

# A mudança difícil: notas sobre reforma do Estado e recursos humanos\*

MARCO AURÉLIO NOQUEIRA\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Um cenário de incertezas; 3. Reptos ao Estado; 4. Recursos humanos para a mudança.

**PALAVRAS-CHAVE:** reforma do Estado; recursos humanos.

A partir da consideração do ambiente de transformações e incertezas típico deste fim de século, responsável pelas tendências que estruturam o Estado e a sociedade, este artigo procura avaliar alguns dos principais desafios do Estado diante de uma sociedade dinâmica, diferenciada e às voltas com inúmeras dificuldades para equacionar a questão da inclusão social. Desta avaliação parte a discussão a respeito dos recursos humanos públicos. Uma de suas principais conclusões é que a gestão de recursos humanos compatível com as exigências do mundo contemporâneo deve ir muito além dos aspectos “técnicos” e legais. Precisa ser pensada em termos políticos e ter em seu centro uma bem-concebida e bem-executada política de formação, capaz não só de “treinar” funcionários, mas de impulsionar a radical conversão da postura e da mentalidade do servidor público.

## **The hard change: notes on State reform and human resources**

Considering the changing and uncertain environment typical of this turn of the century, which is responsible for the trends that structure State and society, this paper tries to appraise some of the main challenges posed to the State by a dynamic and differentiated society, dealing with a great number of difficulties in order to overcome the question of social inclusion. It then discusses public human resources. One of its main conclusions is that the management of human resources, in order to comply with today's demands, must cover much more than “technical” and legal issues. It must be considered in political terms, and its core must be a well conceived and executed formation policy, not only able to train public servants, but capable of boosting a radical change in their attitudes and mentality.

---

\*Artigo recebido em ago. 1997 e aceito em dez. 1998.

\*\* Professor da Unesp/Araraquara e pesquisador sênior da Fundap.

## 1. Introdução

A questão dos recursos humanos no setor público brasileiro tem sido recorrente na agenda das discussões que se travam, já há alguns anos, sobre os rumos do Estado e da administração pública no Brasil. No nível mais geral da opinião pública, a atenção tem recaído quase sempre sobre o despreparo técnico e o reduzido profissionalismo dos servidores, sobre o amplo leque de “regalias” e privilégios funcionais e, principalmente, sobre a “excessiva” quantidade de funcionários, responsáveis maiores por uma série de mazelas do serviço público, entre as quais incluir-se-ia, em lugar de destaque, o elevado peso da folha de pagamentos. Registra-se aí, nesse movimentado plano informado pela mídia, pelo senso comum das pessoas, pelos posicionamentos partidários, pelos condicionamentos ideológicos, toda a imagem negativa acumulada pelos serviços públicos junto aos cidadãos, face escancarada de um complicado processo de “deslegitimação” do Estado cujos desdobramentos parecem longe de se esgotar.

Já entre os servidores públicos, o foco bifurca-se. Nos espaços menos visíveis do aparato público, povoados pela grande massa dos funcionários incógnitos, vicejam o ceticismo e o desânimo, com nítido e incontestado predomínio da questão salarial. Vive-se, aqui, um clima de ausência de compromissos com o Estado, de desesperança e confusão ideológica, de alheamento em relação às questões substantivas e aos dispositivos legais de natureza mais geral. Por outro lado, nos espaços mais capazes de vocalização e projeção, recortados pela atuação das vanguardas sindicais e associativas, vigora um implacável espírito de corporação, direcionado para banalizar o entendimento do todo, condicionar a perspectiva analítica à explicitação de uma inesgotável agenda de reivindicações e reduzir toda e qualquer discussão à dimensão dos direitos, com a conseqüente diminuição do peso relativo das obrigações, das responsabilidades, das possibilidades efetivas. De um modo ou de outro, o problema dos recursos humanos acaba por ser empurrado para os bastidores, ficando o palco ocupado por um ativo bloco de atitudes contrárias à mudança.

Entre os pesquisadores e os técnicos governamentais, a ênfase se desloca mais uma vez, passando a recair sobre a inexistência, no Estado brasileiro, de uma efetiva política de recursos humanos, capaz de ser algo mais do que uma mera “logística” de pessoal, de repor a identidade profissional do servidor, responsabilizá-lo eticamente e melhorar sua *performance* nos vários órgãos e setores da administração pública. Privilegia-se também, nesse nível, o quadro de inoperância, disfuncionalidade e vazio estratégico que vigora na administração pública, por força, sobretudo, da crise que se abateu sobre o Estado, do desarranjo das finanças públicas, da incapacidade do sistema político de responsabilizar os governantes e de auxiliá-los na elaboração e implementação de planos de governo consistentes, da natureza errática e desorganizadora das sucessivas “reformas administrativas” e da rigidez formalista da própria máquina burocrática, que se mostra aferrada a padrões de conduta e organi-

zação incompatíveis com as mudanças aceleradas e os desafios do mundo contemporâneo.

Seja qual for o nível em que nos coloquemos, uma constatação impõe-se de modo categórico: desafiado como está pela combinação de processos simultâneos de crise, mudança e inovação, o Estado brasileiro não pode mais postergar a colocação em prática de um bem-planejado e consistente processo de auto-reforma. Para tanto, precisa pôr em seu centro, dentro de seu próprio sistema nervoso, a perspectiva de uma nova modalidade de gestão de recursos humanos, que seja capaz tanto de carrear para o Estado a essência da cultura da época (conhecimentos, informações, paradigmas explicativos, inovações tecnológicas), quanto, sobretudo, de elevar os recursos humanos públicos à condição de protagonista ativo da reforma e da requalificação do aparato administrativo e governamental. Esse é um dos principais requisitos para que o Estado volte a desempenhar um papel de relevo na vida nacional, que não parece destinada a poder se dissociar de um expressivo protagonismo estatal.

Se assim parece ser, uma pergunta se impõe desde logo em qualquer discussão a respeito dos intrincados temas da reforma da administração, da gerência de recursos humanos ou da gestão estatal: qual Estado se trata de reformar, com qual Estado mostra-se mais factível a construção de um futuro fundado em eficiência, desenvolvimento e justiça social?

No texto que se segue, procurarei apresentar algumas considerações sobre certos aspectos desse controvertido emaranhado de questões. Começo delineando o cenário no qual se deve discutir o problema dos recursos humanos do Estado. É um cenário decisivo, pois fornece o fundo sobre o qual podemos compreender as tendências inscritas no presente e organizar os temas inerentes ao assunto que desejamos discutir. Isso feito, procurarei relacionar os principais desafios do Estado, para então desviar o foco para a questão dos recursos humanos, procurando pensá-los na sua relação com a dinâmica dos tempos atuais.

## 2. Um cenário de incertezas

A essa altura, já está patente — seja pela ampla difusão de informações, seja pelos alertas provenientes de reflexões especializadas, seja, sobretudo, pela experiência concreta do dia-a-dia de cada cidadão — que nos encontramos totalmente imersos em um mundo marcado pela mudança acelerada. Na atual fase histórica, entrecruzam-se inovações tecnológicas e modificações socio-culturais profundas, com impactos que repercutem em todos os setores. A revolução tecnológica e informacional é hoje uma tendência dominante no mundo. Ela abala os próprios alicerces da sociedade industrial contemporânea. Altera as noções de tempo e espaço, bem como o fluxo das informações, o pensar, o sentir, o escrever. Produz inédita diversidade funcional, faz surgir novos grupos profissionais, acentua estratificações e rompe a tradicional estrutura das classes sociais, na medida mesma em que transforma o *status*, a

natureza e o caráter do trabalho. Ao mesmo tempo que abala as bases e as rotinas de todas as organizações e circuitos produtivos, a revolução tecnológica dos nossos dias dá curso a um perverso tipo de crescimento econômico sem emprego, claro indicador da ambivalência inerente aos novos instrumentos e recursos técnico-científicos gerados pelas transformações da modernidade.

No ambiente histórico global, as transformações provocam verdadeiros cataclismos. A ordem política internacional já se distanciou categoricamente dos padrões que dominaram todo o século XX: blocos bipolares e dominações imperialistas foram substituídos por novos e mais perversos tipos de competitividade e dependência, ao mesmo tempo que se abriram novos espaços para a cooperação, a interdependência e a integração econômica. No plano socio-cultural mais amplo, não é difícil constatar que já se alterou o modo de pensar a vida: deslocaram-se valores enraizados e perderam eficácia concepções que até há pouco serviam para explicar o mundo e orientar os comportamentos. São muitas as interrogações e profunda a crise dos paradigmas.

A força, a intensidade e a rapidez com que tudo se transforma dificultam as sínteses, problematizam as conclusões e impelem o pensamento a operar com altas taxas de incerteza e imprevisibilidade. O mundo tingem-se de *complexidade*, isto é, de um particular tipo de “complicação”. Não se trata tanto de aumentos quantitativos e de natureza organicista, mas da introjeção de qualidades inteiramente novas, que tendem a desestruturar o que estava estruturado, a fragmentar o que estava soldado, a generalizar a convicção de que não mais existem centros de imputação capazes de ordenar processos, promover unificações e dinamizar organizações. O ceticismo torna-se tendencialmente dominante, tanto quanto a sensação de perplexidade, de que inexistem certezas, de que o futuro é um túnel escuro e imperscrutável.<sup>1</sup>

Seja como for, é um fato que a complexidade traz consigo um aumento sem precedentes da taxa de incerteza. Nas palavras de Edgar Morin, por exemplo, “a complexidade se apresenta como dificuldade e como incerteza, não como clareza e como resposta. O problema é saber se é possível responder ao desafio da incerteza e da dificuldade”. Mas não existe uma complexidade, mas “complexidades”, e não se pode almejar a aproximação científica desse fato através de uma definição preliminar; devemos seguir diferentes estradas: “a complicação, a desordem, a contradição, a complementaridade, a dificuldade lógica, os problemas de organização etc.”. As várias complexidades, no fundo, se entrelaçam, formando um “tecido”, uma “unidade da com-

---

<sup>1</sup> Como se sabe, esse ponto de vista freqüente com insistência os textos de diversos estudiosos das ciências sociais, aparecendo também entre os que se dedicam aos problemas administrativos e gerenciais. Desde há vários anos, aliás, a discussão a respeito da complexidade não se limita mais às investigações dos físicos e químicos (ambiente no qual nasceu a reflexão sobre a complexidade das estruturas), mas ocupa vastas zonas do campo técnico e científico. Para um balanço a respeito das diversas posições nas várias ciências, ver Bocchi & Ceruti (1985). Para uma visão crítica a respeito dos usos da tese da complexidade, ver Barcellona (1988).

plexidade”, que é reforçada precisamente pela diversidade e pela variedade das complexidades que a teceram. A complexidade, assim, mostra-se como um fato ambivalente, de duas faces. Em uma primeira instância, afirma Morin, ela se apresenta “como névoa, como confusão, como incerteza, como incompreensão lógica e irreducibilidade”. Mostra-se, assim, como obstáculo e desafio. Porém, “quando avançamos pelas vias da complexidade, damos conta de que existem dois núcleos conexos: um núcleo empírico e um núcleo lógico. O núcleo empírico compreende as desordens e os fenômenos aleatórios, de um lado, e as complicações, as multiplicações e as proliferações, de outro. O núcleo lógico refere-se, ao contrário, de um lado, às contradições que devemos necessariamente enfrentar, e, de outro, aos problemas de indefinição internos à lógica”. Em suma, conclui Morin, “a complexidade parece negativa ou regressiva porque representa a reintrodução da incerteza em um conhecimento que havia partido triunfalmente para a conquista da certeza absoluta. Mas o aspecto positivo, o aspecto progressivo que pode derivar da resposta ao desafio da complexidade, consiste na decolagem rumo a um pensamento multidimensional” (Morin, 1985:56-7).

Planejar e organizar nesse ambiente tornou-se uma operação custosa e repleta de riscos e artificialismo. De todas as partes parecem vir confirmações para a tese de que as estruturas vivem cada vez mais em situação de equilíbrio instável, têm dificuldades para projetar o futuro, podem se desestabilizar repentinamente e mergulhar em crise terminal. Tal situação tem impacto sobre toda a racionalidade contemporânea, combinando-se com uma das mais fortes alterações no campo dos paradigmas do conhecimento. Tornaram-se obsoletas, por exemplo, as concepções que figuram a natureza (ou a sociedade) como um ser passivo, submetido a leis deterministas rígidas. Agora ganha destaque o reconhecimento das probabilidades, das instabilidades dinâmicas, das “leis do caos” e das “estruturas dissipativas de não-equilíbrio”, com as quais Prigogine (1996) atestou que “para além do primeiro ponto de bifurcação, produz-se um conjunto de fenômenos novos” que desestabilizam e “desorganizam” os estados estacionários.<sup>2</sup>

Como, então, tecer elogios fáceis à revolução em curso? Ela não produz incondicionalmente “progresso” e melhorias, não garante uma apropriação mais civilizada da natureza, não estimula a agregação superior dos cidadãos, não revitaliza categoricamente a democracia. Afinal, em seu centro, está a “tira-

---

<sup>2</sup> Pode-se encontrar nesse texto minuciosa discussão a respeito do problema, com base no pressuposto de que “se nosso mundo devesse ser compreendido através do modelo dos sistemas dinâmicos estáveis, não teria nada em comum com o mundo que nos cerca: seria um mundo estático e previsível, mas não estaríamos lá para formular as previsões. No mundo que é o nosso, descobrimos em todos os níveis flutuações, bifurcações, instabilidades. Os sistemas estáveis que levam a certezas correspondem a idealizações, a aproximações. (...) Hoje, não temos mais medo da ‘hipótese indeterminista’. Ela é a consequência natural da teoria moderna da instabilidade e do caos. E confere um significado físico fundamental à flecha do tempo, sem a qual somos incapazes de compreender os dois principais caracteres da natureza: sua unidade e sua diversidade” (Prigogine, 1996:57-8).

nia do tempo real” mencionada por Paul Virilio, que “tende a liquidar a reflexão do cidadão em benefício de uma atividade reflexa. A democracia é solidária, não solitária, e o homem tem necessidade de refletir antes de agir. O tempo real e o presente mundial exigem do telespectador um reflexo que já pertence à manipulação. A tirania do tempo real é uma sujeição do telespectador. A democracia está ameaçada em sua temporalidade, já que a expectativa de um juízo tende a ser suprimida. A democracia é a expectativa de uma decisão tomada coletivamente. A democracia *live*, a democracia automática, liquida essa reflexão em benefício de um reflexo” (Virilio, 1996:84-5).<sup>3</sup> Além do mais, prossegue Virilio (1996:75), nessa época em que “um tempo mundial liquida a diferença dos tempos locais”, o Estado-nação encontra-se dilacerado entre duas necessidades. “Por cima, ele é ultrapassado pela possibilidade de um Estado transnacional e, por baixo, pelas vontades de emancipação regional e de descentralização. Esse duplo movimento é um movimento suicida para a democracia e a política. Na medida em que se constrange o Estado nacional simultaneamente por cima e por baixo, não há como subsistir o Estado transnacional e nos dirigimos para um Estado de guerra civil, como ocorre nos países do Leste europeu”. Ao mesmo tempo, por serem “tecnologias da cibernética” — isto é, tratem de processos de comando e de comunicação entre os homens e as máquinas —, as novas tecnologias da informação “põem em rede relações e informação e, exatamente por isso, veiculam com bastante evidência a perspectiva de uma humanidade unida, mas também de uma humanidade reduzida a uma uniformidade”. Acabam por materializar os “três atributos do divino: a ubiqüidade, a instantaneidade, o imediatismo; a onividência e a onipotência. Isso não tem nada a ver com a democracia, é uma tirania” (Virilio, 1996:13 e 17).

A revolução em curso contém seguramente muitos elementos de progresso e democratização, mas está toda cortada por processos de sinal contrário. Acima de tudo, ela é profundamente contraditória. Basta ver, por exemplo, a facilidade com que avançam a destruição do planeta, a degradação do meio ambiente, a implosão das condições de vida nos grandes centros urbanos. Ou, então, o paradoxo de vivermos em uma época que assiste a uma transformação política repleta de elementos de estímulo à vida democrática e à integração, ao lado do ressurgimento de postulações nacionalistas exacerbadas, de racismos e discriminações, da reprodução ampliada da pobreza e da exclusão. No próprio plano da cidadania, ao mesmo tempo que se alarga categoricamente o campo dos direitos, generalizam-se atitudes individualistas extremas, predatórias, de desrespeito explícito pelo direito do outro, pelo

---

<sup>3</sup> A ativação do tempo real pelas novas tecnologias da informação, esclarece Virilio (1996:13-4), “significa, queira-se ou não, a colocação em curso de um tempo sem relação com o tempo histórico, ou seja, um tempo mundial. O tempo real é um tempo mundial. Mas toda a história fez-se em um tempo local. E as capacidades de interação e de interatividade instantâneas desembocam na possibilidade de colocação em curso de um tempo único. Trata-se de um evento sem paralelo. De um evento positivo e, ao mesmo tempo, de um evento carregado de potencialidades negativas”.

bem comum, pela vida alheia. Vive-se numa época em que as pessoas se matam por querelas de trânsito, exacerbam seus egoísmos e sua indiferença, em que se queimam índios e mendigos em paradas de ônibus.

Os múltiplos efeitos da complexidade crescente espalham-se por todos os planos da vida e da organização social contemporânea. Entre outras coisas, ela “vem tornando inviáveis os mecanismos jurídicos de controle e direção baseados na rígida dicotomia entre o constitucional e o inconstitucional, o legal e o ilegal. Está tornando impossível o enquadramento jurídico de situações heterogêneas e multifacetadas por normas padronizadoras com validade universal. E tem minado a efetividade das intervenções diretas por parte do Estado, rompendo com a exclusividade de seus direitos e obrigando-o a promover um ambicioso e problemático processo de deslegalização de suas obrigações e desconstitucionalização de suas responsabilidades. Incapaz de promover uma regulação minudente das relações socioeconômicas, ele optou pragmaticamente por estimular a livre negociação e aceitar como inexoráveis os mecanismos de auto-organização social e econômica, limitando sua atuação jurídica à tentativa de coordenar essas diferentes formas emergentes de legalidade” (Faria, 1997:2).

Por tudo isso, torna-se de grande relevância — não só, mas seguramente sobretudo para o pensamento administrativo e organizacional — extrair o máximo de duas das conclusões a que chega Edgar Morin em sua discussão a respeito da complexidade. Por um lado, afirma ele, “o problema da complexidade não consiste na formulação de programas que possam ser inseridos em computadores. Em vez disso, a complexidade pede a estratégia, pois apenas a estratégia pode nos permitir avançar em direção ao que é incerto e aleatório. A arte da guerra é uma arte estratégica porque é uma arte difícil, que deve dar conta não só da incerteza relativa aos movimentos do inimigo, mas também da incerteza relativa ao que o inimigo pensa e, portanto, àquilo que ele pensa que nós pensamos. A estratégia é a arte de empregar as informações que se produzem na ação, de integrá-las, de formular subitamente determinados esquemas de ação e de se pôr em condições de recolher o máximo de certezas para enfrentar o que é incerto”.

Por outro lado, “o imperativo da complexidade consiste em pensar de forma organizacional, consiste em compreender como a organização não se resume a poucos princípios de ordem, a poucas leis, e como ela tem necessidade, antes disso, de um pensamento complexo extremamente elaborado. Um pensamento organizacional que não compreenda a relação auto-eco-organizativa — isto é, a relação profunda e íntima entre sistema e ambiente —, que não compreenda a relação hologramática entre as partes e o todo, está condenado ao lugar-comum, à banalidade e, portanto, ao erro” (Morin, 1985:59-60).

Como derivação das complexas transformações do mundo contemporâneo, a superestrutura cultural da modernidade acabou por ser posta em xeque, seja no plano da criação artística, seja no das ideologias políticas ou dos

paradigmas científicos. É que, como já observou Habermas (1987a e 1987b), “a utopia de uma sociedade do trabalho perdeu sua força persuasiva”, arrasando consigo o conjunto das “energias utópicas” da sociedade moderna. Em decorrência, a cultura ocidental “perdeu a confiança em si mesma”, deixando espaço aberto para o surgimento de diversas teorias “pós-modernistas”, desejosas — em suas versões neoconservadoras ou radicais — do estabelecimento de um “fim” ou esgotamento da própria modernidade. O fato, portanto, é que “aqueles que querem continuar o projeto incompleto de uma modernidade que derrapa se vêem confrontados com diferentes opositores, os quais se unem apenas na determinação em dizer adeus à mesma modernidade”.

Não é por acaso que proliferam — sob o rótulo genérico de “pós-modernidade” — tipos variados (nem sempre fundamentados) de teorias do “caos” e da “desordem”, bem como toda uma literatura escapista de fundo lúdico, esotérico ou espiritualista. O próprio pensamento teórico é cortado pela colocação em dúvida da força da razão e da ciência perante sistemas que se tornariam, incessantemente, sempre mais complexos e “flutuantes”. A realidade, em consequência, não conteria mais em si nenhum princípio de verdade, possibilitando tão-somente o alcance de “verdades parciais”. Ficam, assim, problematizadas as teorias que vêem o processo social como um todo articulado por contradições que se superam, bem como as concepções valorativas associadas a projetos de mundo. A própria política é reduzida a aparato de controle e manejo de uma complexidade turbulenta, imprevisível e “implaneável”. Fica despojada de sujeitos e de identidades estáveis: o sistema admitiria apenas identidades fugazes e polimorfos, lógicas autônomas, acasos e indiferença. De um ângulo mais geral, é sobre esse terreno que nascem e se desenvolvem as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e toda uma vasta gama de atitudes contra o Estado, contra os governos nacionais, contra a política. É desse terreno que retira alimento, para crescer e se difundir, o pensamento neoliberal, com sua aposta nas capacidades reguladoras do mercado, na competitividade, no individualismo e na “desconstrução” do Estado do bem-estar.<sup>4</sup>

A revolução que se verifica na sociedade contemporânea não eliminou as extensas zonas de miséria e pobreza que se espalham pelo mundo e se cristalizam no interior de muitas nações. De certo modo, além de estar reproduzindo a desigualdade e a exclusão (ao criar, por exemplo, desemprego), a revolução em curso — sobretudo por sua inesgotável capacidade de elaborar informações e difundir-las maciçamente — tornou a pobreza ainda mais eloquente, conhecida de todos e incômoda para todos, moral e materialmente. Em que pese aos constantes avanços tecnológicos, as descobertas da ciência e as conquistas produtivas, a desigualdade só faz crescer no mundo. Desníveis

---

<sup>4</sup> Sobre alguns dos efeitos políticos desse processo, remeto a Nogueira (1995:105-28).



brutais de renda, de escolaridade, de saúde, de nutrição, de oportunidades separam cada vez mais os homens. Irrumpem onde antes havia padrões invejáveis de equidade, penetrando pelas fendas da ordem social, encarapitados nos ombros de desempregados, de desprotegidos, de migrantes. Cristalizam-se e ganham inédito aprofundamento em países historicamente desnivelados e há décadas vivendo na expectativa do início de uma era de maior justiça social.

A desigualdade alarga-se por conta da reprodução exaustiva do passado, por efeito de violências da revolução tecnológica, ou como consequência da combinação de ondas do passado e do futuro. Hoje, a rigor, todos os países estão expostos ao risco. Só que, em alguns, que mergulham de modo mais “passivo” na globalização, o impacto é demolidor.

Além de espelhar uma situação indigna de injustiça e exclusão, a pobreza desses tempos complexos gera, por si mesma, um ambiente emocional e contrário à política: dificulta a democracia, causa tensões aos governos e convulsiona a base do sistema político, injetando nele pressões e comportamentos erráticos, “populistas” e demagógicos. A pobreza introduz, na agenda pública, uma efetiva sobrecarga de demandas de difícil atendimento. Potencializa, em suma, a crise da política própria da complexidade e agrava as dificuldades do Estado, comprometendo os alicerces mesmos da governabilidade democrática.

A pobreza convive hoje com três tendências que a reforçam e a ampliam em seu espectro. Por um lado, sobretudo na América Latina, convive com a colocação em prática de políticas de “desregulamentação” e ajuste econômico de forte teor recessivo. Em segundo lugar, convive com a redução da capacidade de investimento do Estado, o que afeta sobretudo os programas e políticas sociais. Em terceiro lugar, convive com o fantasma do crescimento sem emprego típico da era tecnológica-informacional e capaz de gerar, a cada momento, ondas de excluídos, subempregados e pobres de “novo tipo”. A pobreza em larga escala é a prova mais cabal das ambivalências da modernidade.

Houve um tempo, não muito distante, em que se acreditava que a pobreza e a desigualdade representavam uma espécie de “sacrifício” inevitável: eram o preço que se pagava pela construção do “progresso”. Que, com a expansão econômica, paulatinamente, viria junto a solução para as mazelas sociais. Que bastaria, portanto, operar em termos macroeconômicos para que a igualdade se produzisse. Que, nessa medida, não seria necessário investir em políticas sociais, já que o progresso social seguir-se-ia automaticamente ao desenvolvimento econômico. Que seria impossível dividir o bolo antes que ele crescesse.

Sabemos bem a que levaram essas convicções. Populações inteiras perderam anos preciosos à espera de um desenvolvimento que operaria milagres. Muitas sociedades, como o Brasil, converteram-se em potência industrial sem dar um passo à frente no que se refere ao desenvolvimento social. Pioraram nos mais diversos campos, na saúde, na habitação e, sobretudo, na educação, sem falar na distribuição de renda. Países chegaram à democracia, passaram a ser governados com maior sensibilidade e realizaram importantes avanços formais (legais) sem que o fosso social parasse de se dilatar.

Particularmente na América Latina, os gastos governamentais com o social não subiram, poucos esforços foram despendidos para melhorar a qualida-

de da gestão das políticas sociais, quase nada foi feito para valorizar seriamente o “capital humano” dos diferentes países. E o pior é que a inoperância dos governos nessa área passou a caminhar de mãos dadas com o desinteresse da sociedade, com a problematização da solidariedade, com a incapacidade da política de gerar impulsos que responsabilizem as diversas instâncias nacionais.

Aos poucos, a situação ficou próxima demais de seu limite. Tornou-se evidente que algo precisa ser feito com alguma urgência, sob pena de se comprometer todo o futuro e de se tornar o presente intolerável. Embora ainda circunscritas a círculos relativamente reduzidos, algumas constatações passaram a se impor.

Primeiro, embora seja verdade que o desenvolvimento econômico não traz por si só desenvolvimento social, também é inegável que políticas e ajustes macroeconômicos recessivos são poderosas fontes geradoras de pobreza e desigualdade. Quanto mais demorarmos para dinamizar a economia, mais assistiremos ao aprofundamento das distâncias sociais.

Segundo, não é mais possível (se é que o foi alguma vez) imaginar um crescimento econômico sustentável sem investimentos regulares, expressivos e permanentes no social. A pobreza e a desigualdade deformam a economia, quebram-lhe a competitividade e estiolam seus mercados; chegam, mesmo, a bloquear o próprio crescimento. Por isso, a política econômica não pode continuar a ser concebida de costas para a política social: ela precisa ter um forte e claro conteúdo social.

Terceiro, a adoção firme de políticas sociais especificamente voltadas para a diminuição da desigualdade gera estímulos fantásticos nos vários níveis da sociedade. Sua contribuição para a economia, por exemplo, é notável, tanto em termos de aumento da eficiência dos trabalhadores quanto em termos de estabilidade. Sem diminuição da desigualdade e da exclusão, além do mais, a política e a democracia estão permanentemente ameaçadas, a cultura tende à elitização ou é sugada pela *mídia* e se descaracteriza, e assim por diante.

O reconhecimento desses três pontos, entre outros, está hoje no centro das preocupações de numerosos intelectuais, freqüente agendas de governos, de ONGs e de partidos democráticos, tornou-se recomendação expressa de importantes agências internacionais de fomento, como o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nunca se reuniram tantos apoios para uma causa tão nobre. O problema é que o fim do século está envolto por uma lógica “cega” e irracional, que retira a liderança do Estado, gera muitos egoísmos, espalha confusão e ceticismo. O campo de batalha, porém, está delimitado e, nele, pequenas vitórias têm repercussões de impacto incomensurável.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil converteu-se em uma sociedade complexa. Tornou-se um país industrial e moderno, sem deixar de ser miserável: tornou-se miseravelmente complexo. Saltamos para o futuro em um intervalo de

tempo relativamente estreito, protagonizando um processo de modernização capitalista orientado pela construção de uma consistente economia industrial, sem a resolução concomitante nem do problema da terra, nem da heteronomia nacional, nem, acima de tudo, da exclusão social. Hoje, às vésperas da virada do século, já mergulhamos no mundo informacional, conhecemos diversos aspectos da vida “pós-industrial”, mas temos também os piores indicadores sociais, uma população majoritariamente excluída dos benefícios do progresso, carregada de demandas, expectativas e carências. Participamos de dois universos distintos, mas estruturalmente fundidos e integrados. Sofremos, em suma, os males do presente (e do futuro), sem termos sanado os males do passado. Exatamente por isso, nossa modernidade derrapante é ainda mais incompleta do que em outras partes.

Entre os anos 1970 e 90, os indicadores das mazelas sociais brasileiras e da crise do prevaente padrão de regulação estatal tornaram-se tão patentes que acabaram por impor o imperativo ético e teórico de encontrar saídas inovadoras em termos de políticas públicas, organização e intervenção do Estado. Não se tratará apenas de minimizar os efeitos mais perversos da “selvagem” modernização do país, mas de alcançar um patamar consistente de intervenção, a partir do qual fique possível enfrentar resolutamente a questão social e atualizar as estruturas do país ao desenvolvimento já adquirido por sua economia e aos desafios contemporâneos.

A verdade é que o Brasil foi atingido, num arco histórico bastante concentrado (1950-90), por uma verdadeira revolução capitalista, responsável maior pela transfiguração da ordem econômica, das estruturas sociais e das feições demográficas e culturais da sociedade. O país cresceu econômica e populacionalmente, industrializou-se, alterou sua estrutura ocupacional, redistribuiu-se no espaço, ganhou complexidade. No intervalo desses 40 anos, por exemplo, progredindo a taxas médias de quase 3%, a população total passou de 52 milhões para 146 milhões, com o segmento urbano crescendo de 36 para 74%, e o segmento rural decrescendo de 64 para 26%. A sociedade, portanto, urbanizou-se irrefreavelmente, concentrando-se em cidades cada vez mais encorpadas: se em 1950 apenas 20% da população viviam em centros urbanos com mais de 20 mil habitantes, nos anos 1980 esse número ultrapassou a casa dos 50%. Nas metrópoles que então se constituíram, o cenário passou a contar com a presença ativa de novas camadas médias, de um empresariado mais bem delineado e de um numeroso proletariado industrial, cujo ímpeto associativo e organizacional não só se expandiu expressivamente, como buscou maiores margens de autonomia em relação aos mecanismos reguladores do Estado. Passou a contar, também com massas crescentes de migrantes expulsos de suas terras e de seus modos de vida tradicionais, atraídos pelas promessas da grande cidade e que nela se encaixaram de maneira tensa e difícil.

A acelerada modernização promoveu uma inédita diferenciação socio-cultural, multiplicou os interesses e estimulou a constituição de uma expressiva rede de organismos e associações. Articulando-se com a crise do regime autoritário e a dinâmica da transição democrática, esse processo ativou os

sindicatos e permitiu o surgimento de inúmeros sujeitos coletivos, importantes movimentos libertários e diversas lutas reivindicatórias. Nasceu daí uma sociedade civil inegavelmente encorpada, complexa e com grande potencial político. Além do mais, a indústria cultural e uma sofisticada televisão mexeram com práticas enraizadas, costumes e idéias. O conjunto das mudanças influenciou os comportamentos e expectativas políticas, forçou a abertura de espaços para a vocalização dos novos interesses, transformou os padrões de participação e de competição eleitoral. O número de eleitores evoluiu extraordinariamente: alcançou a cifra de 58 milhões nas eleições de 1982 (quase a metade da população) e ultrapassou a barreira dos 90 milhões nas eleições de 1994 (quase dois terços da população), indicando com eloquência os efeitos tanto da pressão demográfica quanto da democratização do país, responsáveis pela incorporação progressiva de novos segmentos sociais à vida cidadã e pela queda de diversas restrições que excluía analfabetos, soldados e jovens, por exemplo, da participação eleitoral. Do mesmo modo, o conjunto dos direitos sociais persistiu em contínuo alargamento e universalização.

O resultado de todo esse processo foi a transformação do país numa vigorosa sociedade industrial de massas. Uma vigorosa, porém confusa e dramática sociedade de massas, filha diletta de uma modernização conservadora e “passiva” que não socializou seus benefícios nem possibilitou a simultânea evolução das formas e instituições políticas. Vista em cena aberta, a moderna sociedade de massas brasileira mostra uma face injusta e excludente. Verdadeiros enclaves de miséria e subdesenvolvimento espalham-se pelo território nacional. Em muitas regiões, ainda parece vivo o passado colonial, especialmente no que se refere às relações de trabalho e às condições de vida, de alimentação, de saúde. São elevados os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo. A desigualdade social e a injustiça na distribuição da renda chegam a indignar por suas dimensões. É como se a sociedade estivesse bipartida, fraturada, mergulhada em épocas históricas diferentes e estruturalmente fundidas.

Confundida e problematizada pela mescla de tempos históricos que a atravessava, a sociedade “entregou-se” ao Estado, não teve como evitar o seu domínio. Acabou por delegar ao Estado o papel de condutor e defensor da modernização do país. Com isso, hipostasiou-se a dimensão da autoridade, em detrimento da democracia. Atuando como a parte mais “ativa” de uma sociedade que se transformava, crescia e solicitava em doses sempre crescentes, o Estado foi-se sobrecarregando de funções, hipertrofiou-se precocemente e passou a espelhar em si a mescla histórica que era obrigado a intermediar. Acabou formatado por dois princípios de estruturação, o patrimonial e o racional-legal, um condicionando o outro. Chegou às últimas décadas do século com seu desempenho gravemente comprometido e com sua máquina burocrática atravessada por muitos problemas de eficácia e eficiência.

Foi com essa bagagem que o Brasil transitou para a democracia, rompendo com o regime autoritário instalado em 1964. Fará isso de modo lento e acidentado, às voltas com dificuldades estruturais para constituir um espaço

público — um espaço regulado pelo Estado e ocupado pela sociedade civil —, o que obrigará o processo político a conviver com baixas taxas de predisposição democrática e instituições representativas pouco operantes. Em decorrência, o país não terá como evitar, entre outras coisas, a persistência de diversas formas de populismo e de manipulação política, que acabaram por “infantilizar” muitos grupos sociais, limitar o padrão da cidadania e retardar a educação política da sociedade. Com isso, a complexidade intrínseca à modernização do país reuniu-se aos complicados prolongamentos do “atraso” histórico e foi por eles requalificada. A encorpada sociedade civil nascida do vasto movimento de transfiguração societal ficou, assim, atravessada pela síntese de modernidade, autoritarismo e miséria que organizou o Brasil das últimas décadas.

Tudo isso complicou a transição democrática e, de certo modo, hipotecou o futuro. A transição avançou pelo caminho da conciliação e conteve mais elementos de continuidade do que seria razoável para que se inaugurasse com rapidez um efetivo regime democrático, capaz de dirigir e dar expressão aos diversos seres e interesses surgidos da modernização. Não houve ganhos expressivos em termos de organização e politização da sociedade civil, não se atenuou o quadro de miséria e exclusão, nem se resolveu a crise econômico-financeira. A ruptura com o legado do autoritarismo não pôde, assim, se aprofundar. Deixando de produzir resultados no curto prazo e sofrendo dificuldades em termos da qualificação de seus atores, a dinâmica conciliatória e pactuada da transição acabou por confundir identidades e estimular um opoicionismo participativo que, em nome da necessidade de romper com a “lógica” do processo político, se voltou para uma mobilização da sociedade civil impossível de se completar.

De qualquer modo, o país democratizou-se e soube construir meios de se reaproximar da prática da escolha direta de seus governantes, de ampliar a participação popular e de se reconstitucionalizar. A Carta de 1988 expressa com bastante fidelidade as tendências históricas do país e da redemocratização: representa inegável avanço no plano da afirmação dos direitos de cidadania e do estabelecimento de novas regras para a gestão das políticas sociais, mas está toda cortada por concessões, lacunas, contradições e “conciliações”.<sup>5</sup> Entre outras coisas, não dota o Estado de uma nova estrutura orça-

---

<sup>5</sup> Quase 10 anos após ter sido promulgada, a Constituição de 1988 ainda chamava a atenção dos analistas por suas contradições: “A Constituição deve ser redigida com simplicidade e clareza. A menos que não se queira que o ‘qualquer do povo’ a entenda e por ela pautue suas ações. A Carta de 1988 não é simples e muito menos clara; tanto assim que num momento diz que nenhum cidadão será obrigado a filiar-se a sindicato ou qualquer outra associação, e noutro ponto manda esse cidadão — que se considerava liberto do corporativismo de índole fascistóide — pagar a contribuição confederativa para o sindicato ao qual não se filiou. Como o cidadão não pode argüir diretamente a contradição interna da Constituição, vamos pagando aquilo que não temos a obrigação moral de pagar, porque não somos membros do sindicato” (Ferreira, 1997).

mentária, compatível com o expressivo crescimento de seus compromissos e obrigações. Também não coloca em curso uma adequada e abrangente “criação institucional” para fazer coro à “Constituição cidadã”, dificultando com isso as tentativas de passar da proclamação formal-legal para a implementação efetiva, de ir das intenções constitucionais para as práticas governamentais, de transformar direitos em situações de fato.

A nova Constituição, por outro lado, fixa o princípio da “descentralização participativa” para a gestão da nova área da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) (arts. 194 e 204). Em que pese a seus inegáveis méritos técnicos e políticos, o novo princípio tem dificuldade para ser implementado e abre espaço para uma sutil operação de transferência e “desresponsabilização” estatal, que avança nos anos subseqüentes. Congestiona ainda mais o espaço das decisões e obriga muitos protagonistas sociais a se envolverem nos complicados e desgastantes meandros da gestão pública. Dessa forma, a nova Constituição acabou por levar a uma espécie de requalificação da esfera da participação: dilatou-se a vertente dos “interesses” em detrimento da opinião política, sobrecarregaram-se os protagonistas de obrigações técnico-gerenciais em prejuízo das atividades de esclarecimento e educação política. Promoveu-se, assim, uma certa “despolitização” de parcela significativa do movimento social de cidadania, que é arrastado para a vocalização de interesses tópicos, em geral particularistas, direcionados muito mais para o fustigamento dos governos do que para a oposição democrática ao Estado. E tudo se dá, além do mais, sem ganhos de escala no campo específico da gestão pública.

Em suma, em vez de ser recebida como fator de vinculação e regulação das condutas governamentais, como instrumento capaz de balizar a atuação dos diversos protagonistas sociais, a Constituição de 1988 acabou por se converter em arena de disputas, por postergar o encontro de uma nova armação institucional para o país e por não facilitar nem a governabilidade, nem a competição política. Reflete, nesse sentido, a baixa capacidade reformadora da sociedade.

Por conta dos enlaces entre globalização, complexidade e prolongamento da exclusão social, governar ficou estruturalmente difícil, tanto no plano político quanto no técnico-administrativo, planos que evidentemente estão interligados. Não se trata, portanto, apenas de constatar que as dificuldades assolam os governantes *stricto sensu* (isto é, os homens eleitos para governar), mas sim que elas invadem todo o campo estatal e governamental, atrapalhando igualmente a *performance* dos servidores técnico-administrativos (planejar, implementar e monitorar políticas, por exemplo, tornaram-se operações mais difíceis, dados a quebra dos paradigmas, o volume das informações, o aumento da incerteza, a ampliação das demandas etc.).

Disso se conclui que cresceram as responsabilidades dos governantes, hoje expostos a um campo decisório muito mais complexo e turbulento, no qual interagem mecanismos de integração e interdependência que retiram

autonomia dos Estados, ao lado da multiplicação de demandas subnacionais “descentralizadoras”. Conclui-se também, por outro lado, que aumentaram paralelamente as responsabilidades dos servidores técnico-administrativos, *pari passu* com a ampliação da sua importância na operação governamental (só governa quem conhece, seleciona informações e planeja). Trata-se, em suma, de um campo de grandes desafios, que nada mais faz a não ser reiterar a relevância estratégica da questão dos recursos humanos públicos.

### 3. Reptos ao Estado

Esse quadro, entrelaçado com o amplo leque de particularidades da vida brasileira, impõe algumas sérias exigências ao setor público. A primeira delas é que a combinação de pobreza ampliada e complexidade crescente, ao lado da inédita ampliação do campo dos direitos de cidadania (com a consolidação, entre outros, do que tem sido chamado de “novos direitos”), estabelece que o setor público precisa aumentar bastante sua capacidade de responder às demandas da sociedade. É fácil perceber que estamos hoje às voltas com uma espécie de proliferação incontrolável das demandas. São reivindicações e reclamos vocalizados pelas zonas de pobreza, ao lado de outros, qualitativamente distintos, apresentados pelo complexo mundo da modernidade urbano-industrial. A sociedade, vivendo em ambiente democrático e em meio a ondas incessantes de inovação tecnológica, solicita cada vez mais. As demandas, desagregadas e progressivamente avolumadas, são literalmente disparadas contra um setor público despreparado para com elas lidar, já que não dispõe de agilidade, de adequada capacidade técnico-gerencial e, sobretudo, de algum tipo de “anteparo” ou “filtro” político-institucional. Em resumo, temos um Estado no qual os mecanismos de seleção, organização e decisão — próprios da esfera da representação — não funcionam bem. Nosso Estado está duplamente sitiado: pela sociedade solicitante e pelo sistema político em crise.

A principal exigência dos novos tempos, portanto, é a de melhorar a capacidade de resposta do Estado: o Estado precisa se qualificar em termos técnicos e organizacionais para conviver democraticamente com uma sociedade revolucionada, solicitante e explosiva. Isso significa que precisam ser radicalmente aprofundadas as articulações entre os universos da política, da ciência, da cultura e da técnica, de modo a instrumentalizar o Estado para dar conta da proliferação de demandas e problemas das mais diversas naturezas.

Temos, no Brasil, dado um nome a esse processo: *reforma do Estado*. Essa é a questão com a qual teremos de nos defrontar seriamente daqui para a frente: não há como seguir avante sem redesenhar o Estado, sem promover mudanças em seu formato organizacional, em suas práticas gerenciais e em sua ação. Precisamos fazer com que o Estado cumpra bem as funções que lhe são pertinentes, entrando em sintonia com uma sociedade miseravelmente complexa, que se modernizou sem ter resolvido seus problemas mais graves,

multiplicando-os ao invés de reduzi-los ou eliminá-los. A reforma do Estado fornece, assim, o eixo em torno do qual deve girar a discussão a respeito dos caminhos alternativos para a superação da “crise da modernidade” no Brasil. É também com base na perspectiva da reforma do Estado (e da administração) que devemos examinar a questão dos recursos humanos públicos.

Não é difícil constatar que, por conta dos efeitos da globalização neoliberal e da insistência no tema da reforma da administração, os servidores públicos brasileiros ingressaram numa etapa avançada do processo de crise e desvalorização que os está corroendo há um bom tempo. A sociedade, cansada do mau desempenho estatal, já não sabe mais o que esperar dos servidores públicos. Prefere culpá-los pelos desacertos. Os governos, parte do problema, já não sabem o que fazer com eles. Preferem obrigá-los a aceitar propostas reformadoras que não contaram com a sua participação e que, no limite, voltam-se contra eles. Além do mais, não lhes são fornecidas diretrizes claras de atuação. Com isso, a auto-imagem dos servidores vai-se esboroando, comida por sentimentos de injustiça, ceticismo e desesperança. Os servidores, em consequência, ou se deixam arrastar pela apatia, ou se põem a esperar o fim da carreira, ou simplesmente se revoltam. Deste ou daquele modo, tendem a renegar sua lealdade ao Estado e a desconfiar de toda e qualquer reforma. Deixam, entre outras coisas, de legitimar as propostas governamentais, passando a agir como fatores de dinamização dos *lobbies* que resistem à mudança.

A constatação não explica as dificuldades que têm bloqueado a viabilização dos projetos governamentais no terreno da reforma da administração. Mas ajuda a entender boa parte delas. Ajuda, também, a dimensionar a idéia mesma de reforma, esclarecendo que qualquer reforma, quando aprovada, não trará consigo, automaticamente, o paraíso que os ingênuos imaginam estar ao alcance da mão e só propiciará melhorias substantivas se — e apenas se — conseguir quebrar a auto-imagem negativa dos servidores, repor sua lealdade e mobilizá-los ativamente, incorporando-os como componentes fundamentais do Estado.

Isso significa que já deveria estar em curso, nas várias instâncias e unidades governamentais, uma vasta e audaciosa operação destinada a redefinir toda a política de recursos humanos do setor público. Trata-se de tirar a área do atraso crônico em que sempre vegetou. São muitos os que afirmam, por exemplo, que jamais existiu entre nós uma política de RH digna deste nome. Que tivemos “logísticas de pessoal” dedicadas a cuidar dos aspectos trabalhistas ou contratuais, mas não um conjunto coerente de princípios para organizar, direcionar e qualificar permanentemente os recursos humanos. A administração foi crescendo em tamanho, em gente e em atribuições, sem valorizar seu “capital humano”, dando mais importância à norma, ao regulamento, aos controles. Em decorrência, os servidores foram ficando defasados, perderam valor e acabaram por se deixar levar por posturas “desinteressadas”, consolando-se com as “vantagens” oferecidas pelo emprego público.

É fácil imaginar o que resultou disso. Mas é difícil imaginar como reverter o quadro, que, nesta paradigmática virada de século, se mostra de um ana-



cronismo a toda prova. Tudo aponta para a necessidade de que a criatividade e a iniciativa prevaleçam sobre a rigidez normativa, de que as pessoas sejam postas no centro mesmo das organizações, de que o “empreendedorismo” ganhe valorização em detrimento da obediência cega e passiva aos estatutos. Tudo aponta, em suma, para a elevação da política de recursos humanos à condição de requisito estratégico da administração pública.

Para melhorar sua capacidade de resposta e quebrar o cerco a que o submetem a complexa sociedade solicitante e o sistema político em crise, o Estado brasileiro precisa cumprir alguns requisitos fundamentais:

- ▼ antes de tudo, precisa ser radicalmente democratizado, encharcado de transparência eleitoral, de agilidade legislativa, de empenho cidadão, de participação popular nas decisões e operações — de articulação, portanto, da democracia representativa com a democracia direta —, de inovação política e institucional, de real responsabilização governamental;
- ▼ deve, em segundo lugar, constituir um aparato burocrático ágil e flexível, capaz de produzir inovação organizacional e gerencial permanente, coordenar e planejar, atuar de modo descentralizado e fomentar a administração intergovernamental;
- ▼ em terceiro lugar, precisa ter seus aparelhos técnicos e administrativos centrais qualificados para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, especialmente na área social; nesse sentido, deve ser um Estado com o foco no cidadão, com uma face pública revigorada e capaz de gerar credibilidade;
- ▼ em quarto lugar, precisa encontrar formas de se refinar, de se fortalecer e de ser novamente legitimado, agora não mais como guia onipotente e onipresente do desenvolvimento, mas como coordenador e efetivo planejador dos esforços desenvolvimentistas, como instrumento de requalificação e revalorização das pessoas, como parceiro da iniciativa privada e do papel central das organizações e dos membros da sociedade;
- ▼ por fim, precisa ter uma clara, moderna e audaciosa política de recursos humanos, de profissionalização e redimensionamento de seus quadros, em suma, de investimento maciço em seu próprio “capital humano”.

Uma bem-concebida e bem-executada política de formação deve fornecer o fulcro e o eixo da gestão de recursos humanos que se requer no mundo contemporâneo, pois não se trata mais, afinal, apenas de “treinar” funcionários ou “atualizar” informações e repertórios técnicos, mas de impulsionar a radical conversão da postura e da mentalidade do servidor público. O tempo de mudanças em que nos encontramos requer profissionais de uma estirpe quase desconhecida, já que vocacionada para atuar com base na articulação de conhecimento técnico-científico, criatividade, conduta ética, visão política e

sensibilidade social. Os profissionais de que necessitamos devem estar habilitados tanto para a compreensão das novas determinações do Estado e da sociedade quanto para a adoção de renovados estilos de trabalho, tanto para o manejo e a seleção de volumes crescentes de informações quanto para a negociação com múltiplos atores sociais/institucionais e a dinamização do processo decisório. Ou seja, devem estar preparados para operar num ambiente inteiramente tomado pela modernidade radicalizada — um ambiente em frenética movimentação, desprovido de paradigmas explicativos mais consistentes, mergulhado em inédita crise de valores e seguramente aberto para futuros não fixados de antemão.

#### 4. Recursos humanos para a mudança

Tornou-se consensual, em muitos segmentos da opinião pública, a idéia de que o Estado brasileiro não tem servidores qualificados para desempenhar esse novo papel, qual seja, o de dar agilidade às respostas governamentais e melhorar as ligações do Estado com a sociedade, navegando no mar revolto da complexidade. Trata-se de um consenso fácil, construído em clima de aberta manipulação da insatisfação da sociedade com os serviços estatais e com base em posicionamentos ideológicos, não em análises substantivas. Estamos, aqui, diante de um aspecto particular da opinião de que o Estado teria ficado irremediavelmente contaminado pelos vírus do fisiologismo, do nepotismo, do clientelismo e da ineficiência. Se assim é, como poderia o Estado manter um sistema de pessoal sustentado pelo mérito, pela avaliação de desempenho, pela competência? Como poderia ele ser autorizado a gastar mais com seus servidores, contemplando-os com promoções ou aumentos salariais? Como poderia realizar concursos de acesso isentos e efetivamente universais? Tudo isso estaria de antemão sob suspeita.

Devemos nos debruçar seriamente sobre o tema: será mesmo verdade que o Estado brasileiro, com seu contingente de 8 milhões de servidores espalhados pelas três esferas da Federação, carece tanto de “competência”? Talvez valesse a pena, inicialmente, perguntar de que tipo de competência se trata. Porque, bem ou mal, o Estado brasileiro tem cumprido nesse país uma função de primeiríssima grandeza como patrocinador, coordenador, indutor e estimulador do desenvolvimento capitalista. Fosse ele tão desprovido de quadros competentes e não teria podido cumprir esse papel, e o Brasil provavelmente ainda estaria na idade do arado, porque nenhuma de suas elites, sobretudo aquela que cumpre historicamente a função de organizar o desenvolvimento, que é a empresarial, teria desempenhado esse papel — como de resto não desempenha ainda hoje.

O desenvolvimento nasceu e se fez no Brasil sob o estímulo e a coordenação do Estado. Sem a atuação do Estado, pouco teria havido de inclusão social e integração regional, de estruturação administrativa e de prestação de

serviços públicos universalizantes, de direitos sociais de cidadania. As distâncias sociais seriam ainda maiores e o país não poderia ostentar os índices de pujança industrial que exhibe hoje. Claro, o peso do Estado também teve diversos efeitos complicados: ajudou a desarmar a sociedade civil, difundiu convicções autoritárias na cultura política nacional e estimulou o crescimento de uma burocracia muito ciosa de seus interesses e capaz de defendê-los antes de (e contra) qualquer outro. Mas o Estado sobrepôs-se à sociedade, “estativizou-a”. Acabou por chamar para si boa parte das energias e responsabilidades reformadoras da sociedade, representando muitas vezes um papel mais avançado do que ela.

O Estado brasileiro formou-se, como se sabe, “antes” da sociedade, muitas vezes contra ela e quase sempre em diálogo com ela. Por isso, boa parte de seus defeitos (e também de suas virtudes) reflete o modo de ser da sociedade, respaldando-se em práticas sociais consolidadas, em traços sedimentados da cultura. Sua reforma, nesse sentido, é o prolongamento de uma reforma da própria sociedade, tanto quanto de uma reforma das relações entre Estado e sociedade civil. O que significa dizer que ou a sociedade civil se reorganiza politicamente e assume o desafio de reformar o Estado, de fazer com que ele trabalhe para ela, ou a reforma do Estado não avançará, não conseguirá se desvencilhar da alternância de reducionismo quantitativo e autoritarismo ilustrado em que tem vivido, *grosso modo*, até hoje.

Justamente por isso, é bobagem achar que alguma modalidade de “Estado mínimo” seria compatível com a realidade brasileira e aqui despencaria como resultado de opções fáceis, de atos de vontade ou da mera obediência a certas “imposições” da época. A época, aliás, assim como os enormes desafios com que se defronta a sociedade brasileira, tornou cada vez mais indispensável, ao contrário, a existência de um Estado revigorado — ao mesmo tempo democratizado, ágil e flexível, bem distante da pesada estrutura com a qual foi efetivado o projeto nacional-desenvolvimentista de décadas atrás, mas também seguramente distante do padrão “abstencionista” figurado em diversos discursos neoliberais. De um Estado, em suma, forte o suficiente para impor-se com soberania na nova estrutura da economia mundial, regular democraticamente a economia, coordenar o desenvolvimento e resgatar a enorme “dívida social” do país. Como já ficou consagrado numa fórmula hoje bastante popular, não se trata de falar em mais Estado ou menos Estado, mas em Estado melhor, concentrado na execução eficiente de encargos fundamentais para a reprodução civilizada, democrática e equânime da vida societal.

Em decorrência do papel central que teve em nossa história, o Estado acabou por acumular importantes reservas de inteligência técnica e gerencial. Agregou quadros bem formados e chegou mesmo a esboçar a constituição de uma moderna estrutura administrativa, provida de cargos e carreiras, sistemáticas adequadas de ingresso e progressão, órgãos bem-dimensionados, pessoal qualificado etc., aproximando-se, nesse particular, da incorporação de padrões organizacionais baseados no universalismo de procedimentos. Além do mais, diversas elites governamentais procuraram confrontar as práticas clientelistas e

os numerosos elementos de “patrimonialismo”, através da adoção de procedimentos abertamente direcionados para o insulamento burocrático, isto é, para a proteção de certos aparatos técnicos do Estado, de modo a tentar diminuir os ruídos, as pressões e as incertezas criadas pelo ambiente social e institucional.<sup>6</sup> Isso tudo, porém, foi sendo comido pelo tempo, em meio a uma longa série de reformas inconclusas e opções equivocadas. (Uma das mais conhecidas dessas opções, como se sabe, foi a de reforçar a administração indireta em detrimento da administração direta, com o que se congelou esta última em seu atraso crônico.) Quando começou a perder capacidade de coordenar o desenvolvimento e a vivenciar sua crise de organização, identidade e funcionamento, o Estado brasileiro passou, ele próprio, a dilapidar o patrimônio técnico que acumulara em seus “anos de ouro”. Fez isso, além do mais, exacerbando sua vertente autoritária, antidemocrática, excludente. A desestruturação técnica e administrativa do Estado brasileiro, entre os anos 1970 e 80, combinou-se perversamente com seu agigantamento e sua tecnocratização (Nogueira, prelo).

O melhor, portanto, é afirmar que o Estado brasileiro está com suas reservas técnicas adormecidas. Elas precisam ser reativadas, não descartadas; mais bem alocadas, não “encostadas”; treinadas e recicladas, não necessariamente abaladas por um esforço vindo “de fora”, direcionado para enxertar na administração pública uma competência técnica de que ela não disporia. Um consistente programa de formação gerencial precisa ser desenhado e posto em prática com a máxima urgência, de modo a atualizar a agenda teórico-política dos servidores, difundir novas modalidades gerenciais e novas tecnologias organizacionais, flexibilizar e tirar a ação administrativa da rotina, dando, além do mais, um estofamento de cultura superior às consciências técnicas especializadas.

O adormecimento das capacidades técnicas alocadas no setor público deriva mais da ausência de orientação, de organização, de propósitos claros, do que propriamente da carência de qualidades pessoais. Nesse sentido, não são apenas as reservas técnicas que dormem hoje no setor público: estão igualmente adormecidas as reservas políticas e a competência de planejar, projetar e fixar diretrizes estratégicas. Vive-se, aqui, sob o impacto da articulação de crise, complexidade e revolução deste fim de século, na qual predominam estados de confusão, letargia, inoperância e “encantamento”, como se o *novo* — que ainda não tem força suficiente para orientar consciências e moldar condutas — ofuscasse e paralisasse, aprofundando a sensação de que o futuro é um beco escuro, no qual não se sabe bem como ingressar. E como o *passado* — em flagrante processo de dissolução — também já não produz maior aderência, isto é, não serve mais como critério de orientação e fonte de certezas e segurança, ficam todos como que aprisionados ao *presente imediato*, com sua fluidez e fugacidade que proíbem maiores figurações do futuro e,

---

<sup>6</sup> A propósito dos padrões institucionalizados — ou “gramáticas políticas” — que definem as relações entre Estado e sociedade no Brasil e, portanto, operam no plano da intermediação de interesses, consultar Nunes (1997).

portanto, proposições factíveis para a saída da crise ou a conclusão de qualquer reforma.<sup>7</sup>

Particularmente no que se refere aos recursos humanos, há que se investigar quais são as possibilidades reais de que se processe uma rápida passagem para a fase de *assimilação* das novidades que têm hoje impacto sobre a vida social. Em boa medida, será apenas quando isso se der (o que ocorrerá em tempos e formas muito variados) que encontraremos condições efetivas de *reagir* diante do novo mundo, não apenas de nos revoltarmos contra as suas mazelas. Assimilar, neste caso, significa encontrar formas de recompor os equilíbrios (políticos, ideológicos, culturais, profissionais, psicológicos) perdidos ou desmantelados pela crise. Significa, portanto, encontrar bases mais consistentes para assumir atitudes críticas positivas e protagonizar movimentos fortes de renovação.

Daí a relevância de se tentar enfocar a discussão mais pelo lado da ativação do que pelo lado da introjeção de um “sangue novo” inexistente no setor público. Não devemos levar muito a sério as propostas que desconsiderem esse mecanismo de reativação. Por um lado, porque tal desconsideração dificulta qualquer política de valorização dos recursos humanos já instalados, impedindo seu aproveitamento mais efetivo. O pressuposto maior dessa desconsideração, aliás, peca pela total ausência de rigor histórico e teórico: sua principal operação é a colocação em xeque da burocracia como tal, a atribuição ao burocrata de uma incompetência inata e de um completo despreparo para conviver com os novos tempos, quase sempre reduzidos ou ao império do mercado ou à dinâmica virtuosa da “sociedade civil”. Por outro lado, porque a introjeção *ad hoc* de novos recursos — originários, por exemplo, da iniciativa privada — esbarraria na própria “lógica” da administração pública, que, como qualquer outro corpo organizado, tem grande facilidade para isolar (ou mesmo expulsar) os elementos externos que busquem nela penetrar.

O primeiro caminho a ser trilhado na área dos recursos humanos públicos, portanto, é o que persegue a qualificação permanente dos quadros e a criação de mecanismos de progressão interna, de sistemas criteriosos, não-imediatistas e inovadores de avaliação de desempenho, de processos seletivos inteligentes, da explicitação de rotinas transparentes de estímulo e recompensa. Através de mecanismos como esses, poderão ser valorizados os servidores, acelerado o processo de assimilação do novo e dinamizado o ambiente de trabalho, que recuperará, deste modo, o sentido de que hoje parece não dispor.

Mas é evidente que a administração pública não pode sobreviver apenas com o processo de reciclagem interna de seus quadros. Ela precisa se abrir para o ambiente externo, tentar capturar os talentos jovens que surgem na socieda-

---

<sup>7</sup> Aproveito aqui uma passagem dos *Cadernos do cárcere*, do pensador político italiano Antonio Gramsci (1975), na qual é desenvolvida a idéia de que “a crise consiste justamente em que o velho morre e o novo não pode nascer, interregno no qual se verificam os fenômenos morbosos mais variados”.

de portando capacidades de inovação e conhecimento que a rotina administrativa não pode armazenar ou reproduzir. Ela precisa buscar inspiração e suporte nas universidades, nos diversos espaços técnico-culturais ainda não “rotinizados” burocraticamente, porque a rotina típica da administração não é propriamente a mais adequada para a reciclagem dinâmica das pessoas. A rotina da administração tem suas regras, seus caprichos e sua velocidade, e nela não está prevista uma aceleração nos mecanismos de formação ou treinamento. Seus ritmos são diferentes dos da sociedade. Mas, também por isso, os profissionais que ingressam na administração pública precisam ser “socializados”, iniciados nos códigos administrativos e na ética da vida pública. Além do mais, dado que hoje a sociedade se encontra tomada por uma forte visão antiestatista, é de se esperar que os concursos públicos façam afluir para o Estado diversas pessoas desprovidas do instrumental técnico adequado e da perspectiva ético-política típica do mundo público, incapazes, nessa medida, de atuar como um cinturão de proteção, valorização e renovação do Estado. Largados à sua própria sorte, isto é, não alcançados por programas intensivos e continuados de formação, os novos servidores poderão acabar por se converter, sem sabê-lo, em “sabotadores”, agentes “inimigos” infiltrados nas trincheiras do Estado.

Quando nos perguntamos, portanto, a respeito do perfil de recursos humanos que precisamos ter no setor público, percebemos estar diante de um tema estratégico. Justamente por isso, devemos atribuir valor fundamental à formação e ao recrutamento de *dirigentes*, de quadros de nível superior capazes de desempenhar atividades de direção, coordenação e planejamento. Afinal, os corpos burocráticos funcionam na medida em que dispõem de comando, de “cérebro”, de estrategistas. No caso do setor público, em que são numerosas e complexas as tarefas de coordenação, a “cúpula” dirigente precisa ser reforçada e permanentemente valorizada, de modo a exponenciar seu peso estratégico específico. Trata-se de uma “cúpula” *sui generis*, que não pode comandar com base na autoridade e na disciplina hierárquica, mas sim apoiada numa espécie bem particular de ascendência intelectual e política. Uma “cúpula”, além do mais, que hoje em dia, no ambiente de crise e complexidade, deverá estar sustentada por uma habilidade singular: a habilidade de liderar e orientar pessoas, motivá-las, respeitar e impulsionar a capacidade que têm de compreender o mundo, criar e tomar iniciativa. Uma “cúpula”, enfim, gabaritada para entender que os recursos humanos são o único instrumento confiável para se chegar à fase de assimilação do novo e se alcançar uma nova *performance* no setor público.

Estamos, aqui, como é fácil perceber, diante da antiga discussão a respeito do critério a ser seguido para o delineamento de modelos gerais de organização. O que deve estar no centro: as normas ou as pessoas, a “fria e desapaixonada” obediência cega ao regulamento ou a apaixonada busca de soluções para problemas que escapam permanentemente de toda normatização? Nas organizações complexas de hoje, comandam as pessoas ou comandam os estatutos e portarias? Não se trata, evidentemente, de pensar na prevalência unilateral, livre e “anárquica” das pessoas ou na apologia da au-

sência de qualquer regulamentação. Mas sim numa nova função da norma, numa nova forma de conceber seu peso relativo no interior das organizações, de modo a alcançar uma situação de maior equilíbrio entre vínculos normativos e pessoas, entre “empreendedorismo” e obrigações, entre império do direito e capacidade de inovação.

A gerência pública é um campo dotado de grande especificidade. Como observa Kliksberg, “trata-se de gerenciar organizações públicas que devem forjar um *Estado inteligente*, fazer frente à complexidade e à incerteza, melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo que o econômico. Além disso, a gerência deve cooperar com o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, estimulando a que as coisas sejam feitas com mais transparência, mais controle social, mais participação dos cidadãos”. Exatamente por isso, a improvisação em termos gerenciais — nas suas mais diversas manifestações, do voluntarismo à “aplicação cega” da norma, do despreparo técnico à banalização das articulações entre administração e política — só pode produzir efeitos deletérios e rebaixamento de desempenho. “Gerenciar organizações públicas nos tempos atuais é bem diferente de gerenciar organizações privadas, tanto em termos de dilemas gerenciais, opções, problemas de compatibilização de objetivos, de restrições e possibilidades, quanto em termos de escolha de meios. Tudo isso exige respostas tecnológicas gerenciais que são específicas.” Além do mais, os tempos de complexidade e incerteza acabaram por inviabilizar a utilidade do paradigma gerencial tradicional, centrado no desenho organizacional, no organograma, na estrita divisão do trabalho, no planejamento normativo e na estrutura, não tanto nas pessoas. No contexto atual, prossegue Kliksberg, “a ênfase na organização formal, muito própria das culturas organizacionais latino-americanas, e a conseqüente concentração de esforços para que isso funcione bem, pode ser altamente disfuncional. Em situações onde tudo muda permanentemente, uma recomendação elementar é a de maximizar a flexibilidade da organização, dotá-la das melhores condições de adaptabilidade. Dando-se ênfase a estruturas fixas, permanentes, rígidas, está-se caminhando no sentido oposto. A capacidade de reagir perante situações de mudança tenderá a diminuir seriamente” (Kliksberg, 1997).

Bons gerentes públicos não existem prontos no mercado; precisam ser formados cuidadosa e permanentemente. Precisam aprender a assimilar rapidamente, a conviver com informações ampliadas, incertezas, redes organizacionais, relações interorganizacionais dinâmicas e conturbadas. Precisam saber construir organizações flexíveis, abrir-se para a negociação e mobilizar a participação societal, ao mesmo tempo que revalorizar as pessoas e a função dos recursos humanos.<sup>8</sup> Precisam dominar, portanto, conhecimentos e habilidades

---

<sup>8</sup> “O gerente ideal para o ano 2000 deverá saber gerenciar complexidade, ser bom negociador e ter grande capacidade para atuar plenamente como líder e orientador de recursos humanos. Os recursos humanos estão absolutamente no ponto central” (Kliksberg, 1997).

que escapam de modelos tradicionalmente estabelecidos ou de rotinas rigidamente normatizadas, conhecimentos esses que estão sob permanente desafio e não podem ser “ensinados” pelos cursos de treinamento costumeiramente oferecidos. Os programas de formação compatíveis com os novos tempos devem se concentrar na preparação de gerentes que saibam, acima de tudo, pensar e que sejam capazes de superar o “desconhecimento de segundo grau” de que fala Carlos Matus, aprendendo a “saber que não sabem”.<sup>9</sup>

Não podemos formar esses quadros dirigentes sem seguir as duas vias acima mencionadas. E sem ter claro, além do mais, que a reativação interna e o recrutamento externo não precisam necessariamente desembocar numa burocracia modelar, pensada em termos “weberianos” abstratos: profissionalizada, com padrões rígidos de funcionamento, ética específica, autônoma em relação à política e à sociedade. Porque essa talvez não seja a nossa vocação como Estado-nação. A formação de nossa burocracia não seguiu parâmetros “clássicos”, o que significa dizer que não deu origem a um segmento profissional dotado de um *ethos* bem-definido e capaz de impor categoricamente seu estilo de trabalho e sua concepção do mundo ao conjunto da vida estatal, sobrepondo-se ao tradicionalismo vigente.

Nossa burocracia, por exemplo, não rompeu com as formas “patrimoniais” derivadas da ordem colonial e reproduzidas pela ordem republicano-oligárquica que precedeu a industrialização. Além do mais, não recortou para si um espaço próprio, no qual pudesse ganhar “isolamento”, elaborar seus símbolos e tentar cumprir aquela função que Weber lhe imaginava reservada: dominar as práticas administrativas e, através delas, superpor-se à política e à vida estatal. Em vez disso, a burocracia esteve sempre vinculada aos interesses societais, sendo invariavelmente capturada por eles ou por eles envolvida. Esteve imersa em um processo no qual domínio *público* e domínio *privado* se interpenetravam, no qual a gestão política se apresentava como assunto de interesse particular dos funcionários, e não como assunto pertinente ao campo dos interesses objetivos.

Como se sabe, esse é um fato já incorporado à teorização a respeito do Estado no Brasil, reportando-se, entre outras, à formulação clássica de Sérgio Buarque de Holanda (1963:136): “pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”.

Posteriormente, quando do esforço deliberado em favor da industrialização acelerada, nos anos 1930, o Estado que então se organizou para dar conta das novas atribuições não só continuaria a compactuar com o velho clientelismo de

---

<sup>9</sup> Ver, entre outros, os livros de Matus (1996a, 1996b, 1996c e 1997).



base “patrimonial”, como teria de se pôr como gestor da operação de montagem do sistema de alianças “populista” que sustentaria as decisões industrializantes.

O Estado “desenvolvimentista” seria um Estado de compromisso, indutor não só da expansão industrial mas também da integração política das massas urbanas então ativadas. Estaria, nessa medida, inteiramente mergulhado no calor e nas paixões do desenvolvimento. Sua estrutura administrativa ficaria, assim, bem distante do padrão frio, impessoal e desinteressado da burocracia weberiana. Tanto é assim, que a história da administração pública brasileira é, em boa medida, a história dos esforços empreendidos para “insular” a burocracia, separá-la dos interesses societais, dos jogos clientelistas, das pressões organizadas da sociedade, da dinâmica política; é a história dos esforços para profissionalizar a carreira administrativa, esvaziá-la de favor e personalismo, e injetar plena racionalidade ao Estado.

Considerados globalmente, tais esforços não chegaram a se completar e só encontraram maiores espaços de afirmação durante o predomínio de situações “autoritárias” ou ditatoriais. Mesmo nesses momentos, porém, não houve completa ruptura com o mundo dos interesses societais: a tecnocracia nascida dos desdobramentos do golpe de 1964, por exemplo, nada mais fez do que inverter os vínculos típicos da “democracia populista” que pretendia substituir: cortou os compromissos governamentais à esquerda (sindicatos e massas populares) e os substituiu por compromissos à direita (empresas e interesses do grande capital).

É difícil imaginar um Estado que se proponha a liderar o desenvolvimento e ao mesmo tempo se estruture como uma burocracia rigorosamente profissional, “insulada”. Ou um Estado cujos governos atuem sem maiores “redes de proteção” institucionais e sejam impelidos a estabelecer uma interlocução direta com as massas da sociedade, estimulando, ao mesmo tempo, a configuração de um aparato administrativo tipicamente “racional-legal”. Ao longo do processo de construção do Estado nacional, nossos burocratas sempre foram obrigados a desempenhar funções de coordenação política e liderança sociocultural, ao lado das funções administrativas regulares, fato que inevitavelmente os envolveu com os interesses dos diversos grupos da sociedade. Muitas vezes, quando os laços entre burocratas e interesses particulares ficaram fortes demais, proliferaram os mecanismos de fisiologismo e de privatização explícita ou disfarçada da administração pública, dificultando gravemente o avanço da burocracia em termos de racionalização e gestão. Mas esse contágio da burocracia pela sociedade nem sempre foi pernicioso: seu grande mérito foi o de ter gerado uma burocracia socialmente (politicamente) interessada, menos fria e impessoal, mais preparada para conviver com uma sociedade explosiva e nuançada como a brasileira.

Esse padrão de constituição do nosso fenômeno burocrático talvez possa ser visto como uma espécie de “vantagem comparativa” nesse final de século que, entre outras coisas, representa o canto de cisne da burocracia weberiana, com seu formalismo, sua rigidez normativa e sua impessoalidade, que conspiram contra a velocidade e a complexidade dominantes. Porém, se é

possível aceitar que novas modalidades de administração “gerencial” deverão *superar* a administração burocrática (preservando e pondo em nível superior seus aspectos positivos),<sup>10</sup> essa transição talvez não chegue a encontrar um eixo muito claro no Brasil, pois entre nós o padrão administrativo vigente está banhado de tradicionalismo (como se nele ainda reverberassem os ecos da velha ordem colonial-senhorial) e jamais chegou nem chegará a ser típica ou predominantemente burocrático. Sobre que bases poderá, então, se apoiar a administração “gerencial” para alavancar esse seu movimento de superação?

De qualquer modo, na discussão a respeito do perfil de servidor público mais adequado ao tempo de mudanças em que nos encontramos, não podemos deixar de reconhecer que o Brasil talvez detenha algumas condições ótimas para acelerar a constituição de uma “burocracia de novo tipo”, mais ou menos como reflexo das imposições da complexidade e como desdobramento e reativação das tradições que formaram o Estado e a administração pública no país. Do mesmo modo, é inegável que o contato da vida administrativa com os novos paradigmas gerenciais emergentes mostra-se urgente e indispensável. Esse contato, porém, para falar como Kliksberg (1997), “não deve se produzir de maneira neutra, mas no marco de uma busca que intenciona colocar o novo paradigma a serviço dos papéis que o Estado deveria desempenhar nos diversos contextos nacionais. Papéis que estão ligados à competitividade, ao desenvolvimento, à democratização, à equidade, ao fortalecimento da sociedade civil, à participação”.

A definição de políticas de recursos humanos e de critérios para a profissionalização do servidor público não é uma operação que possa ser desenvolvida independentemente de operações simultâneas nos demais setores e segmentos estratégicos do Estado e da administração. A política de recursos humanos andarás, bem ou mal, na mesma medida em que andarem as outras políticas administrativas. Não há como separá-las. Talvez aí esteja a explicação para o tamanho do nosso problema. É que nos últimos anos avançamos com muita lentidão na reforma do Estado, tanto no que se refere à reforma da administração *stricto sensu*, quanto no que se refere à reforma da intervenção do Estado e, sobretudo, à reforma das instituições políticas. Nos últimos anos, além do mais, nem sempre os governos governaram, isto é, conduziram o Estado com determinação e perspectivas estratégicas claras, de modo a privilegiar os reais problemas da sociedade. E se a reforma do Estado avança devagar e os governos governam pouco, não adianta tentar acelerar o passo no terreno dos recursos humanos, porque não se chegará a lugar nenhum. Não há como elaborar uma nova política de pessoal e tentar colocá-la em prática se as demais políticas governamentais e o conjunto da máquina administrativa não estiverem andando na mesma velocidade e na mesma direção.

---

<sup>10</sup> Como se sabe, essa é a posição prevalecente em diversos ambientes acadêmicos e governamentais. Estrutura, por exemplo, o recente Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasília, 1995), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.

Isso tem uma conseqüência: se não houver engajamento político dos governos nesse processo, não sairemos do lugar. Afinal, o problema não é técnico. O problema é político. Não avançaremos apenas com base na renovação dos procedimentos formais referentes aos recursos humanos do Estado, nem na formulação de sofisticados planos de formação. Embora tais dimensões tenham valor intrínseco, por si só não resolverão muita coisa. Ou no processo da reforma do Estado surgem um comando novo, uma vontade política diferente, uma iniciativa governamental mais audaciosa e firme, ou dificilmente cairemos em uma situação distinta. Os programas de capacitação, evidentemente, precisam continuar e ser ampliados. Antes de qualquer outra consideração, eles são uma das principais chaves para o futuro. Mas terão de ser operacionalizados em sintonia com um processo mais amplo, que vai muito além deles. Que não se resume na capacitação, embora não possa prescindir dela. O importante, nesse caso, é fazer com que as iniciativas técnicas sejam revestidas do mais alto nível científico, incorporem alta densidade ética e contemplem todas as possíveis repercussões políticas e sociais. Quando implementadas com competência e cercadas de êxito, mesmo que relativo, as iniciativas técnicas podem-se transfigurar em força política.

Do mesmo modo, os avanços não dependem prioritariamente de reformas constitucionais, como parece acreditar uma insistente linha de interpretação, hoje largamente difundida na opinião pública. Vale sempre a pena recordar a inteligente observação de Bobbio (1988:191): “a Constituição é apenas responsável por uma parte do modo como um país é governado. De nada serve ou serve muito pouco, portanto, chorar sobre uma Constituição que não é cumprida ou que é traída, como de pouco serve pensar em reformas ou retoques constitucionais quando se tem a ilusão de que basta mudar a roupa para mudar o temperamento daquele que a veste”. A solução dos complexos problemas do Estado e da gestão pública passa por providências que interferem nas práticas governamentais concretas, na mentalidade dos agentes públicos, na cultura da administração. Pode ser impulsionada por medidas técnicas sofisticadas e engenhosas, tanto quanto por inovações legais que ajustem as regras constitucionais à realidade do Estado e do mundo contemporâneos. Mas não se esgota nelas. Boas leis (e boas técnicas) não movem montanhas, nem dispensam a presença ativa de bons homens e bons governantes.

## Referências bibliográficas

- Barcellona, Paolo. *L'egoismo maturo e la follia del capitale*. Torino, Bollati Boringhieri, 1988.
- Bobbio, Norberto. A Constituição não tem culpa. In: Bobbio, N. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília, UnB, 1988.
- Bocchi, Gianluca & Ceruti, Mauro (orgs.). *La sfida della complessità*. Milano, Feltrinelli, 1985.

- Faria, José Eduardo. Saldo trágico. *O Estado de S. Paulo*, 2-5-1997. p. 2,
- Ferreira, Oliveiros S. A súmula vinculante. *O Estado de S. Paulo*, 13-6-1997. p. A4.
- Gramsci, Antonio. *Quaderni del carcere*. Torino, Einaudi, 1975. 4v.
- Habermas, Jürgen. A nova intransparência. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap (18), set. 1987a.
- . Arquitetura moderna e pós-moderna. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap, (18), set. 1987b.
- Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil* [1936]. 4 ed. Brasília, UnB, 1963.
- Kliksberg, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. In: Kliksberg, B. *O desafio da exclusão. Para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.
- Matus, Carlos. *Estratégias políticas. Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Fundap, 1996a.
- . *O método PES. Entrevista com Carlos Matus*. São Paulo, Fundap, 1996b.
- . *Política, planejamento e governo*. 2 ed. Brasília, Ipea, 1996c.
- . *Adeus senhor presidente. Governantes governados*. São Paulo, Fundap, 1997.
- Morin, Edgar. Le vie della complessità. In: Bocchi, Gianluca & Ceruti, Mauro (orgs.). *La sfida della complessità*. Milano, Feltrinelli, 1985.
- Nogueira, Marco A. Para uma governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Cedec (36):105-28, dez. 1995.
- . *A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado*. São Paulo, Fundap, no prelo. (Cadernos Fundap.)
- Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar; Brasília, Enap, 1997.
- Prigogine, Ilya. *O fim das certezas. Tempo, caos e as leis da natureza*. São Paulo, Unesp, 1996.
- Virilio, Paul. *Cybermonde, la politique du pire*. Paris, Textuel, 1996.