

# Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável\*

Nelson Mello e Souza\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. O clima intelectual; 3. Velhos e novos fantasmas: lições da história; 4. O paradoxo: não fraca em um corpo forte; 5. Perfis de reformas no setor público; 6. Conclusão.

Palavras-chave: administração pública; reforma administrativa; modernização administrativa; EBAP.

Retrospecto do dilema proposto por conceito de reforma administrativa oriundo dos primeiros trabalhos da Civil Service Commission, nos EUA, adotado no Brasil pelo Dasp e pelos professores seguidores de sua orientação teórica. Linhas centrais do importante debate sobre as possibilidades reais da reforma administrativa, quando a EBAP tomou-se centro de discussões teóricas sobre o tema.

## Administrative reform in Brazil: a lasting debate

This study was presented at a symposium held in the University of Florida, in 1992, as a homage to professor Frank Sherwood, whose professional life was dedicated to the teaching of public administration.

The article's main focus is a retrospective analysis of the dilemma proposed by the concept of "administrative reform" that pulls out from the early works of the United States Civil Service Commission, adopted in Brazil by the Dasp, then an existing specialized administrative agency, and by the teachers who followed that agency's theoretical orientation. The study goes on arguing that the attempts of administrative reform made along those lines displayed some aspects of a "Sorliian myth", that is, they existed ideally, provided a framework for action, goals for the policy, but stayed as an incomplete task or even as a never attempted one, as concerns their basic propositions.

This work explores the central lines of the significant debate going on about the real possibilities of the subject, when in the late '50s and early '60s the EBAP became the center of academic discussions on the matter, being then outstanding the role played by Frank Sherwood and the group of teachers from the University of Southern California who had come to Brazil to collaborate with EBAP in the solution of the problem, as well as in the formation of Brazilian teachers duly prepared to face the challenges posed by the country's administrative modernization.

## 1. Introdução

No começo dos anos 60, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) encontrava-se envolvida em sérias controvérsias: estávamos divididos, teoricamente, no que se referia às relações entre reforma administrativa, o papel do setor público no desenvolvimento brasileiro e o impacto da crise social e dos valores culturais.

\* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 1993.

\*\* Ex-professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). Inspetor geral da OEA. (Endereço: American States Organization, 1889 F Street, NW, Washington, DC, 20006.)

Pelo final dos anos 50 e início dos 60, passava o Brasil por uma tortuosa transição, tentando enfrentar bem os efeitos de um processo secular de desenvolvimento de uma economia agrária para uma economia industrial.

A absorção de novas classes no sistema político, mudanças na estrutura da produção e no equilíbrio de poder eram as causas principais de uma miríade de tensões. O velho sistema de poder explodia em numerosas erupções políticas de caráter crítico.<sup>1</sup>

Não é nosso propósito fazer a revisão desse complexo processo. Nosso alvo é dar especial atenção a uma de suas muitas repercussões: a nova concepção do papel que a administração pública deveria desempenhar no processo de desenvolvimento. A idéia foi lançada pelo governo Vargas ao assumir o poder, em 1930. Fazia parte de sua plataforma de reformas institucionais básicas no Brasil, e as discussões sobre sua viabilidade e estratégia constituíam o foco das controvérsias a que nos referimos.

O setor público, com seus três níveis, havia sido, tradicionalmente, um dos principais esteios da oligarquia rural. Seu controle proporcionava emprego para os protegidos políticos, sob uma forte mentalidade da prática de distribuição de cargos públicos entre os membros do partido vitorioso. Numa espécie de efeito de retorno, tais práticas garantiam o sucesso eleitoral para a elite que as controlava. Ordenados certos e benefícios vitalícios tinham sido sempre ponto vital para nossa embrionária classe média, numa economia de escassas fontes de emprego fora da monocultura agrária.

Como resultado, o poder desses grupos dominantes era enorme. Além do favoritismo, a corrupção institucionalizada, o fácil acesso aos créditos e as decisões sobre contratos especiais para obras públicas eram igualmente fatores importantes. Em seu conjunto, faziam do controle da máquina pública o verdadeiro centro da luta pelo poder.

Durante séculos, tudo em política girava em torno desses pontos. A manobra política e as divisões entre grupos, famílias e partidos tinham nesses objetivos sua motivação básica.

Tais fatos tornaram razoável que se percebesse muito pouca — se é que alguma — significação “marxista” nas lutas políticas brasileiras. O fator predominante nunca foi uma “orientação de classe”. O choque ocorria principalmente entre famílias, amigos e inimigos pertencentes à mesma classe social, a oligarquia rural, cuja preocupação essencial tinha sido sempre menos orientada no sentido do controle do Estado, em termos do ajustamento a novas políticas, e mais na direção do controle da administração pública.

Nesse sentido, a administração pública brasileira tem sido chamada de “cartorial”. Com esse neologismo, um talentoso crítico de nossa realidade política tentou resumir esse tipo de espaço público disposto em função do privado, economicamente fechado em torno de si mesmo, usado pelo grupo no poder como uma fonte de concessão de privilégios pessoais. As preocupações com a racionalidade, a qualidade do serviço e a eficiência no desempenho da atividade pública eram, conseqüentemente, raras, se as havia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre a evolução econômica do Brasil e a crise política a ela relacionada, há um grande número de bons estudos, até em inglês. Para uma revisão breve e sintética de seus aspectos institucionais políticos com uma boa bibliografia, ver Schneider, Ronald M. *The political system of Brazil: emergence of a modernizing authoritarian regime, 1964-1970*. New York, Columbia University Press, 1971; muito embora esse livro dê limitada atenção a todas as dificuldades econômicas e financeiras que perturbaram o país e o projetaram num ciclo de crise perene, pode ser recomendado como uma decente avaliação de suas ramificações políticas.

<sup>2</sup> Ver Jaguaribe, Hélio. *Brazilian nationalism and the dynamics of its political development*. Saint Louis, Washington University, 3(2), 1967-83. (Studies in Comparative International Development), para seu conceito de “Estado cartorial” e da decorrente “política clientelista”.

Vargas foi o primeiro a tentar resolver o problema da remodelação daquelas velhas e básicas fontes da dinâmica política no Brasil. Seu impulso na direção da reforma administrativa constituiu uma tentativa para superar aquela particular síndrome política brasileira.

O impulso básico por trás da revolução Vargas foi projetar e implementar um programa incluindo aquelas tão necessárias reformas sociais e políticas, com forte ênfase em industrialização, legislação social, reformulação do sistema educacional e proteção dos interesses trabalhistas, por esse meio proporcionando as vazões sociais e econômicas necessárias às novas camadas de técnicos que, lenta porém firmemente, emergiam na esteira dos movimentos modernistas do período de pós-guerra dos anos 20.

A reforma administrativa foi uma das armas de Vargas para controlar o poder oligárquico e redesenhar a política brasileira segundo linhas diferentes.

O sucesso foi tão grande que ele passou a ser uma espécie de divisor de águas na política brasileira. A partir de seu governo, uma linha divisória começou a ser traçada, levando a política do Brasil na direção de diferentes interesses de classe e de conflitantes motivações ideológicas. O papel tradicional da administração pública começou a ser seriamente questionado e a política do país passou lentamente a gravitar menos em torno de interesses específicos das oligarquias rurais e mais no sentido da constelação política urbana, formada pelos interesses da nova burguesia e do movimento trabalhista que surgia.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, porém, não podemos dizer o mesmo: o sucesso de Vargas foi muito pequeno. A economia do Brasil não mudou drasticamente em objetivo ou estrutura. A industrialização havia começado no país, sob um modelo de substituição de importações, muito antes de Vargas, e esse paradigma não foi mudado durante o seu governo, nem imediatamente depois. Em consequência, a indústria brasileira permaneceu dependente da tecnologia estrangeira. Ele não estimulou mudança alguma na capacidade nacional de iniciar um processo autônomo de criação, vinculando a industrialização à adequada pesquisa e desenvolvimento.

Quanto à reforma administrativa, seus sucessos foram, na melhor das hipóteses, duvidosos. Ele deu início ao grande debate, organizou a retórica de sua legitimação, mudou algumas leis e regulamentos e modificou o arranjo estrutural do governo centralizado, mas não mudou o terreno sociológico em que a prática de distribuir cargos públicos entre os membros do partido vitorioso encontra seu próprio espaço para crescer e prosperar.

Nos anos 60, o legado de Vargas — a divisão ideológica — estava em plena floração. Após sua turbulenta deposição, em meados da década de 50, que o levou até o trágico suicídio, a intelectualidade brasileira ficou seriamente dividida, em relação ao nosso tipo de desenvolvimento industrial, entre “nacionalistas” e os chamados “entreguistas”.

Isso foi o resultado dos malogros antes mencionados. Não abandonando o paradigma da substituição de importações, o governo tornou o setor privado dependente do capital estrangeiro, tanto através da transferência de tecnologia, quanto através de investimentos diversificados.

O primeiro grupo, diante das graves fraquezas de nosso setor privado, acreditava muito no controle estatal de, pelo menos, algumas indústrias estratégicas, como aço, eletricidade e petróleo; o segundo grupo tinha também sérias dúvidas quanto a nossa deficiente tecnologia, falta de capital e fraco setor privado, mas não achava que a intervenção econômica do Estado fosse a solução. Este segundo grupo era conhecido como de “entreguistas” porque recebia bem o investimento estrangeiro para a exploração de nossos recursos e acreditava no papel crucial desse investimento em nosso desenvolvimento industrial.

Esse choque ideológico marcou a política brasileira até os anos 60, quando a intervenção militar o eliminou artificialmente.

A reforma administrativa tem sido incorporada como uma idéia salutar, desde o primeiro governo Vargas. Não foi questionada por quaisquer dos dois grupos mencionados aqui. Entendida basicamente como uma remodelação total da estrutura, dos valores e das velhas práticas ainda dominantes no setor público brasileiro, foi considerada por ambos como digna de uma tentativa.

Nos anos 60, a idéia ressurgiu depois de alguns anos de abandono, em razão de uma crise mais imediata, de caráter político e social, e passou a ser tópico importante na agenda do governo militar que subiu ao poder durante a presença de Frank Sherwood no Brasil.

Muito embora não contestada e firmemente apoiada por todo político de tendência modernizadora desde Vargas, o progresso da reforma foi decepcionante: tornou-se um “mito soreliano” — existia idealmente, dava um arcabouço para a ação, mas continuava sendo uma tarefa indefinível.

Nos anos 60, estávamos começando a ter algumas dúvidas: uma sociedade como o Brasil, basicamente sem mudança em todos aqueles anos em termos de sua administração “cartorial”, não poderia estar pronta para a reforma administrativa proposta pelos técnicos de Vargas, e a consideração desse fato conduziu ao sério debate a que antes nos referimos.

Constitui propósito deste estudo explorar as linhas básicas do referido debate, de que ativamente participaram Frank Sherwood, Gilbert Siegel e Robert T. Daland, na qualidade de professores-visitantes.

Quando ouvimos as recentes diatribes dos anos 90, censurando as dimensões do setor público, consideradas artificiais em face de nossas necessidades, sua discutível eficiência e os altos custos de todo o mecanismo público, podemos ver que o antigo problema da reforma administrativa agora voltou a nos perseguir. Está longe de ter sido resolvido e, em termos de qualquer estratégia viável, vemo-nos diante de uma realidade quase igual àquela que nos dividiu nos anos 60.

Em conseqüência, parece válido dizer que este é um debate interminável, porque as razões que o inspiraram na década de 60 ainda estão presentes na realidade administrativa dos anos 90.

## 2. O clima intelectual

Com Vargas, o primeiro esforço de reforma administrativa foi feito como uma tentativa coerente, guiada por princípios racionais e orientada por teorias modernas.

Com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) para implementar a reforma, e com o “golpe” de 1937, que estabeleceu Vargas como ditador, a idéia finalmente ganhava o apoio tanto de um governo forte quanto de uma estrutura administrativa formal e especializada. O compromisso com ela era tão determinado que, pela primeira vez, sua base legal fazia parte da própria Constituição: o art. 67 da nova Constituição de 1937, que dava a base para um órgão central executivo de assessoramento.

A força inspiradora era o princípio da modernização, e o movimento norte-americano para criação de uma Comissão do Serviço Civil, capaz de derrotar a “mentalidade do sistema de distribuição de cargos públicos”, fornecia o modelo. A teoria de administração pública, desenvolvida no decorrer do primeiro quartel do século e amplamente estudada pelos técnicos brasileiros, oferecia a base teórica.

Tal como seu correspondente norte-americano, o órgão tinha dois propósitos: por um lado, a melhora dos padrões éticos, mediante critérios objetivos de recrutamento, seleção, classificação de cargos e promoção de pessoal, criando um serviço civil profissionalizado, que ficava fora do alcance dos políticos e, por outro lado, a garantia de aperfeiçoados padrões de competência técnica.<sup>3</sup>

Para alguns de nós, a idéia falhou em seus grandiosos objetivos, permanecendo como uma espécie de esforço superestrutural. Não se observou qualquer mudança acentuada na maneira como, durante séculos, em estreita conexão com o sistema político, havia se comportado a administração pública. Para outros, em sua atuação o órgão representou exatamente o oposto: foi uma importante transformação e só mostrou alguns problemas após a queda de Vargas — não antes.

Vamos explorar, mais profundamente, ambos os aspectos do argumento, a fim de estabelecer o clima intelectual.

Os que criticavam viam as afirmações de seus sucessos no período Vargas como insustentáveis. Para eles o Brasil, com sua economia pobre, era basicamente inadequado para empreendimento tão ambicioso. Insistir em tal plano seria como tratar os sintomas, mas não as causas reais. Os problemas e insucessos do movimento para eles eram evidentes e compreensíveis, no arcabouço desse paradigma sociológico de análise. O movimento todo parecia mais uma espécie de idealização das lições e experiências norte-americanas, com resultados enganosos, se analisados na perspectiva do tempo.<sup>4</sup>

Para aqueles críticos, o Brasil não melhorava seu setor público da mesma maneira e no mesmo ritmo de seu correspondente norte-americano. O mesmo objetivo, quando transplantado para o solo sociológico brasileiro, produzia resultados dramaticamente diferentes.

Os críticos aconselhavam drásticas reformulações em estratégia, com correções tanto de escopo quanto de objetivos.

Para os apologistas, nenhum malogro era observado e, portanto, nenhuma correção se fazia necessária. Tudo estava teoricamente correto desde o começo; apenas faltara o apoio político depois de Vargas, causando problemas numa implementação sustentada.

Para os daspianos tecnicamente motivados, a vontade política era considerada uma variável crucial. Com tal ênfase no apoio político, certo sabor autocrático destaca-se como principal característica desse grupo.<sup>5</sup>

Seus argumentos foram condensados em um livro escrito quase 20 anos depois, cujo propósito era evidente: chegar a um acordo sobre as discussões ainda em aberto; esclarecer com pesquisa as posições da facção “formalista”. Até o fato de que tenha sido escrito cerca de 20 anos depois daquele período é prova da natureza interminável do debate.<sup>6</sup>

O paradigma epistemológico fundamental desse grupo era o papel dominante do *logos*. Os daspianos eram vigorosos cartesianos e sabemos que a metafísica cartesiana tinha um resultado prático dissociador: razão e intuição, corpo e espírito, ciência e arte. A

---

<sup>3</sup> A base ética do movimento do serviço civil norte-americano é bem conhecida. Ver Pfiffner, John M. & Presthus, Robert. *Public administration*. 5 ed. New York, Ronald Press, 1967. p. 167-76.

<sup>4</sup> Ver Siegel, Gilbert. *Administration, values and merit system in Brazil*. In: Daland, Robert T. (ed.). *Perspectives of Brazilian public administration*. Los Angeles, University of Southern California, 1963. p. 1-11 (The Comparative Series of Public Administration) para uma boa avaliação desse ponto.

<sup>5</sup> A inclinação autocrática na reforma administrativa é salientada em Pfiffner & Presthus. Op. cit., p. 172-3.

<sup>6</sup> Wahrlich, Beatriz. *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

independência da ação administrativa em relação aos valores sociais e ao comportamento político era uma presunção razoável sob o paradigma cartesiano. A administração pública podia legitimar suas reivindicações de objetividade e resultados práticos independentemente do contexto social em que se enquadrava. Dwight Waldo estava certo, ao salientar a influência da administração científica, com sua forte base cartesiana e positivista, sobre os pioneiros da administração pública.<sup>7</sup>

Conseqüentemente, o transplante da experiência norte-americana era um esforço viável, que nos economizaria tempo.

Para o segundo grupo, essa posição não tinha validade teórica, nem sabedoria de caráter prático. Discordavam não só da interpretação de fatos históricos, mas também de todo o conceito de “reforma administrativa” e de sua base social e científica para uma legitimação teórica.

Qualquer comparação do Brasil de meados do século XX com as condições predominantes nos EUA no final do século anterior iria expor, com facilidade, dramáticas diferenças. Na virada do século, os EUA eram a mais dinâmica sociedade industrial do mundo. Os princípios de desempenho, racionalidade, economia e eficiência prevaleciam nas organizações industriais privadas. O desenvolvimento da teoria da organização era um imperativo social daquele tempo de acelerada transformação industrial. Sob as pressões para eficiência de custos, esse desenvolvimento era necessário para a competitiva sobrevivência de qualquer empresa.

O setor público norte-americano, por seu lado, caminhava na traseira, pois era, então, campo particular de grupos políticos. Os ajustamentos entre os dois sistemas, para que se pudesse buscar certa compatibilidade de desempenho, pareciam uma coisa lógica.

E quanto ao Brasil? Poderiam os mesmos fenômenos sócio-econômicos básicos ser encontrados aqui?

Durante o primeiro governo Vargas, o Brasil ainda era uma sociedade rural, com cerca de 70% de sua população vivendo no interior. A produção de aço, cimento e energia elétrica, indicadores básicos de desenvolvimento, era relativamente pequena.<sup>8</sup> O Brasil ainda era uma economia agrária, com a produção de café como sua fonte principal de moeda forte no mercado internacional. A intenção de Vargas de mudar esse estado de coisas não era sem realismo, mas, diante de tais realidades, avaliar uma “reforma administrativa” global como um desejo sem conteúdo social substantivo foi considerado uma abordagem válida.

Havia pouca ou nenhuma demanda nacional de criação de uma carreira na administração pública. O sistema político predominante, baseado no favoritismo e nas lealdades grupais, ainda estava forte e era, obviamente, contrário a semelhante linha de ação. As necessidades sociais relacionadas com o subemprego, o desemprego e mesmo com a inexistência de emprego ainda se voltavam para o setor público, com seus três níveis — municipal, estadual e federal — como opções lógicas para obtenção de emprego, na ausência de um amplo setor privado capaz de absorver a mão-de-obra disponível. A modernização de acordo com o princípio do desempenho, estabelecendo modelos de eficiência de custo e aperfeiçoamentos econômicos marginais, provou ser um objetivo ainda inteiramente estranho aos valores políticos brasileiros e às perspectivas sociais. A

---

<sup>7</sup> Ver Waldo, Dwight. *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York, Ronald Press, 1948. p. 47.

<sup>8</sup> Ver *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1967.

reforma administrativa só poderia sobreviver se fosse concebida como afirmávamos que o era pelos nossos oponentes, como um movimento legalista e macroestrutural no sentido da reorganização do setor público, sem qualquer mudança em valores básicos e no comportamento do desempenho.

A liderança podia existir, a equipe técnica podia estar disponível e a vontade de promover a mudança podia ser verdadeira, mas a “resistência à mudança” era de tal magnitude que todo o esforço foi, sem dúvida, levado ao colapso. Essa foi a nossa alegação fundamental.

Em sociedades como o Brasil, a Índia, o Paquistão e o Irã, quatro países bem adiantados na formação de grupos de elite prontos a aplicar modernas técnicas administrativas norte-americanas, mal havia qualquer necessidade social visível de eficiência. Em todas essas sociedades, não poderíamos, razoavelmente, esperar mais do que ligeiras reformulações na estrutura do setor público, lenta introdução de modernos princípios de gerenciamento e básica apatia política popular, conducentes a sérios graus de “formalismo”. Na ausência de necessidade social, não há aceitação social e, conseqüentemente, não há resposta social.

Diversos estudos da reforma brasileira haviam sempre salientado essa tendência “formalista”. A interferência política e as distorções eram observadas pelos estudiosos do processo.<sup>9</sup>

Os colegas norte-americanos que vieram ao Brasil durante aquele período acompanharam-nos no desenvolvimento da mesma perspectiva.<sup>10</sup>

Os daspianos não eram, de modo algum, teoricamente sensíveis a essas opiniões. Eram basicamente uma raça obstinada. Na correta observação de Gilbert Siegel, eram “um bando valente de ativistas”, um grupo de verdadeiros crentes, que havia aderido aos princípios da reforma administrativa segundo as linhas aqui antes resumidas, tanto tecnicamente, como um firme caminho para a modernização, como eticamente, como um templo de ações para edificação da moral pública.<sup>11</sup> Estavam embriagados pela idéia de “modernizar” a administração pública brasileira. Em conseqüência, eram assim mais “varguistas” que o próprio Vargas.

É importante esclarecer que os críticos não eram contra a “modernização” no Brasil. Nesse ponto havia perfeita concordância. As diferenças cruciais estavam no conceito, nas estratégias e táticas para atingir a meta desejada.

A “modernização”, como uma perspectiva teórica, estava ganhando terreno firme no começo dos anos 60, tendo atingido seu ponto alto depois da II Guerra Mundial. Reclamava drásticas transformações das velhas instituições políticas e sociais, entre elas a administração pública, como meio necessário para a aceleração do desenvolvimento.

Jürgen Habermas resumiu esse fenômeno básico da mudança súbita no termo *zeitgeist*, quando diz que a “modernização”, como um corpo teórico consistente, só começou nos anos 50.<sup>12</sup> Assim, as técnicas “modernizadoras” eram agudamente debatidas.

---

<sup>9</sup> Ver o seguinte: “A tentativa de reforma do serviço público federal brasileiro mediante o uso de políticas de pessoal de estilo norte-americano levou à criação de um sistema administrativo caracterizado por alto grau de formalismo”. Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Austin, University of Texas Press, 1968. p. 6.

<sup>10</sup> Ver Daland, Robert T. Op. cit., por suas posições básicas sobre formalismo no Brasil.

<sup>11</sup> Siegel, Gilbert B. *Administration, values and the merit system in Brazil*. In: Galand, Robert T. Op. cit., p. 1.

<sup>12</sup> Habermas, Jürgen. *The philosophical discourse of modernity: twelve lectures*. 4 ed. Cambridge, Mass., MIT Press, 1990. p. 2.

A EBAP foi criada em 1952, com a assistência técnica das Nações Unidas, como uma instituição “modernizadora” no Brasil. Seus primeiros professores foram daspianos e apenas aqueles que tinham tido experiência prévia no ensino de administração pública. É, portanto, justo dizer que a abordagem deles à reforma administrativa era predominante.

A convicção de que tal abordagem precisava ser reformulada, porque levava a preceituações simplistas de engenharia social, forneceu uma base intelectual concreta à gênese de um grupo “herético” de estudiosos em seu próprio seio.

A base dessa gênese não foi apenas a teoria sociológica. A teoria da administração tinha desenvolvido consistentes opiniões sobre as correlações entre sociedade e desenvolvimento institucional, com total independência de qualquer invasão sociológica desde, pelo menos, 1947.<sup>13</sup>

Essas drásticas diferenças de perspectiva em relação à reforma administrativa resumem o clima daqueles anos e o dilema ideológico que nos dividia.

### 3. Velhos e novos fantasmas: lições da história

A história não tratou bem o argumento básico dos daspianos, aquele que enfatizava o apoio político e a competência técnica como as variáveis estratégicas para o sucesso de qualquer reforma administrativa.

Sérias críticas ao trabalho do Dasp nesse terreno começaram cedo, logo depois da queda de Vargas. Por quê? Não seria desarrazoado sugerir que o movimento foi seriamente atingido depois de Vargas, principalmente porque permaneceu artificialmente imposto à administração pública brasileira. E é por isso que, uma vez desaparecida a mão forte, o edifício inteiro veio abaixo. Não sendo assim, teria sido difícil para o novo governo opor-se a ele.

O segundo período de Vargas não melhorou a situação. O setor público permaneceu ineficiente, com a carreira pública representando pouco mais que um mito e com acirrada luta interna pelo nepotismo.

Em meados da década de 50, sob o governo Juscelino, um herdeiro político de Vargas, a idéia de uma importante reforma administrativa foi virtualmente abandonada. Enfrentando dramáticas pressões políticas, Juscelino tinha pouco tempo para esses assuntos. Precisava de apoio no Congresso e, portanto, precisava negociar, e o favoritismo prevaleceu. A solução fundamental que se perseguia não era a reforma da administração pública de acordo com os princípios do sistema do mérito. Em vez disso, para implementação do Plano Setorial, o governo decidiu adiar e, de modo geral, evitar esse assunto com a criação

---

<sup>13</sup> Ver o conhecido ensaio de John Gauss, *Ecology of government*. In: *Reflections of public administration*. University of Alabama Press, 1947. p. 1-19. Foi o primeiro uso de “ecologia” aplicado no sentido de destacar o relacionamento entre governo e o seu ambiente social e político. Podemos recuar um pouco mais e examinar com mais atenção Mary Parker Follett e sua “natureza da interação que determina a situação toda. De forma simplista, isso poderia ser denominado a Lei da Situação”, com fortes componentes sociais, como o exemplo que ela dá das condições que permitiram a Mussolini assumir o poder na Itália que ela conheceu. Ver Fox, Elliott M. & Urwick, L. *Dynamic administration: the collected papers of Mary Parker Follett*. 2 ed. Hippocrene Books, 1982. p. 148-67. A tendência culminou com Fred Riggs e sua teoria da “sociedade prismática”. Ver *The ecology of public administration*. New York, Taplinger, 1962.

de um novo artifício administrativo, os chamados grupos executivos, de composição transetorial e autoridade transestrutural.

Insucessos na execução do plano pareciam provar que novos instrumentos não funcionam quando superimpostos a velhas estruturas. A intrincada rede de regras e regulamentos, duplicidades funcionais, ineficiências, formalidades burocráticas, apatia etc. ainda dominava no serviço público brasileiro. Conseqüentemente, presumiu-se que tínhamos que restaurar a abordagem daspiana, para retomar o caminho de Vargas na marcha em direção à reforma.

Os grupos “tecnicamente” inclinados pareciam vitoriosos. Velhos fantasmas voltaram à vida.

O governo Goulart, que era outro herdeiro de Vargas, incluía como um de seus mais poderosos ministros Celso Furtado, que era também um ex-professor do Dasp. Pensou-se que, sob aquele governo, voltaria a haver interesse pela reforma administrativa, depois de tantos anos de abandono.

Uma série de bem-conhecidas vicissitudes políticas ocorridas na história do Brasil durante aquele período, distorções políticas, protestos de esquerda, acirradas polêmicas na imprensa, inquietação social, crise econômica e dramas ideológicos conflitantes tornaram impossível o progresso daquela idéia.

Para nós, especialistas sociologicamente orientados, aqueles fatos reforçavam nossos pressupostos teóricos de que a experiência brasileira de reforma estava claramente dominada pelos fortes obstáculos das realidades sociais. Esses fantasmas iriam assombrar o movimento ético, levando-o ao desespero.

Depois de muitos anos de falácias, as dúvidas cresciam em toda parte sobre a viabilidade da profissionalização do serviço público no Brasil e, ainda mais, sobre a validade do estabelecimento de algum tipo de sinonímia entre “reforma administrativa” e um “serviço civil profissionalizado”. Tínhamos que repensar nossos modelos e que ser mais flexíveis.

Frank Sherwood veio para o Brasil no meio desse debate. Nesse período turbulento, em um estudo que se tornou objeto de acesa controvérsia, eu havia resumido as posições de todo o grupo “socialmente orientado”, tanto em relação aos objetivos básicos do ensino quanto à estratégia para reforma que deveria ser estudada e buscada por um país como o Brasil.<sup>14</sup>

Em seu livro anteriormente mencionado, a prof<sup>a</sup> Wahrlich tentou oferecer uma atrasada porém conclusiva resposta, negando a validade de nossas premissas teóricas.<sup>15</sup>

O livro é um bom resumo da posição daspiana. Se considerarmos todos os “sucessos” nele relacionados, poderemos ver que não chegaram a constituir uma “reforma”, sendo antes diversos ajustamentos parciais e insignificantes, alguns permanentes, outros muito efêmeros.

Pequenos ajustamentos na administração pública brasileira não constituíam uma inovação dramática. A administração pública brasileira não era estagnada. Vinha-se transformando com firmeza desde a nossa independência, muito antes do Dasp.

No que se refere aos muitos insucessos dessa administração, a própria autora não pôde evitar a melancólica observação de que, depois de um quarto de século de Dasp e de

---

<sup>14</sup> Ver Mello e Souza, Nelson, com a colaboração de Breno Genari. *Public administration and economic development*. In: Daland, Robert T. Op. cit., p. 145-71.

<sup>15</sup> Wahrlich, Beatriz. Op. cit., p. 844-51.

esforços daspianos, apenas 12% dos servidores públicos brasileiros haviam sido recrutados pelo processo de concursos públicos.<sup>16</sup>

Pode-se, portanto, presumir que os muitos argumentos da autora não conseguem negar o princípio sociológico: idealisticamente concebida e genericamente implementada, a reforma administrativa tende sempre ao formalismo.

#### 4. O paradoxo: mão fraca em um corpo forte

Se a liberal-democracia, com sua interação de interesses políticos e dinâmica social específica, deve ser culpada dos débeis resultados da reforma administrativa no sentido “daspiano”, então é bastante difícil aceitar os malogros do governo militar durante seus 20 anos de efetivo poder no Brasil.

Entre 1964 e 1968, o governo militar, uma vez instalado, realmente formulou e implementou um plano de reforma administrativa. As lições dos insucessos de Juscelino e das distorções de Goulart foram bem absorvidas. Um antigo professor do Dasp, o dr. Nazareth Teixeira Dias, foi encarregado daquele processo e foi investido de ampla autoridade. Tentou mais uma vez a abordagem de nível macro, mas o resultado foi ilusório. Os planos não foram implementados, o formalismo burocrático prevaleceu, as duplicações não foram eliminadas e camada após camada de autoridades administrativas levou à criação de degraus artificiais, que criavam dificuldades.

A falta de competência do dr. Nazareth e seu grupo não era o que constituía o âmago dessas dificuldades, nem havia falta alguma de apoio político. O ponto principal era a resistência social à mudança, a lenta transformação de valores e as repercussões econômicas de qualquer simplificação do fluxo e da estrutura do trabalho. O desemprego *en masse* da classe média que trabalhava no setor público não era o curso que aquele governo devia seguir, lutando como estava por legitimação. A velha influência política na contratação de servidores públicos imperava.

Como resultado, o setor público sob o governo militar tentou uma estratégia de adaptação muito semelhante à que havia sido usada por Juscelino. Em lugar de reforma, de um sistema do mérito, de um corpo técnico de bem treinados funcionários seguindo decisões racionalmente orientadas, no sentido daspiano, o governo resignava-se a uma estratégia diferente.

Para ajustar novas funções de governo, recorreu a uma ampla proliferação de empresas públicas e a formas “autárquicas” (descentralizadas) de execução de tarefas públicas. Pelos fins da década de 80, essas entidades tinham chegado a um volume espantoso e a burocracia havia atingido dimensões gigantescas.

A base técnica do governo, para complementar o fundamento ideológico em que se apoiava o papel do Estado, era tentar escapar dos órgãos centralizados, para que se instilassem novos princípios e uma nova onda de eficiência no setor público.

A lição que ficou é que o governo militar começou com o ideal reformista e mais tarde mudou, evitando enfrentar os enormes problemas sociais e políticos de reforma do sistema central. Contudo, falhou.

---

<sup>16</sup> O estudo de Beatriz foi mencionado por Gilbert B. Siegel em *The Dasp: a study in the deterioration of an organizational power base*. In: Daland, Robert T. Op. cit., p. 32.

Como uma reprodução da estrutura centralizada, aquelas multifárias empresas públicas evidenciaram todos os problemas que sua criação pretendia evitar. Não eram imunes às distorções políticas e aos valores culturais. Não tinham mais inclinação para eficiência e racionalidade do que o aparelho constituído pela administração central.<sup>17</sup>

Com base nessas lições é lícito afirmar que há uma cultura administrativa específica que monitora e limita a finalidade e as ambições de qualquer reforma. A confiança nas empresas públicas, porque funcionam com mais flexibilidade, falha quanto a compreender o ambiente sócio-político em que as mesmas estão colocadas.

Uma outra lição também pode ser assinalada: a idéia de serviço público não foi implementada mesmo quando o segmento público podia contar com influência política em seu grau máximo, com um grupo daspiano no comando da situação.

De acordo com um velho ditado siciliano, tudo tem que mudar, para continuar o mesmo. Parece que a reforma administrativa, sob a perspectiva daspiana, bem se ajusta a esse ditado. A administração pública brasileira não caminhou na direção do paradigma da eficiência. Estudos recentes mostram que o Brasil perde cerca de 14,5% de seu produto interno bruto graças à má administração de seus recursos.<sup>18</sup>

Podemos também chamar a atenção para o grande debate sobre a reforma portuária no Brasil, cujo sistema de administração foi ajustado a pressões criadas pelos interesses do trabalhismo corporativo. Isso reforça nossa tese básica de que o setor público tem sido vítima de uma disputa acirrada entre grupos sociais de pressão, antigos valores culturais e interesses políticos conflitantes.<sup>19</sup>

Há, contudo, um outro aspecto que temos que apontar porque reforça um conceito estratégico diferente de reforma administrativa. A resistência à mudança pode ser superada. A balança pode inclinar-se para a modernização, se as pressões sociais e econômicas não puderem ser evitadas sem pesados custos políticos. Em outras palavras, há um limite para a inércia. Acima do ponto de fervura, a água tem que se transformar em vapor. Quando uma situação passa a ser explosiva e os problemas ficam insuperáveis sob o velho paradigma, precisamos esperar que a demanda social amadureça, antes de decidir pela ação. A resistência acaba erodida pelas contrapressões. O bom líder é aquele que segura

---

<sup>17</sup> Um caso em foco é a Petrobrás, que, como monopólio da indústria petrolífera, era teoricamente um sólido projeto lucrativo, o que, porém, não é o caso. Seu novo presidente, nomeado em maio de 1992, é um dos mais respeitados e competentes executivos brasileiros, de uma nova estirpe, o dr. Benedicto Moreira. É um pragmático, plenamente consciente das características do Brasil. Num almoço que tivemos dias atrás, em seu escritório no Rio, ele me falou dos problemas administrativos que estava enfrentando, com a feudalização interna da empresa, o enorme déficit acumulado ao longo do tempo, e que vai crescendo com cada administração. Tudo isso, de acordo com o dr. Moreira, deve-se basicamente às distorções políticas dos investimentos da Petrobrás, que não puderam ser evitadas no passado e que agora podem, segundo o novo presidente. Assim sendo, tentou ele uma nova tática. Começou usando a imprensa para informar sobre a dramática situação da Petrobrás, insistindo em que, se a empresa não se libertasse da influência política, não iria sobreviver por seus próprios meios como uma empresa lucrativa. Assim fazendo, conseguiu o apoio de todos os mais importantes grupos industriais de São Paulo, que dependem dos contratos, dos investimentos e da saúde financeira da Petrobrás. Os noticiários de julho estiveram cheios de gritos de alarme. Uma solução foi alcançada e em 20 de agosto de 1992 o *Jornal de Brasília* informava sobre a transfusão financeira de US\$3,2 bilhões do governo federal para a Petrobrás, para que fosse evitada a bancarrota. Daqui em diante a Petrobrás não estará mais onerada pela improdutiva indústria do álcool, por ter que subsidiar os produtores de álcool.

<sup>18</sup> Ver a *Folha de S. Paulo*, de 18 de agosto de 1992, comentando estudo feito pelo Instituto de Engenharia de São Paulo.

<sup>19</sup> Quanto ao "debate sobre administração portuária", ver a imprensa brasileira de abril, maio, junho de 1992; para um bom resumo, ver *O Estado de S. Paulo*, seção de economia, 20 ago. 1992, p. 1.

a oportunidade e nela age imediatamente. Enfrentando desafios concretos, a administração brasileira está agora preparada para aceitar o que não era aceitável antes.

A modernização é um movimento perene. Sob esse princípio, a reforma administrativa deveria ser concebida como um processo, não como um alvo.

Em vez de tentar alcançar uma boa reforma administrativa concebida em termos globais, de acordo com modelos estrangeiros, temos que enfrentar nossas próprias realidades de subdesenvolvimento, nossos valores sociais característicos e a interferência política. Deveria ser possível uma revisão do conceito para engrená-lo no modo como são absorvidas, na máquina do setor público, as respostas a desafios concretos.

## 5. Perfis de reformas no setor público

Vamos voltar agora nossa atenção para os diferentes tipos de reorganização administrativa, para provar nosso ponto de vista.

Temos, pelo menos, três tipos de mudanças sistêmicas na administração pública: a) a de orientação pragmática; b) a de indução tecnológica; e c) a de compromisso ideológico.

Mudanças pragmaticamente orientadas referem-se a alterações globais na estrutura administrativa, a métodos e processos que não apenas são planejados, mas rapidamente implementados, para que se possa enfrentar um desafio específico. É “reforma”, é claro, muito embora de escopo limitado.

Pragmatismo desse calibre marcou a logística de Napoleão. Sem boa logística, nem armas nem alimentos, roupas, remédios e munições poderiam chegar até as tropas, em distantes terras estrangeiras. Esse foi o segredo de tantas de suas vitórias. O serviço público francês não estava preparado para esse tipo flexível de operação. Napoleão dedicou especial cuidado a essa área, durante seu período como cônsul, em 1800. O restante da administração pública francesa não tinha interesse para ele e continuou intocado pela reforma. Esse mesmo tipo de fenômeno, em uma outra escala, ocorreu, também na França, em meados do século XIX: a reorganização da administração municipal de Paris, sob o comando do barão Haussman, para reconstrução da cidade. Uma vez que diversas áreas da administração parisiense foram reformadas ao mesmo tempo, tornou-se necessária uma espécie de “Pert” embrionário, para administração de tempo e sincronização de todo o trabalho que estava sendo feito simultaneamente.

A reforma pragmaticamente orientada havia sido sempre uma marca registrada no setor privado. A transição das empresas familiares para um modelo corporativo, no começo do século, descrita pelo prof. Chandler, é um paradigma da resposta do setor privado aos desafios práticos, a fim de sobreviver em um mundo de feroz competição.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Alfred D. Chandler Jr. é um profundo pesquisador dedicado a esses assuntos. Ver, especialmente, seu livro *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, Mass., 1962, especialmente o cap. 3, dedicado à reorganização da General Motors; sobre a Du Pont, ver p. 91-113 e sobre a General Electric, p. 363-9; outros importantes livros sobre o assunto são, principalmente, seu outro trabalho *Pierre S. Du Pont and the making of the modern corporation*, escrito juntamente com Stephen Salisbury (New York, 1971) e, de Sydney Pollard, *The genesis of modern management*. Cambridge, Mass., 1965; ver também Ware, Caroline F. *The early New England cotton manufacture*. New York, 1931, chap. 2; sobre a indústria têxtil, ver Jeremy, David J. *Innovation in American textile technology during the early 19<sup>th</sup> century*. *Technology and Culture*, 14: 40-76, Jan. 1973.

É nossa opinião que esse mesmo raciocínio poderia ser aplicado à necessidade de reforma da administração pública norte-americana, no começo do século. Mal podemos dizer o mesmo sobre o experimento brasileiro do Dasp.

O segundo caso é a transformação administrativa tecnologicamente induzida, que tem um caráter diferente, mas tem também um matiz pragmático. É sempre mais centrada em processos e sistemas de trabalho afetados por variáveis não-controladas, como as que são implícitas no progresso científico e na tecnologia, com seus conseqüentes resultados. Em alguns casos, esse tipo de mudança não sofre a pressão da urgência e pode ser cuidadosamente planejado e executado durante um período relativamente longo, como aconteceu com novas técnicas de controle de lucros e investimentos, propiciadas no século XIV pelo bispo Nicolau Oresme e seus revolucionários métodos de contabilidade. Demorou séculos para que os mesmos fossem mundialmente aplicados pela classe capitalista. Em outros casos, o tempo tomado é bastante curto. A urgência pressiona de todo lado e os casos da indústria algodoeira e da indústria têxtil são dois exemplos que podem ser citados.<sup>21</sup>

É nesse contexto que algumas observações de caráter crítico têm sido feitas recentemente por aqueles pensadores preocupados com a chamada crise atual de gerência na indústria norte-americana e que alegam que a América está ficando para trás nos ajustes necessários em suas técnicas de gerenciamento.

O comprometimento ideológico refere-se à transformação administrativa de estruturas e sistemas de trabalho que não foi planejada para enfrentar qualquer desafio específico, nem porque fosse imperativo absorver novas tecnologias. É, antes, um esforço genérico, em alguns casos eticamente motivado, em outros de forte sabor ideológico. É proposto pelos tomadores de decisão, no nível nacional, atendendo a algum desejo expresso de impulsionar o desenvolvimento social e econômico formulado de acordo com algum compromisso ideológico específico com a modernização. É muito comum nos países do Terceiro Mundo. Foi o caso do Dasp no Brasil. Tem tanta convicção de seus próprios méritos que não apenas deixa de lado aqueles dois esforços anteriores como casos válidos de reforma administrativa, mas reserva para si mesmo o monopólio do significado, implícito no terceiro caminho. Para eles, os outros dois casos deveriam ser incluídos na categoria menos honrosa de “reorganizações administrativas”. Seu objetivo básico é ajustar a máquina administrativa do Estado a necessidades antecipadas, mas até então inexistentes.

Nossa opinião é que esse conceito deixa de apreender o aspecto essencial de uma reforma administrativa exequível — o imperativo pragmático. Dá ênfase à ética e considera a técnica uma força cumulativa com legitimação racional, que funciona em uma espécie de massa social amorfa e plástica.

Seu sabor cartesiano tem sido notado e esse toque epistemológico é vital para qualquer esforço de modelagem da ciência da administração pública como uma ciência exata, de acordo com o paradigma das ciências físicas.

Na melhor hipótese, é dúbia sua reivindicação de legitimidade. A noção de ciência social concebida segundo os supostos modelos das ciências físicas tem estado sob contestação desde o trabalho feito por Dilthey no início do século. Além disso, as próprias ciências físicas têm sido controvertidas, com suas pretensões epistemológicas contestadas

---

<sup>21</sup> Ver Drucker, Peter F. *Managing for the future and beyond*. New York, Truman Talley Books, 1992. p. 157.

não apenas por filósofos, mas pelos próprios cultores da física, num estímulo ao debate pós-moderno sobre o estado de nossos conhecimentos.<sup>22</sup>

A tendência geral, hoje em dia, é a de um questionamento radical do valor positivo de uma racionalidade, que alguns consideram uma força, que se lança enlouquecida às nossas costas, para arruinar a possível continuação da vida neste planeta.<sup>23</sup>

Se ampliarmos nosso conceito de reforma administrativa, de modo a englobar os outros dois ramos da mesma árvore, podemos ficar bastante otimistas. Nossos malogros, no Brasil, não foram totais. Já mencionamos que, numa perspectiva histórica, a administração brasileira está longe de ser estagnada. Mudou, desde a Independência.

Reorganizações foram feitas com freqüência. Seus métodos e processos foram aos poucos melhorados. O que ocorreu com lentidão foram as mudanças nos sistemas de valor capazes de permitir uma radical modernização. Conseqüentemente, todo o setor público tem sido lenta mas firmemente modificado de acordo com novas necessidades e novos desafios, durante esses mais de 100 anos. Suas múltiplas transformações foram conseguidas de maneira que não constituíram um desafio aos nossos valores políticos e sociais, e a motivação básica sempre foi de ordem pragmática.

Tivemos também transformações tópicas no contexto dos órgãos públicos, planejadas e executadas especificamente para facilitar a absorção de novas tecnologias.

Contudo, nunca tivemos uma reforma administrativa no sentido daspiano. Falhamos, nesse ponto, primeiro porque esse tipo de reforma é uma violência contra nosso sistema de valores e nossas estruturas sócio-políticas, e segundo porque tem como sua razão lógica não os desafios práticos, mas uma proposta ideológica genérica, que visa à “melhora da eficiência” em termos gerais, ou à mudança de métodos, com a finalidade de um ajustamento ao imperativo ideológico da “modernização”.

Para uma compreensão adequada do que seja reforma administrativa, são necessárias algumas qualificações: a maneira como “pragmatismo” foi empregado neste estudo nada tem a ver com seu vizinho filosófico, o ponto de vista “incrementalista”.

O “incrementalismo”, como uma bem conhecida proposta teórica, decorre de um famoso estudo de Charles Lindblom, escrito em 1962, que também questionou a abordagem global de reorganização administrativa. Contudo, foi baseado num conceito diferente e num modo mais “passivo” de considerar o processo todo. Qualquer necessidade óbvia de respostas radicais ficará além do “incrementalismo”, porque este encara a administração como a “ciência da confusão”. Como forma secundária de concebê-la, aperfeiçoamentos em teorias e técnicas vão aparecendo através de um processo gradual e paciente de ajustamentos, lentamente desenvolvidos durante longo tempo.

Achamos essa perspectiva difícil de aceitar. Como mencionamos antes, há casos evidentes de necessidades que requerem drásticas reformas, algumas delas executadas em

---

<sup>22</sup> Sobre o debate, ver Hassan, Ihab. *The post modern turn: essays in post modern theory and culture*. Ohio State University Press, 1987; e Lyotard, Jean-François. *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. Paris, Minuit, 1979, ambos originariamente publicados em 1969 e 1971, respectivamente. Sobre a crise do “logocentrismo”, ver Habermas, Jürgen. Op. cit., e a boa revisão do assunto feita por Cumming, Robert Denoon. *Phenomenology and deconstruction*. University of Chicago Press, 1991. v. I. Para uma avaliação da crítica da razão desde T. Adorno, ver Wellmer, Albrecht. *The persistence of modernity: essays on aesthetics, ethics and postmodernism*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1991. p. 36-94.

<sup>23</sup> Essa opinião hoje é tão pessimista que um dos principais intérpretes da amarga polêmica sobre o valor da razão fez a seguinte afirmação: “julgando pelos resultados de suas atividades técnicas e científicas, o homem parecerá hoje ser a mais repugnante pestilência derramada sobre o planeta”. Castoriadis, Cornelius. *Crossroads on the labyrinth*. p. 145.

termos globais, e que não poderiam aguardar ajustamentos gradativos. Em alguns dos nossos exemplos anteriores de rápidas reformas globais, deixamos de perceber qualquer sinal “incrementalista”. Desafios objetivos, de um lado, e forças histórico-sociais por trás do processo, de outro, eram numerosos e politicamente mais fortes então que aqueles que a eles se opunham. Sem logística, nenhuma vitória; sem novos sistemas de tomada de decisões, planejamento e coordenação, nenhum resultado; sem uma nova administração municipal, nenhuma obra pública da magnitude necessária para construir uma nova Paris.

Examinando diversos experimentos em reforma da administração pública, podemos ver que o pragmatismo prevalece. Idealismo, utopismo, mimetismo social visando à transposição mecânica de experiências são artificiais e têm sido sistematicamente rejeitados. A tentativa brasileira parece confirmar essa generalização.

## 6. Conclusão

O Brasil é um país que tem multiplicado sua população a uma taxa espantosa. Nos anos 60, éramos cerca de 70 milhões; somos hoje mais de 150 milhões. A administração pública tinha que ser modificada e aumentada, para ajustar-se às fantásticas e urgentes novas necessidades criadas por tal aumento de população.

Portanto, o fato de que deixamos de conceber uma reforma administrativa global não significa que tenhamos deixado de progredir em diversas áreas.

É por essa razão que não pretendemos transmitir a impressão de um insucesso, simplesmente porque a reforma administrativa em um sentido daspiano foi descuidada e porque ainda se critica muito no Brasil a administração pública. Ao contrário, aqueles anos em que se dava forma à EBAP e ao ensino de administração pública tiveram importantes conseqüências. Trazê-los de novo à lembrança não é um esforço proustiano. Não consideramos “perdido” esse passado apenas porque a administração pública não correspondeu ao nosso apelo de modernização no sentido daspiano. Podemos ver o nosso trabalho na EBAP como pleno de realizações e com importantes repercussões. Nesse sentido, a EBAP pode ser encarada como um bom exemplo de instituição bem consolidada.

Como resultado de seu trabalho, temos agora numerosas escolas de administração pública espalhadas pelo país inteiro, milhares de tecnocratas qualificados, administradores e especialistas que estudaram naqueles centros e que atuam agora na vida profissional, trabalhando em diversas esferas da administração pública e privada. Temos também uma soma razoável de estudos, livros e revistas publicados e de pesquisa institucional sendo feita. Temos um novo “clima” intelectual para absorção social de inovações e de novas técnicas. Com certeza, aquele tempo não foi “perdido”.

O trabalho de formar uma instituição é sempre uma experiência fascinante. A EBAP e o ensino da administração pública no Brasil são uma história de grande sucesso. O fato de que foi realizada com a ajuda da Universidade da Califórnia do Sul (USC) a torna bem significativa para nós brasileiros.

Frank Sherwood e seus colegas foram testemunhas da segunda fase da consolidação da EBAP como uma instituição viável. Participaram de nossos esforços. Auxiliaram-nos. Testemunharam nossas “brigas de família” sem tomar partido. Ouviam e tentavam esclarecer, compreender.

Se estou certo em minha interpretação da perspectiva de Frank durante aquele período, graças à sua estreita ligação com Henry Reining Jr., um velho defensor do Dasp, ele chegou

ao Brasil simpatizando com os daspianos. Mais tarde, Frank começou a encarar mais favoravelmente as válidas reivindicações do grupo “sociológico”. Em consequência, ajudou nos esforços para trazer um dos principais seguidores dessa corrente aos EUA, para ensinar na USC.

O tempo passou rapidamente. A própria EBAP mudou e quase desapareceu nos anos 80. Paradoxalmente, foi vítima de seu próprio sucesso. Como um velho guerreiro, cheio de cicatrizes, finalmente passou sua espada a novas mãos e recuou para um papel mais modesto. Agora, a EBAP não é mais uma escola preparatória. Há inúmeros outros centros profissionais e escolas preparatórias no Brasil que fazem aquelas funções sociais em muito maior escala. O antigo papel da EBAP é hoje página da história, mas as numerosas sementes permaneceram. Cresceram e floresceram. Seus frutos estão implícitos na nova onda de tecnocratas, técnicos e professores agora muito abundantes no Brasil, no setor público como no privado, que passaram por algum tipo de contato específico com as teorias e práticas de administração. Nesse sentido, nós brasileiros temos que apresentar a Frank Sherwood, à USC, à sua Escola de Administração Pública e a seus professores nossos agradecimentos mais profundos. Juntos, fizemos um trabalho de que nos podemos orgulhar, na nossa troca de idéias, métodos, propostas, estudos escritos e debates, os quais por sua vez levaram a um mais refinado e mais atualizado ensino de administração pública no Brasil.

Se para que nossa vida tenha sentido “temos que plantar uma árvore, escrever um livro e ter filhos”, dizemos com segurança que a EBAP proporcionou tudo isso.

Ajudamos a plantar a árvore da qual cresceu o ensino de administração pública no Brasil. Podemos também ter orgulho de nosso rebento. A cooperação com o afluxo de novos conhecimentos ora bem disseminado pelo Brasil é, por si só, uma vitória.

A formulação de uma estratégia viável de reforma não podia deixar de levar em consideração todos os argumentos que surgiram durante aqueles anos de debate e discussão teórica, em que a participação de Frank Sherwood foi uma contribuição importante.

Há uma certa atualidade em revivermos esses debates, porque pelo menos algumas das correções propostas e presentemente consideradas têm o efeito prático de salientar as perplexidades teóricas que foram o ponto alto dos anos 60. A filosofia daspiana da macrorreorganização e da transformação legalista ainda pode ser identificada.

No momento, o Brasil está inaugurando um programa de privatização. Em relação ao governo central, o intuito é uma remodelação que o enxugue em certa percentagem. Não há relação visível entre prioridades funcionais e necessidades racionais. Essa motivação racional está também conduzindo o movimento reformista contemporâneo à tendência de repetir o velho processo de correções simples de escalas de salários e benefícios. “Reforma administrativa” é o nome dado a esses ajustamentos formais.<sup>24</sup> Parece que a idéia predominante na reforma administrativa ainda está ligada a reorganizações estruturais, políticas de pessoal e acertos de salários. Pouca — se é que alguma — atenção é dada à eficiência, às redes de tomadas de decisão, aos relacionamentos de custos, ao desempenho, à eliminação de duplicações, às duvidosas superposições de autoridade e burocracia. O formalismo ainda prevalece.

Por outro lado, por toda parte vemos melhoramentos. As pressões estão sendo respondidas e os problemas são enfrentados. Em várias áreas importantes o formalismo

---

<sup>24</sup> Ver *O Globo*, 20 ago. 1992. p. 10.

está sendo derrotado. “Reforma administrativa”, contudo, é um nome reservado para combinações de caráter macro. Ninguém dá atenção teórica, por exemplo, às importantes mudanças encaminhadas na administração da Petrobrás. Ninguém chama essas importantes providências de “reforma administrativa”. O título está sendo reservado para a mudança de nome, o reordenamento e a remodelação de transformações estruturais, e a promulgação de novas leis e de um novo plano de salários. Os daspianos são, de fato, “uma raça obstinada”.