou de atitudes apropriadas (valorativismo)? Quais dessas limitações têm maior potencial impeditivo, maior poder obstaculizante?

A importância das orientações diagnósticas do agente de mudança é crucial devido a sua influência **não apenas sobre outros elementos da estratégia como também sobre a dinâmica dos obstáculos à reforma**. Noutros termos, determinadas orientações diagnósticas provocam, ou pelo menos reforçam, determinadas características estratégicas; além disso, determinadas orientações diagnósticas, por ignorarem certos obstáculos, podem resultar no desencadeamento e ativação desses obstáculos. A luta pela meritização do serviço civil federal presta-se bem à ilustração desse ponto. Definindo o sistema do mérito como "aquêle em que o ingresso no serviço público depende da competência do candidato revelada em concurso público", a subestimação de resistências de ordem valorativa estimulou determinadas características da estratégia da reforma. O foco de ação, por exemplo, confinou-se à "porta de entrada", à função de seleção, transformando-se o concurso num fim em si mesmo, na redenção do sistema de pessoal. Mais grave que as críticas à ênfase dos aspectos meramente formais de muitos concursos, vale ressaltar que a concentração de recursos humanos e financeiros na seleção fez-se em detrimento de outras fases da administração de pessoal, como o treinamento, as quais, nas condições específicas do sistema educacional brasileiro, teriam tido muito maior relevância para a profissionalização do serviço público. Outros elementos da estratégia foram diretamente afetados pela orientação cognitivista. O escopo de mudança, por exemplo, não teria sido globalista, tivessem os agentes de mudança avaliado realisticamente certos obstáculos de ordem valorativa. O globalismo irrealista da estratégia, face à escassez de recursos humanos e materiais para implantar a reforma, redundou, entre outras frustrações, na descrença no sistema do mérito como idéia-fôrça.

Um sistema do mérito de cobertura parcial, mas respeitado, é incomparavelmente melhor que um de cobertura integral, descreditado.

Finalmente (ainda em decorrência da subestimação de obstáculos valorativos), do ponto de vista da ativação ou dormência de obstáculos, uma estratégia concentrada na seleção de pessoal desencadeou reações violentas num contexto político em que predomina o clientelismo. Na medida em que a reforma procurou abertamente subtrair o serviço público de sua função política de compensação eleitoral, muitos políticos reagiram contra o DASP e, após 1945, "aproveitaram a chance" e praticamente emascularam o órgão da reforma. Tais obstáculos teriam permanecido em estado de latência, ou pelo menos teriam perdido muito de seu impacto se o foco de ação da estratégia (redefinido à luz de uma orientação diagnóstica valorativa, e não cognitiva) tivesse sido a função de treinamento e não a de seleção.³² Com efeito, se a definição de sistema do mérito, ao invés de copiada incriticamente da experiência norte-americana (e, diga-se de passagem, da fase preliminar daquela experiência, por volta de 1883), tivesse passado pelo que se poderia chamar

32) Não se infira daí um endosso a certas interpretações ditas sociológicas que enaltecem a função política da burocracia e condenam o "tecnicismo" dos reformadores que procuram fechar as portas do serviço público ao pistão. Esse tipo de interpretação tem algum fundamento nos contextos desenvolvidos, em que os critérios técnicos do sistema do mérito, abrangendo até os mais elevados cargos de direção, chegam, às vezes, a reduzir drasticamente a flexibilidade do sistema. Os exemplos menos controversos desse caso são o do serviço civil inglês, e o do norte-americano à época do Presidente Eisenhower. Nessas condições, o Executivo pode ressentir-se de uma asfixia política para governar; daí certas medidas de Eisenhower, nessa área. Contudo, a idéia tem sido aplicada aos contextos subdesenvolvidos com base noutro **rationale**: o de que, sendo o setor privado incapaz de criar o volume de empregos necessários à absorção de parcelas mínimas (em termos de estabilidade econômico-social) da população ativa, **deve o setor público, tanto uma questão de responsabilidade social, quanto de sobrevivência política mesmo do regime, absorver esses contingentes desempregados, independentemente de suas qualificações profissionais.** No caso do Brasil, por exemplo, essa tese é, pelo menos, irresponsável e perigosa. Em primeiro lugar, porque não se baseia em dados objetivos sobre o impacto da industrialização na economia brasileira, atribuindo — por desinformação — ao setor público uma responsabilidade que já não tem o sentido de há 20 anos passados. Em segundo lugar, porque ignorando a distinção muito importante entre **patronage** (tão do estilo de Vargas) e **spoils** (tão do estilo de Goulart) oferece fundamentos para o reforço do sistema do pistão.

de redução sociológica,³³ ou, melhor ainda, por um processo de imaginação sociológica³⁴, o foco de ação da reforma teria sido o treinamento e não a seleção. Para tal, o sistema do mérito seria definido como "aquêl em que o Estado oferece ao servidor público tôda orientação, treinamento e aperfeiçoamento necessários ao desempenho eficiente de suas atribuições, de modo que sua permanência num cargo decorra do mérito de sua atuação." Quem julgaria a primeira definição mais válida que esta? Quem ousaria defender uma única definição do sistema do mérito? Quem discordaria de que uma das tarefas críticas do administrador do subdesenvolvimento é a reconcepção, a reordenação e, por vêzes, a rejeição mesmo de instrumentos, definições, métodos e técnicas provenientes das sociedades hegemônicas?

O COMPONENTE IDEOLÓGICO: VALOR

O componente valorativo ou ideológico das reformas é o de maior importância, pois, como frisado antes, precede aos demais e os condiciona. No exame da ideologia administrativa que tem fundamentado tanto a projeção quanto a execução das reformas, duas proposições merecem atenção especial: a de que a estratégia prevalente na experiência reformista brasileira é baseada em pré-requisitos comportamentais, e a segunda, a de que a estratégia pressupõe um condicionamento dos fins pelos meios — uma orientação processualística.

Estratégia e pré-requisitos comportamentais. A noção de pré-requisito é fundamental aos estudos de inovação planejada, em qualquer área de intervenção científica, da Psicologia à Antropologia Cultural. Será a inovação viável apenas se determinados pré-requisitos forem alcançados, ou deve a estratégia de mudança ser concebida de tal forma que independa de pré-requisitos? Nos estudos de desenvolvimento econômico, essa questão relaciona-se com as estratégias de desenvolvimento harmônico, integrado, em contraposição às estratégias de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios. É surpreendedor que os estudos

33) Ver Guerreiro Ramos, **A Redução Sociológica** (Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 2.ª edição, revisada, 1965), pp. 81-84.

34) Ver Mills, Wright, **A Imaginação Sociológica** (Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1965).

de desenvolvimento administrativo não tenham ainda utilizado a noção de pré-requisito para explicar a filosofia de mudança que embasa muitas estratégias de reforma, especialmente as do mundo periférico. No caso da experiência federal brasileira, a estratégia de reforma requer a predominância, na burocracia, de comportamentos racionais, que se aproximem do tipo de racionalidade burocrática desenvolvido no modelo de Max Weber³⁵. Dentre os exemplos de manifestações da racionalidade weberiana poder-se-iam citar a imparcialidade no trato das questões administrativas; a neutralidade política, filosófica e religiosa como base do processo decisório; o anonimato, ao invés da personalização, no desempenho da função pública; a utilização do tempo de trabalho para objetivos organizacionais e não pessoais, e assim por diante. **Ora, na medida em que depende da predominância de tais comportamentos, e na medida em que eles constituem exceções e não a regra das orientações comportamentais da burocracia, a estratégia não encontra ressonância comportamental no funcionalismo público.** Observe-se que o fato de basear-se em pré-requisitos comportamentais não basta para invalidar a estratégia: a invalidação concretiza-se pela escassez desses pré-requisitos na burocracia e — mais grave ainda — pela omissão de providências destinadas a desenvolver no funcionalismo os padrões de comportamento de que depende a reforma.

Alguns exemplos poderão esclarecer as relações entre estratégia de mudança e pré-requisitos comportamentais. O controle orçamentário **a posteriori**, por exemplo, concebido como uma forma de apressar a dinâmica administrativa das compras redundou, as mais das vezes, em conseqüências disfuncionais para a burocracia. No propósito de utilizar seus recursos orçamentários integralmente, evitando que caíssem em exercício findo, muitas repartições governamentais passaram a atestar o recebimento de materiais sem que de fato os recebessem. A justificativa para

35) O modelo de burocracia de Weber pode ser estudado na excelente tradução inglesa por H. H. Gerth e C. Wright Mills, **From Max Weber: Essays in Sociology** (New York: Oxford University Press, 1958), Cap. VII. A melhor coletânea de trabalhos sobre a teoria burocrática weberiana é **Reader in Bureaucracy**, editado por Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey e Hanan C. Selvin (Glencoe, Illinois: The Free Press of Glencoe, 1952).

isto era o fato de que os atrasos sistemáticos da liberação de verbas encurtavam o ano comercial, que só começava, a rigor, a partir de maio. Assim, a única maneira de não paralisar o abastecimento do serviço público seria realizar as compras desde o início do ano. O contrôle **a posteriori**, supunha-se, permitiria eliminar possíveis abusos dessa manobra. Não foi êsse, porém, o resultado. Muita corrupção derivou do "jeitinho", com a utilização de recibos artificiais e a falsificação, para efeito de registro, de materiais adquiridos. **A eficiência do contrôle "a posteriori" dependeu, portanto, de uma orientação comportamental que não é predominante na burocracia. A funcionalidade da medida ficou na intenção; a disfuncionalidade caracterizou a execução.**

A experiência de classificação de cargos oferece também muitos exemplos do vácuo entre a estratégia e os comportamentos de que ela depende. Como o DASP não dispõe de pessoal qualificado em número suficiente para examinar **in loco** as situações de enquadramento, tem de confiar nos órgãos de pessoal das repartições públicas para o fornecimento dos dados com base nos quais os servidores são enquadrados. Como, por outro lado, o enquadramento tem sido quase sempre baseado nos títulos dos cargos e funções anteriormente ao plano de classificação atual (e não com base nos deveres e responsabilidades efetivamente cometidos ao servidor) tem ocorrido uma manobra que bem poderia ser chamada de "o truque da adjetivação". Isso consiste em adjetivar o título de uma classe no sistema anterior, de modo que seu ocupante seja enquadrado num nível bem mais elevado no novo sistema. À medida que o DASP, premido pelo volume de trabalho e pela insuficiência de pessoal, efetua o enquadramento com base nas listas fornecidas pelas repartições, a manobra surte efeito. Talvez o exemplo mais escabroso seja o da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro. Além de classes como Médicos Portuários e Datilógrafos Portuários — tentativa de escapar à igualdade de tratamento com as classes correspondentes no serviço público — tentou-se fazer dos ascensoristas **técnicos em ascensão**. O "Jornal do Brasil"³⁶ noticiava, à época:

36) Edição de 30-12-1962, 1.º caderno, p. 8.

O CAOS PORTUÁRIO — Foi aprovada pelo Sr. Ministro da Viação a reestruturação do pessoal do Pôrto do Rio de Janeiro, onde, entre outras curiosidades, são criados cargos de "datilógrafos portuários" e transformados simples ascensoristas em **Técnicos em Ascensão**, equiparados aos engenheiros do serviço público.

Muitos outros exemplos poderiam ser buscados nas demais áreas da administração dos meios. Será suficiente, contudo, concluir com o caso do extranumerário. Concebido como uma forma de dar maior flexibilidade ao Executivo na administração da coisa pública, o extranumerário, mercê de certas vantagens como maior mobilidade funcional, cresceu numéricamente a ponto de representar, por volta de 1960, aproximadamente dois terços do funcionalismo civil da União. Aqui, outra vez, a funcionalidade da intenção perdeu-se na disfuncionalidade da execução. **A estratégia baseou-se em pré-requisitos comportamentais atípicos na burocracia brasileira.** Verifica-se, portanto, uma tendência do sistema no sentido de repelir os aspectos que conflitam com as suas orientações predominantes (os aspectos funcionais) e a absorver aquêles compatíveis com tais orientações (os aspectos disfuncionais). À medida que isto se verifica, a reforma tende a se descaracterizar como instrumento de mudança, mas, pelo contrário, a constituir um instrumento de preservação e revigoramento de privilégios do **status quo**.

Estratégia e orientação processualística. A classificação tradicional das atividades da Administração Pública em substantivas (fins) e adjetivas (meios), proposta por Willoughby nos idos de 1927,³⁷ marcou profundamente a concepção administrativa dos reformadores. Várias tendências do movimento de reforma enraízam-se em tal distinção. Dois pontos, contudo, são de particular importância para a crítica da estratégia predominante na experiência brasileira. Primeiro, a suposição de que a administração eficiente dos meios (pessoal, material etc.) é a condição primeira para a consecução dos objetivos governamentais. Portanto, a área

37) Willoughby, W. F., **Principles of Public Administration** (Baltimore: John Hopkins Press, 1927).

de concentração das reformas "aevé" ser a das atividades adjetivas ou, como dizia Willoughby, a das **housekeeping activities**, pôsto que condicionam diretamente a eficiência governamental. Segundo, a premissa de que, desde que as atividades de administração geral (meios administrativos tais como pessoal, material, etc.) são comuns a tôdas as repartições públicas, razões de ordem técnica e econômica aconselham a centralização dessas atividades num órgão central diretamente subordinado ao chefe da organização, no caso o Presidente da República.

Dentre as possíveis conseqüências do primeiro ponto — o condicionamento do alcance dos fins pela eficiência dos meios, a que denominamos orientação processualística — pode-se observar uma superconcentração do esforço reformista nas atividades-meio, em detrimento dos objetivos que, em verdade, justificam a existência do serviço público. Ocorreu exatamente **the triumph of technique over purpose**, ou seja, o predomínio de uma orientação processualística sobre uma orientação finalística. Conquanto seja impossível estabelecer cientificamente uma relação causal entre essa orientação processualística das reformas, de um lado, e a ausência de objetividade que é típica do comportamento do servidor público brasileiro, de outro, pode-se hipotetizar que a primeira tenha reforçado — tornando as reformas, assim, agentes do **status quo** e não de mudança — padrões de comportamento e cultura que tendem a conferir maior importância a valores instrumentais (o processo, a forma, a aparência) que a valores terminais (o objetivo, o espírito, a conseqüência). Observe-se, **en passant**, que a noção de orientação processualística guarda relação com a de pré-requisitos. Neste caso, os meios tendem a ser vistos como pré-requisitos para os fins. Finalmente, vale ressaltar que, além de nos concentrarmos nos meios, optamos pelos inelásticos, tais como pessoal, material, etc., os quais, especialmente num país subdesenvolvido, acentuam o custo da reforma e têm menor impacto multiplicador sobre a dinâmica do serviço público. A nos concentrar nos meios, teria sido mais rentável atacar os elásticos tais como pesquisa, planejamento, e chefia.

Dentre as possíveis conseqüências do segundo ponto — centralização das atividades-meio — pode-se citar a atrofia de algumas dessas atividades (tais como as pertinentes à conservação dos edifícios públicos), em benefício de outras às quais

o DASP tinha de atender prioritariamente; e a luta inglória, que muito desgastou o DASP, contra o Ministério da Fazenda, em torno da formulação da proposta orçamentária. Tivesse o mapeamento de obstáculos considerado não apenas os obstáculos cognitivos, mas também os valorativos, os reformadores teriam talvez procurado aperfeiçoar o processo orçamentário mediante uma estratégia diferente. Afinal de contas, não teria sido mais adequado procurar tal aperfeiçoamento através do Ministério da Fazenda, ao invés de contra êle? Até que ponto foi racional estimular um obstáculo que poderia ter sido contornado a bem da reforma, apenas para "completar", com o orçamento, a centralização das atividades-meio? Que é mais importante, o processo ou o objetivo?

SÍNTESE CRÍTICA: A TRIPLA INADEQUAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Com base na premissa de que o componente valorativo ou ideológico precede e condiciona os demais, a crítica da estratégia de reforma que tem prevalecido na experiência federal brasileira deve concentrar-se na ideologia das reformas. Tal ideologia compõe-se de vários elementos, dos quais dois — a dependência do predomínio, na burocracia, de determinados padrões comportamentais, e a orientação processualística — foram discutidos na análise do modelo brasileiro de estratégia de mudança.

Quanto ao primeiro desses elementos, a estratégia é triplamente inadequada. Em primeiro lugar, por depender de formas de conduta que não caracterizam as orientações comportamentais da burocracia brasileira. Essas formas de conduta assemelham-se aos comportamentos do burocrata-ideal de Max Weber, caracterizando-se por um alto grau de racionalidade funcional. A percepção do tempo como uma comodidade escassa e o senso de compromisso como datas e prazos, por exemplo, são atitudes imprescindíveis à implantação de esquemas de racionalização do trabalho, simplificação de rotinas e calendários de compras. Essas atitudes são os pré-requisitos comportamentais sem o que os elementos meramente formais da reforma — fluxogramas, cronogramas, esquemas tipo Pert — não chegam a materializar transformações, perdendo-se num vácuo de indiferença ou numa atmosfera de antagonismo. Por outro lado,

perceber o tempo como uma comodidade escassa não basta, pois isso tanto pode indicar uma preocupação pela melhor utilização do tempo de trabalho em benefício da organização, como em benefício do indivíduo. É o caso muito comum dos indivíduos que nunca dispõem de tempo e estão realmente sempre abafados, correndo... porque os quatro ou cinco "bicos" fora do serviço público exigem dele uma orientação temporal maximizante. A "subordinação do interesse particular ao interesse geral", de que falava Fayol, a imparcialidade nas relações com os subordinados (ao invés da tendenciosidade), a neutralidade como base do processo decisório (ao invés do facciosismo), a utilização da autoridade funcional para fins exclusivamente organizacionais (e não pessoais) são outros exemplos de atitudes que, em conjunto, formariam o que se poderia chamar de perfil comportamental da burocracia weberiana, perfil êsse que se distancia muito das orientações comportamentais predominantes na burocracia brasileira. A caracterização empírica do perfil comportamental da burocracia federal é problema prioritário de pesquisa administrativa no Brasil. Embora êsse perfil esteja ainda virtualmente inexplorado³⁸, parece razoável admitir, à falta de dados mais objetivos, que as orientações comportamentais predominantes no serviço público tendem a ser opostas às que constituem os pré-requisitos comportamentais da estratégia instrumental. Daí a inadequação dessa estratégia à realidade brasileira.

Em segundo lugar, a estratégia é inadequada por não incorporar táticas, estímulos, providências, enfim, com vistas à intensificação ou geração dos padrões de comportamento reclamados pela reforma. Com efeito, os agentes de reforma têm ignorado quase por inteiro o problema de conceber aliciantes que promovam o envolvimento do funcionalismo no processo de mudança. Que se tem feito para vender o valor social — não apenas o valor administrativo, técnico, racional — das medidas reformistas? Que se tem feito para reorganizar as percepções do funcionalismo (e, em especial, das chefias) no sentido de fazer com que cada um se sinta responsável pela reforma, um refor-

38) Dois traços do perfil governamental da burocracia brasileira — orientações de autoridade e orientações temporais — foram pesquisados, em caráter exploratório, pelo autor, e são discutidos em sua tese de doutoramento, **Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil** (Graduate School, University of Southern California, 1966), Capítulos V e VI.

mador **também** e não apenas um **reformado**? Que estímulos têm sido concebidos para recompensar e fomentar atitudes e comportamentos compatíveis com as medidas reformistas? Quase nada. **A premissa da estratégia das reformas brasileiras, embora implícita, é a de que, em Administração, o que é lógico é psicológico — uma premissa falsa, porque concebe o ser humano como estritamente racional, esquecendo os aspectos emocionais (ilógicos ou alógicos) de sua individualidade.** O fato de ter sua ação orientada para elementos formais, de utilizar um modelo impositivo de influência e de confinar-se aos obstáculos cognitivos explica a omissão da estratégia relativamente à estimulação e geração dos padrões de comportamento de que depende. Essa explicação, contudo, apenas reafirma esta segunda inadequação.

Finalmente, a estratégia instrumental é inadequada porque, em função das duas inadequações analisadas acima, redundante, em última análise, na disfuncionalização dos objetivos da reforma. A discussão deste ponto requer duas pequenas digressões. A primeira refere-se à distinção entre a teleologia e a estratégia das reformas, ou entre o conjunto de seus objetivos e o seu **modus faciendi**. É pacífico dizer-se que os fins da reforma são, pelo menos em tese, adequados, pois consubstanciam um esforço pela maior racionalidade do serviço público. O que se objetivou foi substituir o nepotismo pelo mérito, o personalismo pela equidade, a corrupção pela moralidade, o desperdício pela economia, a morosidade pela eficiência na administração da coisa pública. Em suma, do ponto de vista teleológico, não se pode argüir disfuncionalidade da reforma. A segunda digressão respeita ao dualismo potencial de toda ação burocrática, no sentido de que as conseqüências de tal ação podem ser tanto funcionais quanto disfuncionais.³⁹ Essa noção, de extraordinário valor para

39) O conceito de "função" é hoje um dos universais da Ciência. Nas ciências sociais, "funcionalismo" tornou-se um referente básico, quando não o próprio rótulo, de muitas correntes de pensamento. Antropólogos como Linton, Malinowski, Herskovits, Radcliffe-Brown e Ruth Benedict exploraram exaustivamente as "funções" dos traços culturais. Em Psicologia, o funcionalismo de Angell, Dewey e Carr representou uma reação contra o introspeccionismo de Titchner. Em Economia, especialmente depois de Keynes, o conceito de "função" tem sido aplicado extensivamente; uma das mais claras manifestações dessa tendência são os estudos de econometria. Finalmente, em Sociologia, o estruturalismo-funcionalismo constitui uma escola distinta, representada por homens como Parsons, Merton, Levy e Shils. O conceito de "função" aplica-se à teoria burocrática dentro desta perspectiva sociológica.

a moderna teoria administrativa, origina-se dos trabalhos de Talcott Parsons⁴⁰ e sua aplicação à teoria organizacional é devida a Robert Merton.⁴¹ Aplicando os conceitos de funcionalidade e disfuncionalidade ao modelo burocrático de Max Weber, Merton criticou a parcialidade analítica do modelo, demonstrando que Weber limitou-se ao exame dos aspectos funcionais da forma burocrática de organização, omitindo as conseqüências disfuncionais que também advinham dos mesmos princípios e métodos responsáveis pela eficiência administrativa.⁴² Uma estrutura bem definida de autoridade, por exemplo, garante uma certa uniformidade de atuação e prescreve claramente as áreas de responsabilidade para a aplicação de penalidades; contudo, pode igualmente redundar em bloqueios à comunicação de baixo para cima, desestimular o espírito de iniciativa e aceitação de risco, a criatividade dos subordinados, etc. As organizações militares e religiosas, em especial, tendem a enfrentar problemas dessa ordem. A análise de Merton pode ser expandida com base no conceito de **requisitos funcionais contraditórios**, desenvolvido por Gideon Sjöberg.⁴³ Segundo êsse conceito, todo sistema — e a burocracia nada mais é que um sistema — contém requisitos funcionais contraditórios que geram subestruturas contraditórias. Em organização, o exemplo mais claro dêsse preceito é a distinção, hoje clássica, entre organização formal e organização informal, a primeira decorrente de um requisito funcional (a necessidade de normas gerais, instruções que garantam a unidade operacional da organização) e a segunda decorrente de outro requisito funcional (o sentimento de equipe, a integração de valores). Outro exemplo, ainda no ambiente da organização moderna, é a contradição entre os estímulos à observação dos regulamentos, e, ao mesmo tempo, ao espírito de iniciativa, à

-
- 40) A primeira incursão de Parsons neste sentido aparece em seu livro **Essays in Sociological Theory** (Glencoe, Illinois: The Free Press of Glencoe, 1954, edição revisada), p. 217.
- 41) A melhor teorização de Merton sobre funcionalidade e disfuncionalidade encontra-se em seu artigo "Manifest and Latent Functions", in **Social Theory and Social Structure**, editado por Merton (Glencoe, Illinois: The Free Press of Glencoe, 1963, edição revisada), pp. 19-83.
- 42) Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality", in **Social Structure**, *op. cit.*, pp. 195-206.
- 43) Sjöberg, Gideon, "Contradictory Functional Requirements and Social Systems", **The Journal of Conflict Resolution**, IV, n.º 2 (junho, 1960), pp. 198-208.

capacidade de alcançar objetivos (mesmo contra os regulamentos).

O quadro abaixo é uma aplicação, concebida por êste autor, do conceito de requisitos funcionais contraditórios a algumas das características do modelo ideal de burocracia concebido por Weber:⁴⁴

Requisito funcional	Reciprocamente contraditórios, mas essenciais à	Requisito funcional
Impessoalização, neutralidade	E	Identificação com a organização, esprit de corps , envolvimento
Conformidade às regras, obediência aos superiores, desempenho uniforme	F I C	Espírito de independência e iniciativa, aceitação de risco, inovação, criatividade
Padronização de métodos, tempos e procedimentos, formalização de canais	I Ê N C	Flexibilidade, capacidade de auto-ajustamento
Autoridade hierárquica como base do processo decisório	I A	Autoridade profissional (competência) como base do processo decisório

Em suma, a eficiência administrativa depende igualmente de elementos burocratizantes (requisitos listados à esquerda), que assegurem uma certa uniformidade operacional, e de elementos desburocratizantes, ou pelo menos, "aburocráticos", (requisitos listados à direita), que garantam ao sistema um mínimo de capacidade de auto-ajustamento e inovação. A conciliação dessas contradições, de modo a minimizar suas disfuncionalidades e a maximizar suas funcionalidades, é a tarefa primordial e inalienável do administrador. Essa conciliação depende

44) Nascimento, Kleber, **Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil**, op. cit., pp. 262. Para um maior desenvolvimento desse conceito e de suas implicações para a teoria burocrática, vide, no trabalho citado, o tópico "Functionality and Disfunctionality of Position-Orientedness in Organizational Behavior", pp. 253-268.

muito — muito mais do que geralmente se pensa — das predisposições ou tendências comportamentais predominantes no sistema administrativo. Se o sistema fôr caracterizado por orientações comportamentais disfuncionais, antiburocráticas, **a introdução pura e simples de medidas que reclamem padrões comportamentais de alto grau de racionalidade resultará apenas em disfunções para o sistema.** Com essa observação — de importância indiscutível para a estratégia de qualquer reforma — pode-se encerrar esta digressão teórica e voltar à crítica da experiência brasileira.

A última das três inadequações da estratégia das reformas brasileiras é a de que a estratégia tem redundado em última análise, na disfuncionalização da teleologia das reformas. Isso porque, sendo a burocracia brasileira caracterizada por orientações comportamentais disfuncionais — orientações essas que a estratégia não tem procurado corrigir —, e considerando-se que toda ação burocrática (ou seja, toda reforma administrativa) é potencialmente funcional e disfuncional, a tendência do serviço público será (e tem sido) rejeitar os aspectos incompatíveis com suas orientações comportamentais típicas e absorver os compatíveis com essas orientações. Em última análise, isto significa **uma tendência a repelir os aspectos funcionais das reformas e a absorver os seus aspectos disfuncionais.** Muitos exemplos dessa dinâmica foram comentados ao longo deste artigo. A duplicação do número de extranumerários sôbre o de funcionários, a adjetivação de classes como a do técnico em ascensão, o aproveitamento desonesto das facilidades do contrôle **a posteriori**, e quantos outros — todos exemplos cristalinos da disfuncionalização de objetivos os quais, em tese, eram inteiramente funcionais. Em suma, **a estratégia das reformas tem disfuncionalizado sua teleologia** de tal forma que as mudanças transformam-se, muitas vêzes, em instrumentos de refôrço do **status quo** (e não de inovação) porque, ao “passar a borracha no passado”, conferem legitimidade, “legalizam” situações esdrúxulas, privilégios, numa esperança de que “daqui por diante vai ser diferente”. Essa a mais grave inadequação da estratégia de mudança que tem prevalecido na experiência brasileira de reforma administrativa: disfuncionalizar os objetivos da reforma, reforçando o **status quo** e desacreditando as reformas como idéias-fôrça.

ELEMENTOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM MODELO BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

A interpretação do passado permite inferir-se elementos de ordem estratégica que possam aumentar as possibilidades de implantação de futuras tentativas de reforma. A análise da experiência brasileira pode ser resumida na identificação das três inadequações fundamentais da estratégia, nas quais se baseia a interpretação das falhas do passado: 1) a incongruência entre os pré-requisitos comportamentais da estratégia e as realidades comportamentais da burocracia; 2) a omissão de providências com vistas a incentivar ou gerar os padrões de comportamento reclamados pela reforma; e 3) a disfuncionalização da própria teleologia das reformas, já que os seus aspectos funcionais tendem a ser repelidos pelo sistema, enquanto os disfuncionais encontram receptividade.

O **processus** de reforma administrativa ampliará as possibilidades de implantação das mudanças pretendidas à proporção em que a estratégia da reforma fôr mais adequada às condições objetivas da realidade brasileira. A formulação de um modelo brasileiro de estratégia de reforma há que considerar, entre outros, os seguintes elementos:

Orientação gradualística. A experiência tem demonstrado que as imposições de um escopo globalista-imediatista estão muito além da capacidade administrativa da burocracia. Durante os períodos de excepcionalidade política, a inexistência de barreiras legislativas torna-se um convite à reforma total. Contudo, mesmo se inteiramente livre para planejar e proclamar uma reforma total, a burocracia não teria condições de atender às exigências operacionais correspondentes. O resultado das tentativas de reforma global tem sido o formalismo — a distância entre planejamento e execução, entre lei e comportamento — que cada vez mais destrói a idéia de reforma. Como acentuado antes, um sistema do mérito integral, mas desacreditado, pode ser mais danoso que um parcial, mas respeitado. Em suma, é preciso confinar a reforma a limites realistas.

Seletivismo. As partes constitutivas de um sistema administrativo diferem entre si, quanto ao seu grau de mutabilidade. Umas são extremamente rígidas, cristalizadas, quase imutáveis; outras

são flexíveis, auto-ajustáveis, às vezes dispensando mesmo assistência técnica especializada para tornarem-se mais eficazes; outras, ainda, podem estar funcionando em circunstâncias excepcionais e, por isso mesmo, internalizariam com maior facilidade determinadas mudanças. As reformas não têm explorado essas diferenças. Pelo contrário, sua orientação globalista resulta em ataques generalizados "a todos os **fronts**", de modo que os escassos recursos humanos e materiais para a reforma são canalizados para áreas (1) irrelevantes, em determinado momento, para o processo reformista, ou (2) tão ossificadas, tão refratárias à mudança, que tornam incompensatórios quaisquer esforços. Mediante uma orientação seletivista, os recursos para a mudança seriam concentrados nas áreas de maior mutabilidade, ou naquelas de importância essencial, crítica, para a administração pública (independentemente do grau de mutabilidade dessas áreas). Um exemplo recente deste último caso é a reforma gradualista, seletivista e continuada da administração tributária federal.

Em suma, o seletivismo conduz a uma estratégia mediante a qual os recursos escassos da burocracia são alocados **oportuniticamente, com base no grau de mutabilidade ou primordialidade da área administrativa objeto da reforma**. A premissa fundamental dessa orientação é a de que, uma vez desencadeada a mudança numa determinada área do sistema, aquela área passa a exercer um efeito multiplicador sobre as demais, constituindo um foco de mudança.

Continuidade. A experiência reformista se tem caracterizado pela intermitência, ao invés da continuidade, dos esforços de mudança. De modo geral, as reformas têm sido empreitadas sob condições de crise, quando as disfunções do **status quo** chegam a extremos. Muito do fracasso das reformas deriva dessa intermitência — tudo é recomeçado, de tempos em tempos, por sucessivas comissões de reforma.

É necessário compreender a mudança como tarefa contínua e normal, ao invés de intermitente e crítica. A noção de continuidade relaciona-se estreitamente com a de gradualismo. Um enfoque gradualista significa, em verdade, uma estratégia parcelada de mudança. Suas vantagens principais são maior viabilidade política e maior exequibilidade administrativa, quanto

às exigências operacionais que impõe à burocracia. Sua principal desvantagem é o ritmo mais lento de transformação a que êle induz. Entretanto, tal desvantagem será compensada à medida que o processo de mudança fôr contínuo.

Valorativismo. Uma das características mais típicas da estratégia prevalecte na experiência reformista brasileira é a orientação cognitivista, ao invés da valorativista, que tem presidido ao mapeamento de obstáculos à mudança. Até os programas de treinamento promovidos para os fins da reforma refletem uma tendência mecanicista, omitindo inteiramente os aspectos comportamentais. É necessário reformular os objetivos de tais programas, de modo a utilizá-los como instrumentos de internalização dos valores — atitudes, hábitos, opiniões, estados de espírito — conducentes aos padrões comportamentais necessários à implantação da reforma. Somente pela refocalização do treinamento, imprimindo-lhe uma orientação valorativista (além da cognitivista até agora prevalecte), será possível reforçar e disseminar os comportamentos necessários à reforma, e desestimular aqueles que são antagônicos a ela.

Influenciação por internalização. O passado mostrou que grande parte das conquistas alcançadas pela reforma durante períodos de excepcionalidade política entrou em retrocesso tão logo o poder de controle do DASP foi reduzido pela redemocratização do país. Assim foi porque a influenciação baseada em processos impositivos depende de controle permanente, pelo agente de mudança, a fim de garantir o respeito às transformações efetuadas. Uma vez removido êsse controle, o sistema retorna, em grande parte, ao estado anterior à mudança. A rigor, portanto, a mudança não ocorre.

O relativo sucesso do movimento de reforma durante períodos ditatoriais é explicável em vista do excepcional poder de controle dos agentes de reforma. Da mesma forma, a **débacle** da reforma é explicável pela restrição dêsse poder, **já que a estratégia utilizada não logrou internalizar os valores que assegurariam continuidade à obra reformista.**

As atuais condições políticas do Brasil reforçam a importância do modelo de internalização para o processo reformista. De certa forma, há um retorno ao passado, no sentido de que os agentes de reforma dispõem novamente de processos

impositivos para efetuar mudanças. Como conciliar a necessidade imediata de recorrer ao modelo impositivo (às vezes, até para garantir a sobrevivência do regime) com a necessidade de internalizar os valores das reformas, de modo a garantir a sua continuidade após a normalização política do país? Do ponto de vista da estratégia de reforma, é este o dilema básico da atual burocracia brasileira. As reformas levadas a efeito no Ministério da Fazenda, por exemplo, parecem ter alcançado excelentes resultados — a arrecadação tem crescido substancialmente, sistemas eficazes de controle simplificaram a coleta de impostos, tornando-a também mais segura tanto para o contribuinte quanto para o servidor público, e assim por diante. Essas reformas adotaram um escopo de mudança gradualista; também optaram por uma orientação seletivista, não no sentido de se concentrarem numa área de maior mutabilidade da burocracia, mas numa área em que a reforma era um imperativo para a própria estabilidade política do regime. **Contudo, não há negar que os agentes de mudança têm desfrutado de poderes excepcionais, que mais cedo ou mais tarde serão reduzidos. Nessa ocasião é que se poderá julgar da adequabilidade da estratégia utilizada.** O simples reconhecimento, pelo agente de mudança, da necessidade de internalização da reforma, torná-lo-á mais sensível às possibilidades de garantir a continuidade das conquistas de hoje mediante a disseminação, na burocracia, dos valores pertinentes àquelas conquistas.

Liderança por cooptação. A estratégia da reforma administrativa deve abster-se de qualquer orientação elitista, de que resulte uma progressiva insulação do grupo de reforma, em relação à estrutura de liderança do serviço público. Um punhado de técnicos, uma elite administrativa, empreendeu a gigantesca tarefa de reformar a burocracia federal. Embora uma rede de unidades administrativas tenha sido formalmente criada para fazer a reforma — os departamentos de administração — e o pessoal de tais unidades pertencesse aos ministérios, a cooptação dessas lideranças não ocorreu de fato. Portanto, a organização para a reforma nunca chegou a constituir um sistema, com uma unidade central e várias periféricas comungando dos mesmos valores, qualificações profissionais e lealdades organizacionais. Noutros termos, **o grupo de mudança não formou nunca uma**

constelação, mas permaneceu como estrela solitária no firmamento da burocracia. Do ponto de vista de estratégia de mudança, tal insulação da liderança da reforma exerce profunda influência no desenvolvimento de resistências contra as mudanças em vista, e na coalisão dessas resistências numa "frente única" contra a elite reformista. A progressiva expansão da liderança da reforma, pela cooptação de outras lideranças da burocracia, aumentaria consideravelmente as possibilidades de implantação da reforma.

Os elementos discutidos acima carecem ainda da especificidade e da abrangência necessárias à formulação de um modelo brasileiro de estratégia de reforma administrativa. Entretanto, à luz das características estratégicas prevaletentes na experiência reformista brasileira, tais elementos indicam **uma reformulação no sentido de substituir-se uma estratégia predominantemente estruturalista por outra, predominantemente comportamentalista.** A burocracia brasileira apresenta-se cristalizada, inflexível, em muitas áreas, e informalizada, hiperflexível, em tantas outras. À reforma administrativa cumpre uma tarefa dupla e aparentemente paradoxal de desburocratizar as primeiras e burocratizar — no sentido weberiano — as segundas. Num e noutro caso, os cursos e formas da ação de mudança devem consubstanciar uma estratégia comportamentalista, formulada a partir das realidades comportamentais da burocracia.