Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira*

Belmiro Valverde Jobim Castor**
Herbert Antonio Age José***

Sumário: Introdução; 2. As tentativas de reforma administrativa pós-1930; 3. A revolução das autarquias; 4. A centralização como estratégia de eficiência; 5. O desmonte dos sistemas centralizadores; 6. O modelo sistêmico do Decreto-lei nº 200; 7. Modernização e desburocratização; 8. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; 9. Como se explica a dinâmica da reforma/contra-reforma; 10. Por que falham os esforços de modernização e reforma?

Palavras-chave: administração pública brasileira; reforma administrativa; centralização e descentralização; modernização e desburocratização; dinâmica da reforma.

A história da administração pública brasileira apresenta uma dinâmica de reforma e contra-reforma cujos resultados estão muito aquém das expectativas da sociedade, no tocante ao desempenho da máquina governamental na busca de objetivos e realizações. Este artigo enfoca os embates entre dois sistemas de força: de um lado, a burocracia formalista, centralizadora e infensa às tendências modernizadoras do aparato de Estado; de outro, os inovadores ou modernizadores, que, não raramente, têm muitas dificuldades em sair da teoria à ação. Para a análise da luta entre esses dois sistemas de força, foi utilizada a obra *Beyond the stable State*, de Donald Schon, que adota a premissa de que toda organização é constituída de três elementos básicos: sua teoria, sua estrutura e sua tecnologia. E, com esse apoio teórico, o artigo procura mostrar a estranha e nem sempre eficaz dinâmica das iniciativas de reforma administrativa na área pública.

* Artigo recebido em nov. e aceito em dez. 1998.
** PhD em administração pública pela University of Southern California e professor titular do Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná.
*** Mestre em administração pública pela EBAP/FGV e professor adjunto IV do Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná.

Reform and counter-reform: the perverse dynamics of the Brazilian public administration

The history of the Brazilian public administration presents a reform and counter-reform dynamics whose results are far below society's expectations in relation to the performance of the governmental apparatus in reaching goals and achievements. This paper focuses on the struggles between two power systems: in one hand, the formalist bureaucracy, centralizer and impervious to the State's apparatus modernizing trends; in the other, the innovative or modernizers, who often have trouble in putting theory into action. To analyze the struggle between these two powers, the paper uses Donald Schon's *Beyond the stable State*, which adopts the premise that every organization is constituted by three basic elements: its theory, its structure and its technology. And, with this theoretical support, the paper tries to show a strange and not always effective dynamics in the initiatives for reform in the public administration.

1. Introdução

A história da administração brasileira é uma repetição monótona da luta entre duas forças: de um lado, uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e infensa às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, aliada de interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, embora politicamente influentes; de outro, as correntes modernizantes da burocracia e seus próprios aliados políticos e empresariais. A primeira quer perpetuar seu controle social e seus privilégios através da centralização burocrática, de natureza conservadora e imobilista. As forças modernizantes, por seu turno, que representavam a emergência de um novo Brasil urbano, incipientemente industrializado e aberto ao exterior, a exigir novas missões para o Estado, principalmente na área de ampliação da infra-estrutura econômica e social, bem como a defesa e a proteção da incipiente indústria nacional, hoje apontam para a globalização e o liberalismo.

O embate entre os dois sistemas de forças é de natureza ciclotímica, porque, a cada período determinado, a ineficiência da burocracia tradicional e centralizadora leva os serviços públicos ao colapso e o Estado à catatonia. Quando isso acontece, os governantes reacordam para a necessidade de modernizar o aparelho estatal, redescobrem que é virtualmente impossível reformar o aparelho estatal *in totum* e apelam para a descentralização, a autonomia, a liberdade de operação por parte das organizações públicas, iniciando um novo ciclo demarcado pelo *ethos* modernizante. Infelizmente, a elevada autonomia operacional concedida às organizações públicas logo resvala para a criação de privilégios corporativistas, práticas de favorecimento e de clientelismo, quando não de pura e simples corrupção. Então, o poder e o prestígio da burocracia tradicional e centralizadora (e de seus aliados políticos e empresariais) renascem, como a fênix, na fogueira alimentada pelo *ethos* moralizante. E em nome da

restauração da moralidade administrativa e da probidade, eliminam-se a flexibilidade e a autonomia (Castor & José, 1997). Esta é a dinâmica básica das reformas administrativas no Brasil, para a qual emprestamos a denominação de reforma/contra-reforma.

2. As tentativas de reforma administrativa pós-1930

Algumas tentativas de modernizar a máquina estatal tiveram grande importância no caminho que tomou a organização do Estado no Brasil a partir de 1930. Invariavelmente, seus avanços foram progressivamente reduzidos e mesmo eliminados pelas reações dos setores mais conservadores e tradicionalistas da burocracia estatal. Entre essas tentativas, merecem destaque especial:

- a introdução dos modelos autárquicos, inspirados no modelo fascista italiano, que permitiram a um grande número de organizações públicas operar com ampla autonomia de gestão, com resultados altamente positivos e também altamente negativos, que veremos adiante;
- a criação, em 1938, do Dasp, Departamento de Administração e Serviço Público, que representou o esforço mais consistente e duradouro de introduzir o sistema do mérito e o serviço civil na administração brasileira;
- a utilização do modelo empresarial privado na administração estatal, que levou a uma inegável capacitação do Estado para intervir na economia e no processo de desenvolvimento nacionais e que gerou efeitos que, até hoje, não foram digeridos nem absorvidos;
- a tentativa de introduzir os conceitos sistêmicos na gestão pública e das empresas pertencentes ao Estado, cujo ponto inicial é a edição do Decreto-lei nº 200, em 1967;
- muito mais recentemente, a aceleração do processo de privatização das empresas estatais, que reverte estrategicamente o quadro estabelecido pelos governos ao longo de cinco décadas.

Essas tentativas não são necessariamente seqüenciais nem sucessivas, embora muitas organizações públicas passem por mais de um modelo ao longo de sua história. Mais propriamente, pode-se dizer que elas se foram sucedendo "em camadas", em que as instituições preexistentes não foram extintas, e sim transformadas, embora emasculadas em sua capacidade inovadora.

3. A revolução das autarquias

As autarquias provocaram um enorme impacto na administração pública a partir da Revolução de 30, cujas lideranças políticas elegeram um modelo de

desenvolvimento que exigia forte presença estatal na economia. O Estado era visto pelos governantes de então como a única força suficientemente articulada para levar à frente um amplo programa de modernização econômica, social e política no Brasil. E a burocracia tradicional era vista como um empecilho, um entrave a ser vencido para que esse processo de desenvolvimento se concretizasse.[1]

Inspirado especialmente pelo modelo fascista, Getúlio Vargas reformou profundamente a máquina do Estado, com a criação de uma série de organizações estatais, autarquias, órgãos autônomos, empresas e fundações. Pagando salários generosos e operando com grande flexibilidade, as autarquias logo atraíram uma elite intelectual e se transformaram em centros de excelência, emprestando ao Estado uma agilidade que a máquina administrativa tradicional não era capaz de promover. Porém, encantados pela facilidade com que passaram a gerir o Estado, os governantes multiplicaram de maneira indiscriminada as organizações dotadas de autonomia financeira e operacional. Como subproduto quase inevitável da liberdade operacional sem controle de que desfrutavam, as autarquias e outros órgãos autônomos rapidamente se transformaram em cabides de empregos e alvo da cobiça clientelista dos políticos. Com o passar do tempo, leis e regulamentos restritivos foram reduzidos até que, finalmente, em 1952, a Lei nº 1.711 estabeleceu que as autarquias não poderiam manter tabelas de remuneração diferentes das vigentes para o funcionalismo tradicional. A partir daí, começou a agonia das autarquias.

Recentemente, a revitalização do modelo autárquico foi incluída, com novas roupagens, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, concebido e em execução desde 1995. Nessa nova versão, agências autônomas, com ampla liberdade operacional e administrativa, teriam a seu cargo as funções exclusivas do Estado, como as de regulação, e seriam controladas através de contratos de gestão (Presidência da República, 1995). Na esteira dessas inovações, já foram implantadas agências executivas para a área de eletricidade, Aneel, petróleo, Anep, e telecomunicações, Anatel. Somente os próximos anos demonstrarão se essas inovações sobreviverão a longo prazo ou serão vítimas da mesma dinâmica perversa de reforma/contra-reforma/reforma.

4. A centralização como estratégia de eficiência

Por outro lado, o *ethos* centralizador e controlador, associado a uma visão simplista do conceito de economia de escala, levou a uma enorme ossificação dos

[1] Parte substancial dessa análise da modernização pós-1930 foi originariamente apresentada por Belmiro Castor e Célio Francisco França no trabalho "Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo", que ganhou o Prêmio Nacional de Monografias sobre a Administração Pública em 1986, e, mais recentemente, Castor e José (1997).

processos administrativos de compras e contratações. Em nome da racionalidade administrativa, multiplicaram-se as "comissões centrais" para efetuar compras, construir obras, realizar licitações, contratar serviços etc. Em muitos casos, esses "órgãos centrais" ganharam dimensão e se transformaram em grandes autarquias e mesmo empresas públicas, encarregadas, supostamente, de gerar ganhos financeiros e de eficiência ao realizar, em escalas maiores, aquilo que seria normalmente feito de maneira pulverizada por diferentes organizações públicas. Nasceram, assim, no âmbito dos estados, empresas e autarquias que centralizaram as ações governamentais nas áreas de obras públicas, gestão de pessoas, administração de materiais, transporte oficial etc. Posteriormente, atividades complexas, como as ligadas ao processamento de dados, sofreram o mesmo processo de centralização e "racionalização". São exemplos o Serpro — Serviço Federal de Processamento de Dados — e diversas empresas de processamento nos estados, como a Prodesp, em São Paulo, a Celepar, no Paraná, e a Prodargs, no Rio Grande do Sul, para citar apenas algumas.

O limite para tais inovações estava na cabeça dos governantes, que resolveram, em determinado momento, "racionalizar" algum serviço ou o fornecimento de algum insumo. Mesmo que as razões que levaram à constituição dessas organizações fossem ponderáveis à época de sua constituição, as circunstâncias mudaram e elas se tornaram claramente disfuncionais. É o caso dos serviços de processamento de dados: na década de 60, quando foram criadas as empresas estatais, as tecnologias de processamento eram complexas, caras e centralizadas em torno de computadores de grande porte, os *mainframes*. Porém, já há pelo menos 10 anos, o processo de simplificação dos trabalhos de processamento (aquilo que os técnicos chamam de *friendliness*, que expressa a acessibilidade dos computadores a leigos) tem sido dramático; o barateamento de equipamentos e processos de computação, mais dramático ainda;[2] e o processamento centralizado cedeu lugar, definitivamente, a redes de computadores pessoais e ao processamento distribuído.

Obedecendo a uma lógica muito peculiar, mas perfeitamente explicável pelas regras de sobrevivência das burocracias, essas empresas, já então claramente dispensáveis para gerar as prometidas economias de tempo e de recursos ou promover o acesso da administração a técnicas complexas e arcanas, não foram extintas: ao contrário, foram tecnologicamente modernizadas para permanecer *up-to-date* com as inovações tecnológicas — que são, a cada dia, mais frenéticas — e continuaram a manter o monopólio (ou quase monopólio) da prestação de serviços ao setor público.

O mesmo aconteceu com muitas outras organizações "centralizadoras". É fora de dúvida que sua contribuição para baratear os custos e aumentar a eficiência da administração pública foi e é modestíssima ou nula. Ao

[2] Lembramos uma lei heurística que diz que as memórias dobram de tamanho a cada ano, com a diminuição dos preços.

contrário, alguns estudiosos afirmam que construções feitas ou contratadas por empresas públicas e autarquias custam mais, demoram mais e são de padrão de qualidade menor do que aquelas que são realizadas por empresas privadas sem interveniência do Estado.

Alguns casos são risíveis: no auge da crise do petróleo, o estado do Paraná instituiu o Deto (Departamento Estadual de Transporte Oficial) para "racionalizar" os serviços de transporte e coibir abusos. Afinal, o barril de óleo estava custando US$20 e os gastos com combustíveis e manutenção de frota eram um item ponderável da despesa orçamentária. Centenas de veículos oficiais foram vendidos em leilão e veículos de representação foram praticamente eliminados e substituídos por gratificações pagas aos que tinham direito a eles para que utilizassem seus veículos pessoais. Realmente, as despesas baixaram substancialmente. Vinte e quatro anos depois, o barril de petróleo custa a metade, os veículos oficiais se multiplicaram, o transporte de representação voltou a existir, e o Deto continua impávido na estrutura organizacional do estado. E, a levar a legislação ao pé da letra, os veículos oficiais são obrigados a se abastecer em bombas centralizadas de fornecimento de combustível.

5. O desmonte dos sistemas centralizadores

Alguns passos importantes já foram tomados para eliminar essas distorções. Talvez o mais importante deles tenha sido o desmonte do sistema de merenda escolar que existiu durante anos na estrutura do Ministério da Educação, o qual centralizava as compras de produtos que seriam servidos nas escolas do Brasil inteiro. Graças a essa "racionalização", as crianças do Nordeste eram proibidas de comer rapadura, como fazem em casa e fizeram seus ancestrais por cinco séculos, e passaram a consumir PTS, a proteína texturizada de soja. Graças ao mesmo bizarro conceito de "racionalidade", as crianças dos municípios do Paraná, maior produtor nacional de feijão, eram obrigadas a tomar sopa de feijão industrializada.

Constantes acusações de corrupção e desperdício acabaram levando o governo federal a extinguir a Fundação de Assistência ao Educando. E, apesar do colapso financeiro do setor público, que levou a um severo encurtamento das verbas de merenda escolar nos últimos anos, todas as evidências são de que os estudantes brasileiros estão mais bem alimentados, a um preço mais baixo, do que quando dispunham da organização centralizadora e "racionalizadora".

6. O modelo sistêmico do Decreto-lei nº 200

Em 1967, culminando um processo de preparação de vários anos, fruto da chamada Comissão Amaral Peixoto, o governo militar editou o que viria a ser

a mais abrangente tentativa de modernizar os processos administrativos no Brasil, através do Decreto-lei nº 200. Apelando para os conceitos oriundos da teoria de sistemas, a administração pública foi concebida como resultado da interação de quatro sistemas estruturantes, o de planejamento e orçamento, o de finanças públicas, o de serviços gerais e o de recursos humanos.

O Decreto-lei nº 200 também propiciou um novo modelo de estrutura organizacional geral que permitiu acomodar as diversas iniciativas modernizantes tomadas até então. Criou-se o conceito da "administração direta" e da "administração indireta", compreendendo esta última as organizações autárquicas e as empresas mistas e públicas. As fundações não foram incluídas na administração indireta, para resguardar a pureza de suas características, sendo objeto de um diploma legal diverso, o Decreto-lei nº 900.

As estruturas ministeriais foram modernizadas e desconcentradas, com a criação do cargo de secretário-geral, encarregado da gestão interna, liberando o ministro para as funções externas e o relacionamento político e institucional da pasta (o "ambiente" da teoria dos sistemas). Os sistemas centrais tinham representações em todos os ministérios (subsistemas), encarregados de dar coesão geral à ação do governo e assim por diante.

Apesar da modernidade conceitual de muitas das provisões do Decreto-lei nº 200, não se pode atribuir ao mesmo avanços quânticos no funcionamento da máquina governamental, mesmo porque boa parte das inovações previstas nele não foi, sequer, implantada parcialmente. As forças modernizantes da burocracia continuaram a ter de multiplicar arranjos *ad hoc* e improvisar "gambiarras" jurídico-organizacionais para driblar as regras imobilizantes da burocracia tradicional.

A tão sonhada profissionalização da burocracia estatal brasileira e o azeitamento produtivo da máquina pública para que ela funcionasse com eficiência claramente ficaram na promessa mais uma vez.

7. Modernização e desburocratização

No início da década de 70, uma nova tentativa se esboçou com a criação, no âmbito do Ministério do Planejamento, da Coordenação Geral da Semor (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), encarregada de ativar os projetos modernizantes do setor público. Juntamente com a Sarem (Secretaria de Articulação com Estados e Municípios), do mesmo ministério, a Semor teve um papel inovador na difusão das idéias reformistas na área dos estados, apoiando projetos de modernização estrutural e funcional realizados entre 1971 e 1975. Pouco a pouco, a Semor reconcentrou suas atenções nos processos internos do governo federal e seu impacto foi severamente diminuído.

Já no início do governo Figueiredo (1979-84), Hélio Beltrão, ministro extraordinário da Desburocratização, adotou uma abordagem inovadora em

seus esforços modernizantes, procurando descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas mediante a supressão de centenas de exigências documentais exageradas em atos que envolvessem a administração pública, tais como licitações, financiamentos de aquisição de casa própria, licenciamento anual de veículos etc. Foram abolidas exigências cartoriais, como o reconhecimento oficial de firmas e a autenticação de documentos. Não obstante algumas "descomplicações" terem sobrevivido e se consolidado, boa parte das iniciativas de Beltrão e de sua equipe foi paulatina e pacientemente anulada pela resistência surda de burocratas que haviam tido seu poder diminuído, em conjunção com os poderosos interesses dos cartorários brasileiros, que haviam perdido uma fonte segura e inapelável de rendimento fácil com as liturgias documentais da administração brasileira.

8. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

A mais recente tentativa de modernização das estruturas e dos processos da máquina estatal se encontra em pleno curso desde 1994, quando surgiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado, que sucedeu a Secretaria de Administração, que — por sua vez — sucedeu o Dasp. Diversas iniciativas centrais do plano diretor estão em andamento, como a reconstituição do núcleo estratégico do Estado, o reforço do aparelho regulatório, a "publicização" de organizações públicas mediante a constituição de organizações sociais autônomas e a privatização do conjunto de empresas estatais.

Ainda não existe perspectiva suficiente para analisar os esforços do ministério e do plano, sendo digno de nota o fato de que alguns avanços importantes em termos de legislação foram obtidos, tais como o fim da estabilidade automática e a introdução da possibilidade de redução de quadros de funcionários quando os gastos de pessoal ultrapassarem o limite constitucional de 60% das receitas correntes (receitas tributárias + transferências correntes + outras receitas correntes), como prevê a emenda Camata.

No entanto, largos setores compartilham um sentimento de que uma reforma administrativa não é o suficiente para deter o processo de virtual sucateamento dos serviços públicos, sentimento esse que encontra respaldo em alguns números significativos na evolução das despesas operacionais do Estado, especialmente na evolução das despesas com pessoal.

O comportamento das despesas operacionais do governo federal e do déficit público desmente a suposição amplamente veiculada de que o descontrole das despesas operacionais é o principal responsável pelo desequilíbrio das contas públicas. Em 1997, as despesas com pessoal do governo federal se mantiveram abaixo dos níveis de 1996. Se forem consideradas, apenas, as despesas com pessoal ativo (pois é este que, realmente, presta serviços à população), as despesas declinaram de maneira mais significativa. Ou seja, não apenas as despesas com pessoal diminuíram em valor absoluto e em

proporção às receitas fiscais do Estado, como — igualmente — não baixaram mais porque 90 mil funcionários federais, com tempo suficiente para a aposentadoria e amedrontados com as modificações a serem introduzidas (ampliação da idade de aposentadoria, por exemplo), correram para exercer seu direito antes que o mesmo lhes fosse subtraído.

O exame objetivo das contas demonstra que, enquanto as despesas totais de manutenção da máquina pública com recursos fiscais vem baixando de ano para ano, em termos relativos, o pagamento de juros sobre a dívida pública vem crescendo de maneira exponencial. Uma reforma financeira e fiscal do Estado brasileiro, provavelmente, terá efeitos muito mais importantes sobre o equilíbrio das contas públicas do que o processo de contínua amputação a que vêm sendo submetidas as organizações públicas em nosso país.

9. Como se explica a dinâmica da reforma/contra-reforma

Mas, por que esse ciclo perverso de reforma e contra-reforma se repete monotonamente em nosso país e a médio ou longo prazo leva novamente a máquina administrativa ao colapso, frustrando os esforços de modernização? Não é por insuficiência técnica dos projetos de reforma, pois — justiça se faça — os projetos de reforma empreendidos no Brasil primaram pela qualidade e modernidade conceituais. Nem se encontra explicação fácil nos fatores políticos: o Dasp e muitas das autarquias que modernizaram a administração brasileira foram criados durante a ditadura de Vargas; o Decreto-lei nº 200/67, durante o regime militar de 1964. De 1930 para cá, marco que escolhemos para sinalizar o início da forte presença do Estado na economia e na sociedade, o Brasil viveu praticamente 30 anos sob regimes autoritários. E nem assim os fluidos modernizantes prevaleceram sobre o ranço burocrático.

Uma explicação para isso pode ser elaborada a partir do trabalho de Donald Schon (1971), que, em um livro clássico, *Beyond the stable State*, argüiu que toda organização é constituída de três elementos básicos: a sua *teoria*, a sua *estrutura* e a sua *tecnologia*.

Para Schon, esses três aspectos são interdependentes e interagentes. Não se pode modificar um deles ou alguns deles sem que os efeitos atinjam a organização como um todo. Decorre daí que uma proposta de modernização ou de reforma de uma organização tenha de levar em conta, equilibradamente, os três aspectos. Detalhamos a seguir o que Schon (1971) postula em relação à teoria, estrutura e tecnologia.

Cada organização desenvolve um corpo de *teorias* a respeito daquilo que faz. Teorias a respeito da área em que atua, dos problemas que deve enfrentar, da clientela a que deve atender preferencialmente, do mundo, das pessoas, das soluções possíveis, daquilo que seria desejável e do que seria indesejável. As organizações "vêem" o mundo e vêem-se a elas próprias através dos óculos das teorias que desenvolvem e que adotam. Não apenas isso, mas

farão tudo para impor suas teorias aos outros, para boicotar teorias contraditórias ou conflitantes ou para sepultar teorias que comprovem, cabalmente, que as suas estão ultrapassadas ou definitivamente erradas.

No exemplo clássico de Schon, o inventor do aparelho de mira inercial para tiros de canhão de navios em movimento, apesar da verdadeira revolução que seu invento trazia para a guerra naval, pois permitia uma precisão muito maior dos tiros, em comparação com o método convencional, teve de recorrer ao presidente dos EUA para obrigar a Marinha americana a testar seu invento. Testado e tendo demonstrado sua utilidade, o invento foi finalmente adotado, a contragosto, pela Marinha e foi utilizado durante décadas em navios de guerra de todo o mundo. De onde veio a má vontade da Marinha em relação a um artefato que viria facilitar em muito a sua missão, que era a de atirar e acertar nos navios inimigos? Do fato de que o novo aparelho modificava as estruturas de importância e prestígio profissional dentro dos navios: uma tarefa antes complicadíssima, a de calibrar a mira, que era realizada por militares altamente especializados e, por isso mesmo, valorizados social e profissionalmente, passaria a ser realizada muito mais facilmente por pessoas muito menos qualificadas. Não é surpreendente que o invento tenha sido boicotado valentemente por aqueles que, de alguma forma, perderiam prestígio e poder no futuro.

A burocracia brasileira tem uma teoria básica, que exsuda de 500 anos de história administrativa: o papel do Estado é controlar os cidadãos, refrear-lhes os impulsos e apetites, exercer o poder sobre a iniciativa privada, garantir que, nas relações com o cidadão (isolado ou como membro de uma organização), o Estado esteja sempre em vantagem. Em poucas palavras, o burocrata público brasileiro considera que o seu papel é defender a sociedade dos cidadãos, por mais esdrúxulo que isso possa parecer. O que o cidadão pede ao Estado será sempre um absurdo até prova em contrário. E o papel da burocracia não seria apenas o de mediar e facilitar as relações entre o Estado e os indivíduos, mas sim o de bloquear e anular tudo aquilo que, de alguma forma, contrarie a sua *grand theory*.

Nessa perspectiva, é bastante evidente que uma burocracia tradicional, dominada pelo bacharelismo e pela obsessão pelo controle e pela centralização,[3] não aceitasse, tranqüilamente, a substituição do poder absoluto que gozava, quando as autarquias e empresas estatais passaram a demonstrar que sua autonomia as livrava do poder burocrático tradicional.

O segundo componente do trinômio é a *estrutura*, a forma pela qual as organizações distribuem o trabalho entre seus membros, alocam a autoridade, as responsabilidades e o poder, e estabelecem os canais de comunicação, relacionamento e subordinação. Uma estrutura é uma construção simbólica, que pode ser definida como "um conjunto de relações estáveis" (Schon, 1971).

---

[3] A centralização das decisões mais banais está descrita com absoluta clareza em Prado Jr. (1996).

Numa organização, as estruturas estão intimamente associadas às teorias prevalentes, pois as partes mais nobres e prestigiosas das estruturas serão sempre aquelas vinculadas à sua aplicação. Se o formalismo é uma categoria cardinal de uma organização, obviamente a estrutura organizacional valorizará as funções e as profissões que estão intimamente ligadas a ele. Isso é facilmente compreensível para quem observa, por exemplo, uma empresa estatal da área de energia: já que a teoria dominante dispõe que o fundamental é ampliar a capacidade geradora, as estruturas organizacionais darão verbas, recursos humanos, prestígio e poder para as unidades de construção de usinas e relegarão as unidades encarregadas de racionalizar o uso da energia e promover a economia energética a um plano modestíssimo. O mesmo para um sistema de saúde, em que as unidades de medicina curativa terão prestígio muito maior do que o sanitarismo e a higiene pública, e assim por diante.

O prestígio institucional de bacharéis numa cultura bacharelesca como a nossa nada mais é do que a projeção estrutural da teoria dominante. Daí porque nada se fará sem o "parecer jurídico", a "opinião legal", a "jurisprudência". E, portanto, nada perturba mais esse cenário tranqüilo da predominância formalística do que um grupo de organizações que — por ser regido por legislação diferente (legislação societária privada, no caso das empresas, Código Civil no das fundações) — não se submete às estruturas convencionais que reservam seus postos e funções mais prestigiosos para os "especialistas em burocracia".

Um exemplo irretorquível é o dos tribunais de contas. Vetusta instituição cujos primeiros indicativos vêm da história grega, os tribunais de contas tinham, até o início da década de 60, um poder burocrático invejável, pois nenhuma despesa com recursos públicos podia ser realizada sem que houvesse o chamado "registro prévio" da despesa. Os membros do tribunal (chamados de ministros na área federal, juízes ou conselheiros na dos estados) ocupavam uma posição de prestígio inigualável, perante a qual presidentes da República, governadores, fornecedores e empreiteiros se curvavam em mesuras e reverências. Era explicável: uma negativa de registro era o suficiente para sepultar uma obra, uma contratação, o cumprimento de uma promessa política ou um gasto politicamente importante; um pedido de vistas podia atrasar ou comprometer definitivamente um projeto.

O registro prévio da despesa foi extinto e substituído pelo registro *a posteriori*, o que retirou boa parte do poder e do prestígio dos tribunais de contas, embora o que lhes restasse fosse o suficiente para continuar a gozar de considerável prestígio. Nenhum governante gosta de ver seus atos impugnados, nem se dispõe, olimpicamente, a ser responsabilizado política e judicialmente por atos que o Tribunal de Contas venha a declarar ilegais.

No entanto, estava nas organizações empresariais do Estado brasileiro o maior risco aos tribunais de contas. Regidas pela legislação das sociedades anônimas, as empresas mistas e públicas estavam praticamente fora do alcance dos tribunais de contas, submetendo suas contas aos conselhos fiscais,

como determina a lei (as fundações também prestavam contas aos conselhos fiscais e eram supervisionadas pelo Ministério Público). A duras penas, os tribunais de contas conseguiram abrir uma pequena brecha nessa fortaleza de resistência à sua ingerência: através de atos sucessivos, estabeleceu-se que as empresas estatais seriam obrigadas a entregar aos tribunais de contas seus demonstrativos financeiros gerais, sem abrir, analiticamente, suas contas à fiscalização externa. Em seguida essa brecha foi ampliada com a determinação de abertura de contas. Mas, com a Constituição de 1988 e a legislação posterior sobre compras e contratações, os tribunais de contas escancararam as brechas e passaram a fiscalizar as estatais como faziam com as organizações públicas convencionais. Como resultado, as empresas estatais passaram a ter de agir, nos aspectos mais relevantes da administração, como se fossem repartições públicas. Compras e contratações, quando realizadas com recursos públicos, devem obedecer aos mesmos ritos das organizações convencionais, que podem durar meses. Contratações de pessoal nas fundações devem ser submetidas aos tribunais de contas, e assim por diante.

Não se discute, aqui, o conteúdo moral e ético dessas disposições. É verdade que a aplicação de dinheiro público deve ser revestida de cautelas que não seriam necessárias em uma empresa privada. Mas, para acautelar o dinheiro público contra maus administradores e corruptos, há outros caminhos muito mais eficazes no arsenal de controles administrativos e organizacionais modernos, o que torna desnecessário adotar, para organizações modernas, controles anacrônicos e paralisantes.

A terceira perna do tripé organizacional de Donald Schon é a *tecnologia*. Tecnologia é entendida em seu significado mais amplo, como o conjunto de instrumentos materiais e processos abstratos de que uma organização lança mão para realizar as tarefas ou executar os objetivos a que se propõe.

Toda organização dispõe de uma tecnologia, ou seja, de uma maneira de fazer as coisas. Essa tecnologia influencia a forma pela qual os atributos estruturais da organização são distribuídos: a divisão e a distribuição do trabalho, o prestígio organizacional, o poder e a autoridade, as relações de subordinação e as formas de comunicação. Por outro lado, a escolha das tecnologias adotadas pela organização está intimamente influenciada pela sua estrutura. Estudiosos como Michel Crozier (1963) demonstraram que as categorias profissionais mais prestigiosas dentro de uma organização moldam seu funcionamento de maneira a continuar a gozar de poder organizacional e a reforçá-lo continuamente. Por sua vez, as teorias dominantes na organização refletirão a importância relativa dos membros na estrutura e condicionarão (no sentido de inibir sua alteração) as escolhas tecnológicas.

Já descrevemos alguns casos dessa interpenetração, ao apresentarmos o exemplo do poder das estruturas de compras e contratações, com a prevalência, na burocracia brasileira, de uma teoria centralizadora, supostamente capaz de gerar significativas economias de escala e contribuir, assim, para maior eficácia da administração pública. É fácil inferir a conseqüência tecnológica dessa situação: em vez de sistemas distribuídos, sistemas centralizados; con-

centração do poder burocrático em vez de delegação e descentralização de decisões; tecnologias de produção e de fornecimento em grande escala, em vez de sistemas de produção e fornecimento capilares.

Outro exemplo claro é o dos serviços de processamento de dados, que insistem — como também já vimos — em controlar ferreamente a expansão autônoma da capacidade de computação dos diversos setores do governo, em nome de uma suposta "racionalização" do uso de tecnologias dispendiosas e sofisticadas, quando as tecnologias de processamento de dados já não são mais nem dispendiosas nem sofisticadas há vários anos.

Mas, evidentemente, essa ditadura tecnológica serve a um propósito, que é o de manter as estruturas centralizadoras que prestam tais serviços e, para isso, se servem de uma teoria *self-serving*, que é a suposta economia de meios e a racionalidade geradas pela sua existência.

10. Por que falham os esforços de modernização e reforma?

Uma das chaves fundamentais para entender o crônico fracasso das tentativas de modernização administrativa em nosso país vem, exatamente, da insistência que têm os reformadores em abordar isoladamente um ou dois desses três aspectos, sem se aperceberem de que as contradições que seus esforços modernizadores provocarão se acentuarão a um ponto de conflito, no qual as forças conservadoras, isto é, aquelas que estão solidamente encasteladas nas organizações, são muito mais fortes que as forças modernizantes que pretendem desalojá-las.

Os reformadores brasileiros se preocuparam, sistematicamente, com a modernização das estruturas, sem se preocuparem com o *agiornamento* das teorias dominantes na burocracia brasileira. Alguns esforços modernizantes da administração nada mais são do que um processo de alteração cosmética de estruturas organizacionais já envelhecidas (e que, exatamente por isso, estão sendo "modernizadas"), com alterações de nomenclatura, reacomodações internas de unidades subdepartamentais e pouco mais. É mais um processo de sucessão hereditária do que de deserdamento.

Tomemos ao acaso um exemplo, em uma área explosiva da política pública brasileira que é a reforma agrária. A organização administrativa encarregada da implantação da reforma agrária é o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), resultado da fusão entre o "antigo" Incra e o Ibra (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), que o governo militar instituiu, como sucessor do Inic (Instituto Nacional de Imigração e Colonização), velha autarquia, para substituir o antigo serviço de colonização. Ao longo de todas essas modificações estruturais, as alterações teóricas e tecnológicas do processo de intervenção do poder público na justa distribuição das terras rurais e o estímulo à sua racional exploração foram modestíssimos, insignificantes mesmo. Não seria de estranhar, pois, como regra, os funcionários de um

organismo foram absorvidos pelo que o sucedeu, os acervos técnicos foram meramente transferidos e, conseqüentemente, a forma pela qual os quadros técnicos imaginavam que seu trabalho devesse ser realizado mudou muito pouco. Como mudou muito pouco, a distribuição interna do poder e do prestígio organizacional continuou concentrada nas áreas bacharelescas.

O exemplo da reforma agrária não é isolado e se repete em inúmeras outras áreas de atuação do poder público, seja no nível federal, seja no estadual, seja no municipal. Órgãos públicos foram "modernizados" mediante sua transformação em autarquias, novamente "modernizadas" quando foram transformadas em empresa estatal ou fundação, sem que houvesse uma correspondente preocupação com a modernização intelectual e comportamental de seus membros.

Alguns casos de sucesso confirmam essas suposições. O serviço de correios e telégrafos passou por um radical processo de modernização há cerca de 30 anos, quando o então DCT (Departamento de Correios e Telégrafos), desmoralizado por anos de ineficiência e de indicações políticas e clientelismo, foi simplesmente extinto e seus funcionários foram absorvidos pelo governo federal, que os redistribuiu em diversos organismos públicos. Em seu lugar, nasceu uma empresa pública totalmente nova, a EBCT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), com quadros humanos profissionalizados, recrutados pelo sistema do mérito, utilizando tecnologias de última geração importadas da França e de outros sistemas postais de ponta. Em pouco tempo, os Correios alcançaram um padrão de serviços que os qualificou como uma das áreas de atuação governamental mais respeitadas pelos consumidores e contribuintes.[4]

Em áreas cruciais como a de administração fazendária, impasses entre teorias concorrentes ou abertamente conflitantes, estruturas e tecnologias são facilmente observáveis. Durante muitos anos, a teoria desenvolvimentista prevalente no Brasil era a do desenvolvimento autóctone, ou seja, a construção de um país auto-suficiente. A tradução cambial e fazendária dessa teoria era uma baixíssima prioridade para a facilitação do intercâmbio comercial com outros países, especialmente no que toca à facilitação das importações. Quando o Brasil promoveu uma radical alteração dessa estratégia a partir de 1990, e especialmente a partir de 1994, quando a estratégia econômica levou a uma agressiva política de importações, a tecnologia fazendária nessa área entrou em colapso, com armazéns abarrotados de mercadorias não-liberadas, falta de recursos humanos especializados etc. Nesse caso, alterou-se uma teoria fundamental, sem que uma simultânea alteração estrutural e tecnológica fosse levada a cabo.

Um outro aspecto a registrar é o da falta de sinceridade de algumas posturas modernizantes. Não raramente, alguns novos desenhos organizacio-

[4] Curiosamente, os Correios se encontram novamente às voltas com uma crise organizacional e administrativa de grande monta.

nais buscam apenas fórmulas administrativas capazes de desviar das exigências de um estatuto de licitações ou da necessidade de realizar concursos públicos para admissão de pessoal, por exemplo, quando o moderno nisso tudo seria aperfeiçoar aqueles dois institutos — licitações e concursos —, que podem ser considerados inerentes a um modelo democrático de governo.

E, assim, repetidamente, ano após ano, iniciativa após iniciativa, o conflito entre as forças conservadoras e as forças modernizantes tem trazido resultados que estão longe de dar uma resposta efetiva, adequada, ao que a sociedade almeja de suas organizações públicas. Essa dinâmica perversa e ineficaz acentuou no seio da comunidade um sentimento de desamparo e frustração em relação à máquina pública, tornando urgente a busca de soluções concretas e eficientes, sob pena de comprometer o próprio sistema democrático e a filosofia liberal de governo.

Referências bibliográficas

Castor, Belmiro V. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. *RAP*, *28*(3):155-61, jul./set. 1994.

——— & França, Célio F. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. In: Castor, Belmiro V. et alii. *Estado e administração pública: reflexões*. Brasília, Funcep, 1987.

——— & José, Herbert A. A. Núcleos estratégicos no Estado brasileiro: lições do passado e riscos do presente. In: Encontro Nacional da Anpad, 21. *Anais*. Rio de Janeiro, 1997.

Chandler, A. D. *Strategy and structure*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1962.

Crozier, Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.

Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e contexto brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

Mintzbergg, Henry. Strategy-making in there modes. *California Management Review*, *16*(2), 1973.

Nascentes, Antenor. *Dicionário da língua portuguesa da Academia Brasileira de Letras*. Rio de Janeiro, Bloch, 1988.

Prado Jr., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1996.

Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Mare, 1995.

Saraiva, Oscar. Novas formas de delegação administrativa do Estado. *Revista Forense*, (100):233-5, 1994.

Schon, Donald A. *Beyond the stable State*. New York, Norton, 1971.

Venâncio Filho, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico*. Rio de Janeiro, FGV, 1968.