

1. Introdução; 2. Reforma do Estado: um novo paradigma; 3. As disfunções do "Estado atual"; 4. Uma proposta para reformar o Estado; 5. À guisa de conclusão...

Nova estratégia para reforma do Estado. Análise das disfunções do "Estado atual" na América Latina. Novo tipo de Estado que a América Latina democrática necessita. Participação da sociedade na reforma do Estado.

Palavras-chave:

Estado. Reforma. Reforma Administrativa. Brasil. América Latina. Administração Pública.

1. Introdução

No período mais recente da história brasileira, o Estado tem sido apontado como o grande responsável pela crise econômica que teria sua origem, especialmente, no déficit público. O tamanho da máquina administrativa, o excesso de servidores, a superposição de órgãos e entidades são muitos dos aspectos questionados diariamente pela imprensa e pela sociedade.

Na realidade, os debates sobre o tema são empíricos e primários. Paradoxalmente, a crise administrativa latino-americana tem sua origem na debilidade do Estado como administrador e na exploração desta debilidade por setores com interesses corporativos. O mito do Estado todo-poderoso, no Brasil e na América Latina, é falso e está associado aos regimes militares característicos da história desta região.

Este trabalho discute a intervenção do Estado e o impacto das modernas teorias de organização nas estratégias de reforma, analisa as disfunções do "Estado atual" e propõe a Reforma do Estado como um novo modelo de Reforma Administrativa, visualizando, como cenário desta estratégia, o conjunto de países da América Latina e o Brasil, em especial.

2. Reforma do Estado: um novo paradigma

As teorias modernas de organização foram elaboradas em países industrializados, sobretudo nos Estados Unidos e se exprimem em alguns conceitos teóricos já suficientemente discutidos no Brasil. Apesar dos enfoques diferentes de cada uma dessas teorias, no conjunto elas indicam os seguintes impactos nos modelos organizacionais atuais, de acordo com trabalho nosso, anteriormente publicado:¹

– estabelecem uma ruptura no modelo de organização burocrática, caracterizada pela especialização e impessoalidade dos cargos públicos e estruturas rígidas estabelecidas por função, processo ou clientela;

* Artigo elaborado em 1988.

** Ex-secretário-Geral Adjunto da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República-Seplan/PR e professor da Faculdade de Economia e Administração da USP. (Endereço do autor: SQS 216 Bl. G/Aptº 502-70.295 – Brasília, DF.)

¹ Marcelino, Gileno Fernandes. Modernização Administrativa na Educação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 15, edição extra, p. 98-141, 1981.

- dão maior ênfase ao produto ou objetivo da ação final do Estado, ou seja, o conceito de eficácia sobrepõe-se ao de eficiência;
- preconizam tipos de organizações flexíveis e adaptáveis, sem muitos riscos ou carentes de subordinação hierárquica, como é o caso da organização matricial;
- enfatizam o valor das pessoas em contraposição ao conceito de cargo;
- induzem a uma participação maior dos membros da organização na condução administrativa;
- induzem a um tipo de organização de equipes interdisciplinares; e
- evidenciam a necessidade de melhoria dos membros da organização em termos de profissionalização e preparo para funções de natureza executiva.

Entende-se que as condições básicas que possibilitam e/ou viabilizam a introdução dos novos modelos organizacionais são:

- do ponto de vista organizacional, o gigantismo das organizações, a complexidade do sistema decisório e as mudanças rápidas da sociedade e da tecnologia, o que determinou, basicamente, um processo de descentralização das organizações e a necessidade de criação de fórmulas de correção dos rumos da organização, com base nos objetivos referidos; e
- do ponto de vista psicológico e sociológico, além do impulso natural de todos os indivíduos no sentido de uma necessidade de reconhecimento e de participação, deve-se considerar fatores como tradição cultural, formação profissional e evolução das técnicas gerenciais.

Acredita-se, pois, que exista uma tendência no sentido de uma ruptura com o modelo de organização tradicional, funcionando o sistema no sentido de uma descentralização maior e da adoção de técnicas gerenciais caracterizadas por um instrumental bastante sofisticado.

No entanto, diante das peculiaridades culturais, a mudança possivelmente desenvolver-se-á a partir dos princípios propostos nos novos modelos (já incorporados à doutrina brasileira de administração), dentro de um processo adaptativo.

Fixados estes pontos de tendência, considera-se que o encaminhamento de uma nova estratégia de reforma/modernização administrativa teria as seguintes características:

- a reforma (ou outro nome que se queira adotar) acompanharia a programação governamental e estaria voltada para a eficácia, sem descuidar dos aspectos de eficiência;
- desta forma, a reforma deveria ser entendida como um instrumental de viabilização do planejamento, ou seja, instrumento a serviço da efetivação de planos, programas e projetos;
- o processo decisório da reforma estaria relativamente descentralizado, pois a ênfase na eficiência e nos produtos finais exige conhecimentos específicos sobre a área em reorganização, contraindicando a fórmula centralizada;
- a atividade de reforma é complexa e multifuncional porque lida com mudança e exige aplicação interdisciplinar, especialmente de outras ciências sociais, além da administração; e
- do ponto de vista de instrumentação, a ênfase seria no sentido da realização de intensos programas de desenvolvimento sistemático de pessoal com o objetivo de preparação de executivos, planejadores e profissionais especializados, de um modo geral.

Na realidade, a Reforma do Estado já começou em nosso País, com a nova Constituição, que traduz os anseios da sociedade brasileira de construir um Estado correspondente ao seu nível político, econômico e cultural. Cabe-nos agora, após

a elaboração da nova Carta, levar essa reforma à Administração Pública, através da mudança de suas políticas, sistemas e procedimentos.

3. As disfunções do “Estado atual”

Em artigo publicado na Revista da Cepal, Kliksberg², um dos principais “experts” das Nações Unidas na área de administração pública, analisando a herança administrativa latino-americana a partir de um passado de disfunções políticas, apresenta as principais deficiências desse “Estado herdado” na América Latina, que podem ser adaptadas para exame do caso brasileiro:

a) em primeiro lugar, o aparato central do Governo apresenta uma rigidez absolutamente pronunciada, o que resulta deficiente em termos de capacidade de gestão. Um dos indicadores básicos de eficiência da teoria gerencial moderna é a flexibilidade organizacional e a capacidade de adaptação às mudanças, que as estruturas burocráticas do governo não possuem. Essas estruturas, foram implantadas a partir de modelos weberianos do começo do século, que não se adaptam aos tempos de turbulência e incerteza que caracterizam os dias de hoje;

b) em segundo lugar, o aparato estatal apresenta um baixo nível de articulações governamentais. O Estado no Brasil evoluiu para uma situação dicotômica: de um lado a Administração Direta e a Administração Autárquica (às quais podemos acrescentar os Poderes Legislativo e Judiciário, com regras semelhantes de funcionamento, com exceção da remuneração de pessoal) e do outro lado, a Administração Indireta, descentralizada. A esses somam-se as Administrações Estaduais e Municipais, com suas especificidades. O setor descentralizado, estatal, cresceu a partir de tentativas de fuga ou “escapismo” das regras formais e burocráticas da administração central.

Na realidade, a administração direta não teve condições de exercer o novo *papel intervencionista* do Estado, de promotor do desenvolvimento econômico nos países latino-americanos e a alternativa foi criar empresas públicas, de economia mista e fundações para atender às novas necessidades. Isto provocou a perda de coordenação e articulação entre a administração centralizada e descentralizada. É fato conhecido no Brasil que algumas empresas públicas têm maior poder político e econômico do que os Ministérios aos quais estão vinculadas;

c) em terceiro lugar, existem problemas no modo como se processam e se tomam decisões e se formulam políticas públicas nos órgãos que têm essa função. Assim, por exemplo, o Parlamento carece, até hoje, de apoio técnico necessário à formulação e avaliação de políticas públicas. E com o sistema de planejamento governamental do Executivo, desorganizado e marginalizado nos últimos anos, também o Governo se ressentiu de capacitação técnica para a elaboração e o acompanhamento de políticas públicas;

d) em quarto lugar, o aparato governamental mostra um profundo desentrosamento com a sociedade e os cidadãos. Não se estabeleceram mecanismos de participação dos cidadãos. Apesar da experiência bem-sucedida, enquanto durou, do Programa de Desburocratização, a verdade é que não se tem hoje, no Brasil, instrumentos de garantia dos cidadãos no plano administrativo, apesar das normas le-

² Kliksberg, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de Gerencia en America Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, 179-199, abr. 1987.

gais e das comissões existentes. Nem o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, nem a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão – Codici, exercem a contento esse papel;

e) por último, o Sistema de Pessoal Civil somente agora começa a ser reconstruído, com o novo Plano de Carreira.³ Não existe uma política de pessoal desde a década de 70, quando o Dasp perdeu *status*. A questão de pessoal é decisiva para o aumento da produtividade, eficiência e eficácia do setor público e se tornou um projeto prioritário do atual esforço de Reforma Administrativa.

É por todas essas razões que o Estado brasileiro, assim como os demais Estados latino-americanos, não pode ser considerado um Estado todo-poderoso. Apesar de seu papel como indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico e sua alta participação na geração do produto interno, ele é, na realidade, conforme mencionado, presa fácil de interesses corporativistas que o utilizam em detrimento de objetivos sociais mais amplos.

De que tipo de Estado necessita a América Latina democrática, no lugar do Estado atual?

Algumas das respostas a essa pergunta:

a) as estruturas estatais deveriam ter elevada flexibilidade, ao contrário da rigidez atual, para enfrentar as turbulências e incertezas dos dias de hoje. Isso implicaria deixar-se de lado a tecnologia clássica das reestruturações organizacionais e buscar novas formas como o gerenciamento de projetos ou a estrutura matricial, ao invés de detalhar organogramas, regimentos internos ou descrever funções;

b) o perfil organizacional deveria estimular e provocar o pensamento estratégico. Assim, propõe-se uma busca de monitoramento e integração com o meio ambiente e a revisão de procedimentos e práticas atuais, ao invés de buscar eficientizá-los através de instrumentos modernos como o computador;

c) em decorrência dessa busca de flexibilidade e estratégia, deve-se procurar desenvolver a capacidade do Estado de promover projetos multi-institucionais, projetos que logrem quebrar as barreiras de departamentalização tradicional existentes nas organizações burocráticas. A realidade é multidimensional e interdisciplinar e necessita de diferentes órgãos e entidades para sua transformação e mudança;

d) em quarto lugar, o Estado moderno deveria incentivar a participação e a motivação dos seus servidores. Os modelos burocráticos tradicionais, pela sua impassibilidade e mentalidade, sufocam essa motivação. As organizações do futuro devem ser crescentemente participativas;

e) um quinto ponto do perfil organizacional desse Estado do futuro é o estabelecimento de um intercâmbio absolutamente ativo com a sociedade e os cidadãos. Este é, aliás, um princípio básico dos regimes democráticos e é, também uma exigência em termos de eficiência administrativa;

f) uma decorrência desse ponto e, é claro, da própria crise que assola a América Latina, é a capacidade gerencial do Estado em um clima de “administração de escassez”. Isto é tão mais importante na medida em que, por causa da crise, o Estado brasileiro fez uma opção por programas sociais que exigem maior capacidade gerencial porque são, essencialmente, programas multi-institucionais;

³ Brasil. Decreto-lei n. 2403, de 21 de dezembro de 1987. *Diário Oficial da União*, 22. dez. 1987.

g) por último, o Estado deve melhorar sua infra-estrutura institucional para o desenho de políticas públicas. O Estado brasileiro, em particular, e o latino-americano, em geral, devem desenvolver condições de eficiência organizacional com adequados sistemas de informação e suporte institucional para continuar desempenhando seu papel de indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que percorre o complicado caminho da integração regional.

4. Uma proposta para reformar o Estado

A proposta de reforma surge a partir do novo papel intervencionista que o Estado assumiu, no Brasil e na América Latina, após a década de 30 e da necessidade de melhorar a sua capacidade de gestão. E foi, na realidade, a percepção dessa necessidade que levou os países da região a realizar, nos últimos trinta anos, amplos programas de reforma administrativa com resultados, no mínimo, duvidosos.

Mas a revisão desse papel do Estado e, especialmente, dos enfoques tradicionais de reforma se inicia na região, a partir de uma reavaliação teórica e conceitual do transplante das noções da racionalidade e eficiência herdadas das sociedades industriais e assimiladas pelos países em desenvolvimento da América Latina. São exemplos desse tipo de reavaliação, por exemplo, o ensaio de Salgado e Kliksberg,⁴ sobre “Políticas de gestão pública e o papel do Estado na presente situação da América Latina e Caribe/1985” e o livro de Oslak⁵ sobre “Políticas públicas e regimes políticos” ou, o *paper* de Motta⁶ sobre “Modernização Administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano”, ou, ainda, as conclusões do Congresso Ibero-Americano sobre Sociedade, Democracia e Administração Pública, realizado em 1986 no Instituto Nacional de Administração Pública da Espanha e que congregou coordenadores e especialistas de Reforma Administrativa de toda a América Latina.

Mas a experiência mais interessante e integrada desse novo tipo de enfoque está sendo realizada na Venezuela, onde o governo criou uma comissão que não adotou, como tradicionalmente acontecia na região, o nome de Comissão de Reforma Administrativa e sim, Comissão Presidencial de Reforma do Estado – Copre. A Comissão parte do princípio de que a Reforma do Estado é, essencialmente, política e, portanto, implica não só reformar estruturas administrativas mas sim reformar aspectos políticos básicos de funcionamento do Estado, o que resulta em redistribuições importantes nas correlações de poder dentro do Estado.

A Copre é composta de 35 personalidades públicas venezuelanas de alto nível que representam as forças mais importantes do país: os principais partidos políticos, a Central de Trabalhadores, os organismos empresariais, as universidades, etc., em uma composição muito semelhante, até em número, à antiga Comissão de

⁴ Salgado, Ignacio Pérez & Kliksberg, Bernardo. Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe. *Revista do Instituto Internacional de Ciências Administrativas*, Bélgica, Instituto Internacional de Ciências Administrativas, v. 6, n. 3, 1988.

⁵ Oslak, Oscar. Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino americanas en Clad – *Selección de Documentos Classe VI*, n. 1, oct. 1987.

⁶ Motta, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas para o Estado latino-americano. *Cadernos Ebap*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1987. mimeogr.

Reforma Administrativa⁷ que existiu na primeira etapa da atual Reforma Administrativa brasileira.

A idéia da Copre é que a Comissão sirva de fórum nas negociações e acordos políticos que resultem imprescindíveis para chegar a mudanças, em profundidade, no aparato governamental. Uma das premissas de trabalho da Copre é que não há reforma sem amplo consenso. É importante ressaltar que nos seus projetos prioritários de mudança política e administrativa, a Comissão está procurando obter a participação dos cidadãos. Para isso, ela tem consultado os mais diversos setores e se tem transferido para diversas cidades do país, a fim de recolher impressões e opiniões de forças vivas da sociedade.

Assim, por exemplo, como um dos seus produtos, apresentou um projeto de “Acordo nacional para a profissionalização da gerência pública”, no qual recomenda, em síntese, que os cargos gerenciais básicos das empresas do Estado e os cargos de conteúdo gerencial muito acentuado do aparelho central sejam objeto de uma carreira gerencial orgânica, de caráter estável, e baseada no mérito, onde a promoção esteja ligada a avaliações de rendimento e os gerentes se preparem com visões nacional, democrática e de critério público.

Dentre as principais conclusões dessa Reforma do Estado na Venezuela, mencionadas por Gabaldon,⁸ vale a pena salientar:

1) a Reforma do Estado é um processo da maior complexidade, talvez um dos mais complexos que se possa encontrar. Tradicionalmente, predominou na América Latina o enfoque formalista nas reformas administrativas: a mudança de estruturas e organogramas seria suficiente para anular a máquina estatal. As inúmeras experiências realizadas comprovam as deficiências desse enfoque tradicional;

2) a Reforma é um processo de mudança política e social onde se transformam as correlações de poder, interesses, atitudes, desenvolvimentos tecnológicos e níveis de capacitação, além dos organogramas. A modificação destes é uma pequena parte da mudança total;

3) o problema de reforma foi encarado na região com uma perspectiva normativista em oposição à perspectiva desejável, que é a heurística. Como diz Kliksberg⁹ “a gestão eficiente de organizações complexas é um campo preferencial de experimentação social a nível internacional e há uma busca permanente de soluções a partir da investigação e da prova de novas tecnologias”. Um enfoque heurístico, experimental, pode acrescentar alternativas relevantes à reforma;

4) a experiência latino-americana indica a necessidade de aplicação de estratégia seletiva onde o esforço reformista se concentre em pontos estratégicos a partir da perspectiva de metas nacionais prioritárias;

5) a integração entre os sistemas de planejamento global e de formulação de políticas e o sistema de desenvolvimento administrativo é uma necessidade. São duas áreas, no mínimo indiferentes, quando não rivais. Os planejadores normalmente subestimam a importância da capacidade de gestão disponível para cumprir a al-

⁷ Brasil – Decreto n. 91.501, de 31 de julho de 1985. Institui a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal. *Diário Oficial da União*, 1 set. 1985.

⁸ Copre-Gabaldon, Arnoldo. *La gerencia pública necesaria*. Caracas, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Editorial Arte, 1987.

⁹ Kliksberg, Bernardo. op. cit.

ternativa econômica eleita. Os reformistas administrativos tendem a se encerrar na produção de meios para a reforma, sem conexão com o marco de planejamento no qual os meios da reforma se transformam em fins.

Inicia-se agora, na América Latina, a aproximação entre as duas áreas, através de esforços coordenados pelo Ilpes (Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social) e o Clad (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento), com a realização do “Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público”;¹⁰

6) é importante a superação do “despotismo ilustrado” ou seja, tratar de reformar o Estado através de um grupo qualificado que produza um plano de reforma. A ciência gerencial moderna caminha em outra direção. As reformas feitas de fora das organizações são ineficientes. A idéia é que a eficiência se obtém através da participação, no processo de reforma, de vastos segmentos sociais entre os quais ressaltam os funcionários e os próprios cidadãos;

7) conclusão adicional é a especificidade tecnológica do problema público. Criou-se, na América Latina, a ilusão de que o problema público se solucionaria com medidas gerenciais extraídas mecanicamente do setor privado. A evidência empírica mostra que esse tipo de “transplante” tende a ser errôneo. Há, na gestão pública, peculiaridades que requerem a adoção de tecnologias específicas, no momento adequado;

8) é importante para a América Latina superar o que Hirschman¹¹ chama de “fracassomania”. Dizia esse autor americano, analisando a América Latina, que na região se parte com frequência da presunção de que todo projeto importante não vai ser levado a bom termo. Esta fracassomania leva à “profecia que se auto-realiza”. Não há qualquer razão técnica ou científica para pôr em dúvida, por exemplo, que o sistema democrático seja absolutamente capaz de produzir organizações eficientes e de administrá-las de forma adequada;

9) as experiências latino-americanas mostram as potencialidades dos processos de integração. É necessário superar os modelos descoordenados de trabalho e passar ao intercâmbio sistemático de experiências dos países da região, que se encontram em situações muito semelhantes do ponto de vista administrativo. Assim, a realização de programas conjuntos de pesquisa de administração, ou ainda de formação de gerências públicas são áreas importantes de intercâmbio da região;

10) por último, é importante ressaltar que esse novo enfoque trata de transformar o Estado e não somente modernizá-lo. A modernização é apenas uma das dimensões da transformação necessária. O enfoque da Reforma do Estado é não somente técnico, mas essencialmente político e social.

5. À guisa de conclusão...

A Reforma do Estado não sobreviverá, como já aconteceu com as reformas administrativas anteriores, se não contar com o respaldo da população. Há que se costurar, irremediavelmente, a obra do Governo às aspirações sociais, o que signi-

¹⁰ Anales del Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público. Buenos Aires, Ilpes/Clad, 1987.

¹¹ Hirschman, Albert O. *Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, Aguilar, 1964.

fica, antes de mais nada, o exercício de uma prática democrática, porém esquecida neste País de curta memória: a prática de ouvir os agrupamentos sociais e a própria sociedade, conforme mencionamos em tese acadêmica.¹²

A Reforma do Estado precisa transformar-se num projeto global. Trata-se de um processo inesgotável. Reformar a máquina, procurar novos sistemas, racionalizar, sistematizar, enxugar, integrar, melhorar, aperfeiçoar, modernizar, incorporar novas tecnologias aos processos tradicionais – todos esses verbos fazem parte de uma mesma ação: a ação do Governo no sentido de, permanentemente, procurar transformações para sua maior eficácia e melhor prestação de serviços ao cidadão e à sociedade.

Assim, a Reforma do Estado não é um conjunto de leis e decretos. É uma meta global de Governo. Conceituada desta forma, poderá transformar-se em um fio condutor e uma obra nobre, que atravessará o espaço e o tempo sem se esgotar. Para existir como tal, porém, são necessárias medidas, decisões e atitudes. Por isso, a Reforma do Estado pode começar a delinear seus produtos iniciais, sem perder, contudo, sua conceituação, ou seu significado maior – um fórum permanente de debates, idéias e transformações.

Desta forma, evita-se a expectativa social, atenua-se o índice de frustrações. E, sobretudo, redireciona-se o sentido da Reforma do Estado deixando-a permanente, tirando-a do vazio e apresentando-a como algo que não depende apenas de atos e decisões do Governo, mas da vontade dos grupos sociais.

Aceitando-se as premissas acima, é fácil de entender porque a Reforma do Estado não deve ser conceituada como um pacote nem como alguns projetos de aperfeiçoamento de mecanismos de gestão da administração pública. Reforma do Estado é, antes de mais nada, um projeto permanente, um esforço social constante, uma meta sólida que perpassaria governos, atravessando os tempos, num processo dialético de transformações e renovações.

Summary

The article presents a new strategy for State reform, and starting from the study of modern organizational theories, proceeds to analyze the functional distortions extant in the “present State” in Latin America. It endeavours to answer some questions posed on the State format the democratic Latin America is in need now, as a substitute for its present model.

The author ends by proposing a new approach to State reform, suggesting a larger and more comprehensive paradigm, as compared with traditional administrative reform, a model not dependent on governmental acts and decisions, but which derives from the will of society.

¹² Marcelino, Gileno Fernandes. *A reforma administrativa e sua comunicação: a prática do governo e a versão da imprensa*. Tese de livre-docência. São Paulo, Escola de Comunicação e Artes/Universidade de São Paulo, 1988.