MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: PROPOSTAS ALTERNATIVAS PARA O ESTADO LATINO-AMERICANO*

PAULO ROBERTO MOTTA**

1. A natureza e o papel do Estado: implicações para a modernização administrativa; 2. Modernização administrativa e transição social e econômica; 3. Propostas de modernização do Estado; 4. Propostas relativas à modernização das relações do público com a administração; 5. Propostas relativas à revisão de práticas gerenciais; 6. Uma nota adicional.

1. *A natureza e o papel do Estado: implicações para a modernização administrativa*

Pode haver muitas diferenças entre as diversas nações da região latino-americana e do Caribe, mas pelo menos algumas semelhanças são, praticamente, universais — a ineficiência, a ineficácia e a inefetividade da estrutura administrativa do Estado, encarregada de guiar o processo de desenvolvimento.

O constante diagnóstico de ineficiência da administração pública nesses países tem estimulado o debate não só sobre critérios de reforma administrativa como também sobre a natureza e o papel do Estado na implementação de políticas públicas.

De um lado, quando se fala sobre reforma administrativa, por exemplo, a descrença invade a mente da maioria dos técnicos, funcionários e dirigentes que procuram visualizar um futuro mais promissor. Na verdade, a experiência adquirida nos diferentes países com relação à reforma do aparato estatal parece indicar que as estratégias e técnicas comumente utilizadas são, em grande parte, inócuas. Repetir e reforçar o que vem sendo feito seria trilhar o caminho da inutilidade.

De outro lado, quando se examina o verdadeiro papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento, pode-se compreender que esse Estado e suas estruturas burocráticas cumprem uma função determinada por sua construção histórica.

O Estado latino-americano possui ainda fortes reminiscências históricas de uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas tradicionais de

* Texto preparado por solicitação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (março, 1987). As idéias aqui expostas são de exclusiva responsabilidade do autor. Alguns temas de gestão relativos à área social e aqui analisados serviram, posteriormente, de base para a palestra do autor no I Fórum de Administração de Políticas Sociais.

** Diretor do Centro de Estudo de Governo e Administração Comparada da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190 — salas 424/425 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

poder. A burocracia pública veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais.

Nas últimas décadas, devido às grandes pressões de novos segmentos sociais, o Estado, com suas estruturas burocráticas, teve um crescimento considerável através de opções de desenvolvimento que levaram a projetos públicos de grande escala. Pensava-se que a própria expansão do Estado seria suficiente para garantir maior eqüidade, tanto nas decisões distributivas como no acesso da comunidade aos órgãos da administração pública.

A experiência histórica, no entanto, tem mostrado que a simples expansão das atividades do Estado tem servido menos ao propósito de alcançar maior eqüidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos no sistema de clãs e grupos preferenciais vigentes. A expansão do Estado se fez sem alterar substancialmente as relações Estado/sociedade.

O Estado, como organização, constitui ainda uma superestrutura com alicerces frágeis na sociedade. Os grupos e clãs políticos que se aglutinam no aparato estatal estão em busca de recursos para garantir sua sobrevivência, através de apoio de base e de liderança. Os recursos obtidos são utilizados para satisfazer tanto a interesses políticos de poder como a interesses sociais particularísticos desses mesmos grupos, tais como os interesses privados de seus membros. Os grupos agem com a motivação de obter cooperação, ajuda e proteção mútua de seus membros, através de canais formais de administração, mas também de uma organização informal, ou seja, uma rede de apoio, de comunicação e de interação ligada por laços de lealdade política e religiosa, de parentesco, de vizinhança, de compadrismo, etc. São grupos atuantes e que transformam o Estado num campo minado de lutas políticas, mantidas nos limites de atuação do Estado através de um equilíbrio dinâmico de forças, para não ferir a aparente estabilidade e legitimidade do sistema. Por esse motivo, as discórdias são bem toleradas e, de preferência, não declaradas e confinadas à arena política predeterminada, que é o Estado. Esses grupos fazem parte do contexto social, político e econômico que define o Estado e, portanto, não se pode ignorá-los no atual estágio de desenvolvimento da região, quando se pensa em estratégias de modernização do aparelho estatal.

O sistema de clãs políticos tradicionais tem sua sobrevivência dependente de alguns fatores importantes cuja presença pode ser notada em maior ou menor grau nas burocracias latino-americanas. Dentre esses fatores de controle político, os mais importantes são enumerados a seguir.

1.1 Domínio das estruturas formais de articulação e agregação de interesses

A articulação e a agregação de interesses da comunidade para a formulação de alternativas de política pública são restritas pelo domínio que os clãs políticos locais exercem, por exemplo, sobre as estruturas partidárias. O acesso direto do cidadão às estruturas de poder político é limitado por diversos mecanismos que vão desde pressões informais locais e regionais, até as restrições legais a nível nacional. Em decorrência, as alternativas de políticas públicas apresen-

tadas pelo sistema partidário podem refletir mais os interesses particulares desses grupos do que preferências comunitárias articuladas regionalmente. As instituições parlamentares e partidárias tornam-se fracas para obter a articulação dos interesses dos cidadãos, e estes, por sua vez, acabam por levar suas demandas diretamente aos órgãos burocráticos do governo.

1.2 Controle das estruturas burocráticas do governo

O objetivo maior dos clãs e grupos políticos é alcançar o poder para manejar recursos públicos com o fim de atender a interesses particulares. A idéia principal é o domínio das estruturas burocráticas como meio de controlar grandes fatias do orçamento público. Às vezes, chegar ao poder não significa, necessariamente, ocupar posições no governo, mas ter acesso a recursos públicos através de alianças, coalizões, troca de favores e outros mecanismos. O acesso ao poder e ao uso dos recursos públicos é o mais importante para a sobrevivência e manutenção dos clãs e grupos políticos, que, assim, têm facilmente a máquina do poder nas mãos, independentemente de variações político-ideológicas.

Por outro lado, como a lealdade primordial dos dirigentes públicos desses órgãos burocráticos é ao clã e não à organização burocrática, a busca e o uso de recursos se faz independentemente do custo que isso possa acarretar para o governo.

1.3 Paternalismo e assistencialismo

Política assistencialista significa concessão de benefícios e serviços a grandes segmentos da população, como forma de preservação de valores e crenças vigentes. Benefícios são concedidos e transformados em produto da bondade do líder do clã que, ao chegar ao poder, favorece os segmentos da população submetidos à sua liderança. Assim, quanto maior o poder, mais recursos à disposição do líder existem para que possa exercer sua "bondade" — o que favorece a manutenção do sistema social existente.

As áreas de educação, saúde e assistência social têm a preferência dos líderes locais. Por serem áreas mais diretamente ligadas às necessidades básicas da população, são mais demandadas e, portanto, proporcionam melhores recompensas para os líderes dos clãs. O paternalismo inibe, assim, o desenvolvimento dos valores de cidadania. A satisfação das necessidades de sobrevivência do indivíduo deixa de ser percebida como direito próprio dos cidadãos, passando a ser vista como uma concessão ou um crédito à bondade dos líderes.

1.4 Delimitação dos conflitos políticos à arena do Estado

A aparência de legitimidade do Estado é altamente dependente da sobrevivência do tradicionalismo político, implícito no sistema de clãs, que estão constantemente em luta interna pelo poder, luta essa que não pode ou não deve ser levada abertamente à confrontação política sem o risco de grandes rupturas no sistema. Assim, o Estado é o lugar onde os conflitos e as rivalidades grupais se

manifestam. O Estado, servindo de arena, passa a ter seus limites defendidos por todos aqueles interessados em preservar o sistema. A luta política constitui, em grande parte, apenas um arranjo de alianças e compromissos e uma redistribuição de recompensas e benefícios entre clãs que ganham e perdem parcelas de poder.

1.5 Restrição à livre iniciativa

A livre iniciativa permite o crescimento rápido de novos grupos de poder, principalmente no meio urbano, o que desafia o poder político dos clãs tradicionais de origem local, basicamente rural. Faz-se, aqui, referência à livre iniciativa do cidadão na área de produção, e não à restrição à propriedade privada. Esta é ferrenhamente defendida pelo sistema de clãs, mas a ênfase recai na defesa da grande propriedade rural, para a garantia e preservação do sistema de poder. A livre iniciativa, principalmente a criação e o desenvolvimento de pequenas e microempresas, tende a ser altamente regulamentada pelo Estado — o que inibe sua fácil proliferação. Dessa forma, o Estado defende a propriedade privada, mas não a livre iniciativa que amplie os direitos do cidadão.

Pode-se dizer que, em geral, o Estado latino-americano serve pouco aos propósitos modernizantes, tanto capitalistas como socialistas. É um Estado cuja organização possui muitas características e vícios típicos de uma sociedade semifeudal, pré-capitalista. Defende tanto a propriedade privada quanto aceita a ampliação do Estado de bem-estar social, mas inibe tanto a livre iniciativa quanto a perspectiva de garantia dos direitos de cidadania, ou seja, o acesso aos recursos sociais fundamentais à sobrevivência do indivíduo. No uso de recursos para fins sociais combina, assim, os direitos de grandes proprietários, principalmente rurais, com a visão paternalista.

Tornar esse Estado socialmente eficaz é uma tarefa árdua, senão impossível; torná-lo eficiente, por si só, mesmo que possível, seria contraproducente, pois equivaleria a fornecer aos clãs políticos beneficiados esquemas administrativos mais modernos e ágeis.

Sem uma mudança acentuada nas formas de articulação e agregação de interesses, ou seja, na infra-estrutura política que constitui os alicerces do Estado, as reformas de cunho administrativo, apesar de setorialmente importantes, serão limitadas se buscarem sustentar períodos prolongados de ganhos em eficiência e eficácia.

Assim, torna-se preciso redimensionar as idéias de desenvolvimento administrativo, para ajustá-las às de processo de desenvolvimento social, econômico e político.

O processo de modernização é complexo e conflitivo e ocorre em um meio onde convivem fortes pressões tanto para a inovação como para a manutenção do *status quo*. A realidade administrativa vai naturalmente refletir as ambigüidades da ambiência social e política e sua mudança não é causada somente por interferências administrativas. A própria experiência da região demonstra que as reformas administrativas de maior êxito ocorreram em momentos em que houve alterações mais intensas no sistema político, econômico e social, quando então foram criadas condições mais favoráveis à introdução de novos padrões administrativos.

2. *Modernização administrativa e transição social e econômica*[1]

Os padrões de racionalidade administrativa, presentes nos países mais avançados, têm constituído parâmetros para a administração pública nos países em desenvolvimento.

Parte-se da premissa de que a racionalidade administrativa é capaz de gerar eficiência na administração do desenvolvimento, pois produz resultados positivos em outros países. Essa perspectiva limita a capacidade de criar novas formas organizacionais, já que os meios administrativos são definidos, previamente, como fatores constantes, antes, inclusive, de se conhecer os objetivos e ambiente social em que estão inseridos.

A administração do desenvolvimento deve considerar tanto as teorias como as práticas modernas de administração e também os aspectos culturais e sociais das nações em desenvolvimento.

Neste sentido deve-se ter cuidado especial com as seguintes perspectivas:

a) a aceitação incondicional, por parte dos administradores públicos dos países em desenvolvimento, das teorias e práticas administrativas formuladas nos países mais avançados, perspectiva que resulta na utilização da teoria administrativa moderna sem critérios prévios de relevância e sem a garantia de sua aplicabilidade;

b) a fascinação que profissionais das sociedades mais desenvolvidas têm por peculiaridades culturais e sociais dos países menos desenvolvidos, perspectiva que resulta na projeção de modelos de discrepância entre administração tradicional e moderna, normalmente sugerindo meios para corrigir as diferenças e chegar à administração moderna de forma previamente definida.

Tanto a experiência administrativa de países desenvolvidos quanto a de países em desenvolvimento em estágios mais avançados podem e devem ser utilizadas na criação de novas concepções organizacionais para a administração em países menos desenvolvidos. A idéia, contudo, não é fácil de ser operacionalizada.

Examinando as formas de transferência da racionalidade administrativa moderna de países mais avançados para os em desenvolvimento é possível identificar três tipos de teorias:

a) a racionalidade administrativa moderna, presente nos países desenvolvidos, pode ser transferida para um meio mais tradicional;

b) a racionalidade administrativa moderna não pode ser transferida porque está limitada por fatores culturais;

c) a racionalidade moderna pode ser parcialmente transferida, desde que seja ajustada às condições locais.

[1] As idéias expostas nesse item foram desenvolvidas anteriormente pelo autor, principalmente nos trabalhos: Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública* 6(3), jul./set. 1972; Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública, 11*(4), out./dez., 1977; e Administración pública en la década del 80: limitaciones y desafios. In: Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, Alcalá de Henares, España, 1985. *Anales*. España, Inap, 1985.

Conforme o quadro 1, a teoria *a* implícita nos programas de assistência técnica internacional presume que a transferência da racionalidade moderna não só é viável como também necessária para garantir o progresso da sociedade. Necessária porque se julga que uma administração pública eficiente é uma pré-condição para o desenvolvimento. Assim, a burocracia governamental deve estar à frente de outras instituições sociais a fim de conduzir o país no processo de modernização.

A grande premissa para a modernização administrativa do Estado é a de que instrumentos racionais de gerência, quando adequadamente aplicados, podem contribuir para guiar o processo de desenvolvimento econômico. Desenvolve-se paralelamente à idéia de planejamento macroeconômico e perspectiva globalística e sistêmica implícita no macroplanejamento administrativo.

O governo passa a ser visto, então, como uma grande organização que, assim tratada, pode ser modernizada, segundo processos sistêmicos globalísticos e gerenciais modernos e, em decorrência, ajudar a conduzir a sociedade a estágios mais avançados de desenvolvimento.

A teoria *b* presume que a contaminação de valores existentes nas teorias e práticas administrativas dos países desenvolvidos impede que estas sejam aplicadas a contextos sociais tradicionais. A transferência de tecnologia administrativa e, portanto, uma administração pública eficiente devem ser procedidas de mudanças culturais e sociais.

A crença na teoria *b* é relativamente baixa entre os estudiosos de administração pública. Da mesma forma é pouco preferida pela utilização em assistência técnica internacional, já que se tornaria inócua em termos das ações atuais e praticamente inviável se fosse direcionada primordialmente a mudanças culturais, políticas e sociais.

A teoria *c* é a mais discutida e aceita entre profissionais dos países em desenvolvimento e defende a transferência da racionalidade moderna de acordo com as etapas de desenvolvimento administrativo e sócio-econômico que o país haja alcançado. Assim, as instituições públicas terão seu desenvolvimento em equilíbrio com outras instituições sociais e graus de eficiência correspondentes ao seu nível de desenvolvimento. Contudo, do ponto de vista de sua utilização prática, é uma teoria bastante limitada, porque identifica apenas a necessidade de adaptação; são raras as teorias administrativas que contêm dimensões de adaptação de "quanto", "quando" e "de que forma" se pode ajustar técnicas administrativas e contextos específicos.

A administração nos países em desenvolvimento sofre o mesmo processo de mudanças aceleradas que desatualizam a tecnologia e os processos administrativos, como ocorre nos países mais avançados. Contudo, as dificuldades oriundas da velocidade das mudanças se vêem aumentadas pela desatualização rápida da ordem institucional. As sociedades em transição possuem ambigüidades institucionais, fruto do choque ou enfrentamento entre valores tradicionais e modernos evidenciados pela modernização.

Como conseqüência do choque entre valores tradicionais e modernos existentes nas sociedades em transição, as organizações encontram grandes problemas na assimilação da racionalidade administrativa moderna. Os valores tradicionais criam obstáculos à implantação de um sistema administrativo segundo os modernos valores da racionalidade, limitando seus padrões de eficiência e

Quadro 1

Teorias sobre transferência da racionalidade gerencial moderna e suas implicações para a eficiência e a inovação gerencial em instituições públicas

Teorias	Premissas sobre a racionalidade gerencial moderna	Premissas sobre a eficiência das instituições públicas	Relação entre eficiência das instituições públicas e desenvolvimento	Elaboração de programas para a inovação gerencial
A	Pode ser transferida para um meio mais tradicional.	As instituições públicas eficientes podem e devem existir nos países em desenvolvimento com o fim de conduzir essas sociedades a um maior progresso.	O desenvolvimento é parcialmente uma função da instituição pública eficiente e moderna.	Baseados primordialmente em tecnologia e racionalidade gerencial moderna.
B	Não pode ser transferida, porque é limitada por aspectos culturais.	As instituições públicas eficientes só podem existir quando os países tenham alcançado níveis mais avançados de desenvolvimento.	A instituição pública eficiente é produto de desenvolvimento e de mudanças nos valores sociais.	Baseados primordialmente em valores de desenvolvimento sócio-econômico e político.
C	Pode ser transferida, desde que seja ajustada às condições locais.	As instituições públicas eficientes podem existir em diferentes graus de racionalidade e eficiência, de acordo com o desenvolvimento de cada país.	A instituição pública eficiente é produto da adaptação contínua às condições locais e da introdução gradual de tecnologia gerencial moderna.	Baseados no equilíbrio entre tecnologia gerencial moderna e valores sociais de desenvolvimento e, principalmente, na administração do subdesenvolvimento.

eficácia. No entanto, a racionalidade moderna se faz necessária para uma organização em transição, na medida em que os valores tradicionais já não são capazes de satisfazer as pressões externas sobre a organização. Neste sentido, pode-se dizer que as opções das organizações tradicionais são muito reduzidas, em relação à tecnologia administrativa.

Pode-se, então, encontrar na análise das organizações em transição os principais fatores que geram comportamentos limitadores da racionalidade no processo decisório e que desvirtuam as ações administrativas dos objetivos predeterminados. O contexto sócio-econômico no qual a organização opera tem influência marcante em seu estilo administrativo. Em algumas ocasiões dirigentes públicos sentem-se indefesos para a solução de problemas, já que as condições administrativas existentes em suas organizações, ainda que modernas, dificultam o processo. Ocorrem, por exemplo, situações em que tanto os dirigentes como todos os assessores, chefes de linha e funcionários reconhecem que a eficiência do departamento se encontra abaixo do desejado; todos sabem como melhorar, mas nada ocorre. O sistema organizacional parece refletir uma certa paralisia de procedimentos em que as idéias novas dificilmente podem ser levadas adiante, pois, paradoxalmente, perdem-se na burocracia instituída e gerenciada pelos próprios indivíduos que criam e desenvolvem essas idéias.

Esta é uma situação típica da sociedade em transição, onde a administração sofre o impacto da modernização gerencial existente nos países mais avançados sem que haja passado pelos valores que caracterizam o tradicionalismo inerente ao subdesenvolvimento sócio-econômico. O que caracteriza a organização tradicional é a coexistência de valores modernos e tradicionais e, assim, formas e estruturas tendem para o lado moderno e comportamentos e processos tendem para o lado tradicional.

A instituição pública na sociedade em transição possui estruturas, normas, organogramas, especialização de funções e regras administrativas muito semelhantes a instituições existentes nos países mais avançados, ainda que os processos administrativos internos e o comportamento administrativo se assemelhem aos existentes nas sociedades mais atrasadas. Essa coexistência de valores tradicionais e modernos explica várias formas e comportamentos gerenciais transicionais, como:

a) discrepância intensa entre o modernismo das normas e a realidade administrativa;

b) alteração constante de normas e estruturas sem que isso produza efeitos comportamentais, como ocorre em instituições de países mais avançados;

c) existência de grande número de regras e normas não cumpridas, mesmo quando são mantidas, pois revelam, no âmbito externo, o alto grau de modernização alcançado pela organização;

d) atitudes e pensamentos gerenciais dos dirigentes e chefes, mais modernos que seus comportamentos administrativos;

e) recrutamento e seleção de chefes e subordinados diretos com base na lealdade pessoal, ainda que explicitamente fundamentados em competência profissional.

Nesse contexto de desenvolvimento e transição social, criar ou transferir modelos organizacionais dedicados apenas a padrões de eficiência e racionalidade implícitos em uma perspectiva estrutural-funcional torna-se inadequado e inócuo para a modernização administrativa.

Conforme o quadro 2, as premissas sobre a organização moderna chocam-se com as crenças tradicionais de organização do trabalho e da produção, crenças essas que permeiam o processo de desenvolvimento das nações na América Latina.

Quadro 2

Contraposição entre valores organizacionais modernos e tradicionais

Premissas modernas	Premissas tradicionais
1. A organização é um instrumento racional de produção de bens e serviços que exige, para alcançar eficiência e eficácia, um alto grau de subordinação dos seus membros aos objetivos e normas da produção econômica. A lealdade à organização é naturalmente concedida ou conquistada por meios gerenciais.	1. A organização na produção de bens e serviços constitui não só um instrumento racional como também um instrumento de preservação e de reforço de lealdades grupais que se faz a qualquer custo, inclusive dos padrões de eficiência. A lealdade, assim, deixa de ser concedida à organização.
2. A organização, através de ações gerenciais, deve crescer, desenvolver-se, sobreviver e propagar as idéias de racionalidade e organização econômica para que esses valores prevaleçam na sociedade, garantindo o desenvolvimento. A racionalidade da organização deve ser mantida através de ações gerenciais e de decisões dos gerentes.	2. A idéia de crescimento é menos importante que a de sobrevivência segundo padrões tradicionais. Crescimento e eficiência subordinam-se a valores de estabilidade e preservação de valores tradicionais. A ação dos dirigentes é voltada primordialmente para a manutenção de laços pessoais de coalizão de poder.
3. Problemas organizacionais de gerência devem ser tratados e resolvidos segundo princípios de racionalidade moderna e em função do desempenho e contribuição à organização.	3. Problemas organizacionais são tratados e resolvidos como problemas de relacionamento pessoal. Como é baixa a percepção do indivíduo como fator de produção, as avaliações individuais são feitas não em função do desempenho, mas de lealdades e atributos sociais imutáveis, como nível educacional, origem familiar, etc.
4. Grande parte das teorias gerenciais modernas pressupõe que os dirigentes e demais membros da organização sejam capazes de fazer escolhas racionais, independentes, que naturalmente levem ao alcance dos objetivos e ao desenvolvimento das organizações que dirigem.	4. Os dirigentes e demais membros da organização estão dependentes de um contexto político e social onde interferências de interesses políticos preferenciais prevalecem sobre fatores de racionalidade organizacional em grande parte das decisões.
5. As técnicas gerenciais modernas, como especialização, estrutura funcional, orçamento, sistema de mérito na seleção e carreira de pessoal, são praticadas com perspectivas de aumento de produtividade na área pública.	5. A introdução de técnicas gerenciais serve pouco aos propósitos de produtividade, reforçando laços tradicionais, ocorrendo, por exemplo, crescente especialização funcional sem a correspondente diferenciação estrutural ou orçamentação dissociada de atividade de planejamento e implementação limitada de sistema de mérito.

Em virtude dessas dificuldades de adaptação de um programa de modernização administrativa, deve-se ter precaução com as teorias gerenciais que se tenta construir nos países em desenvolvimento, bem como realizar esforços para adaptar os conhecimentos, antes de introduzi-los em programas de reforma.

Como se verá mais adiante, as condições de desenvolvimento exigem formas flexíveis e adaptadas de interferência no processo administrativo para garantir respostas rápidas às demandas da população, independentemente de critérios de estabilidade institucional.

Organizações flexíveis, com estruturas manifestas e latentes, e estruturas organizacionais multiestruturais e temporais, ajustáveis às condições do momento e às fases de transição, deveriam merecer a atenção dos estudiosos e profissionais da administração pública nos países em desenvolvimento.

3. *Propostas de modernização do Estado*

A compreensão institucional da administração pública latino-americana envolve uma análise complexa dos fatores que possam explicar por que a administração pública está estruturada e se comporta da maneira presente. Tanto a estrutura como o comportamento administrativo refletem a consolidação de valores que têm origem no contexto político, social e econômico desses países.

Introduzir mudanças e fazer reformas na administração pública envolvem ações que se estendem além dos limites gerenciais da burocracia governamental. Reduzir propostas de modernização do Estado através da introdução de novas técnicas administrativas seria uma visão demasiado simplista e reducionista de resolver os problemas. Estes necessitam de soluções que afetam a própria relação do Estado com a sociedade.

Adotar uma perspectiva puramente gerencial também não é suficiente, já que discrepâncias com as boas regras de administração seriam vistas como graves deficiências a serem tratadas por uma reforma administrativa e não como fenômeno que incluem dimensões sociais e políticas inerentes à administração pública em uma sociedade em transição. É por essa razão que se repetem, na região, os mesmos diagnósticos de ineficiência e incapacidade gerencial e as mesmas propostas para reforma a nível institucional e capacitação gerencial.

Esta perspectiva reforça a idéia de que a criação de um sistema racional e eficiente de formulação de políticas e de gestão pública pode ser baseado em simples critérios de uma moderna teoria gerencial. Seria realmente maravilhoso que o obtenção da eficiência da administração pública se reduzisse apenas a uma proposta de desenvolvimento institucional e modelagem organizacional, e que uma divisão racional do trabalho garantisse que os funcionários iriam comportar-se nos limites das tarefas que lhes fossem atribuídas. Comportamentos administrativos são também produto de diversos fatores próprios do contexto social e político onde se inserem as instituições públicas.

Assim, argumenta-se que a modernização administrativa não pode provir, somente, de idéias de alterações organizacionais, como meio para mudar comportamento ou mesmo para transcender o sistema político-burocrático.

Não se trata aqui de recusar propostas de reforma baseadas nos conhecimentos da moderna teoria administrativa. Muito pelo contrário, o desenvolvimento de melhores práticas gerenciais deve ser enfatizado em qualquer programa de modernização. O que se está dizendo é que a modernização do Estado

latino-americano não pode limitar-se a programas de reforma administrativa ou de desenvolvimento institucional.

A modernização deve ultrapassar os limites institucionais para alcançar a infra-estrutura social, econômica e política, ou seja, as formas pelas quais são captados e processados os valores e interesses comunitários que resultam em decisões governamentais.

Um programa de modernização, assim, deve combinar tanto a introdução de conhecimentos e práticas gerenciais modernas, nos limites das possíveis adaptações ao contexto social, quanto a introdução de reformas capazes de alterar as relações da comunidade com suas instituições de governo.

4. *Propostas relativas à modernização das relações do público com a administração*

Os qualificativos que o senso comum empresta à administração pública latino-americana — irracional, caótica e gerenciada ineficientemente — na verdade — são devidos, como foi demonstrado, à maneira como o sistema foi construído, ou seja, sobre a base de uma racionalidade de controle político que, no fundo, pretende manter as características das relações atualmente vigentes entre o Estado e a sociedade. Por isso, nesse sentido, o sistema tem resolvido seus propósitos com relativa eficiência.

A base que se defende para a reforma do Estado é a criação de outras forças políticas através de novas formas de articulação e agregação de interesses que provoquem rupturas na estrutura burocrática e aumente sua efetividade frente ao público. Não se trata da simples idéia de debilitar o Estado. Isso seria imprudente e perigoso, pois não se consegue romper um sistema de poder como o seu sem causar transtornos sociais e políticos. Afirma-se, também, que as reformas globais trazem, geralmente, resultados incertos e inesperados. A estrutura do Estado, por sua própria natureza, tem de ser reformada e alterada concomitantemente a partir das bases, para gerar mais poder descentralizado e melhorar a forma de articulação e agregação de interesses.

Em um sistema em que a autoridade central reflita mais o somatório de poder e a acomodação de conflitos de políticas locais:

a) reforçar a centralização política e administrativa através de planejamento macroeconômico centralizado pode servir, simplesmente, para reforçar o poder e a autoridade existente;

b) a simples desconcentração e descentralização das atividades administrativas, reforçando o poder constituído localmente, pode reforçar também o poder dos clãs políticos locais.

A modernização efetiva do Estado somente poderá advir de formas que alterem o sistema de poder e o aglomerado político que o constitui. Em outras palavras, reformas que sejam capazes de:

a) criar mais recursos políticos de poder;

b) alterar as relações Estado/sociedade;

c) alterar os canais de comunicação entre o público e a burocracia;

d) ampliar os direitos do cidadão sobre a administração pública;

e) garantir controles mais efetivos sobre a autoridade burocrática.

Na elaboração das propostas apresentadas a seguir, foram considerados os limites de atuação da assistência técnica, principalmente a de nível internacional, já que, especificamente, tem poucas possibilidades de atuar sobre as estruturas políticas e agregar interesses. Apesar disso, é importante considerar que sempre existem algumas medidas de natureza administrativa que podem ser útil para transformar as relações do público com sua administração e, às vezes, podem servir de guia para a orientação de projetos de modernização para a América Latina.

Dentre essas medidas ressaltam-se:

a) a redução do setor público por privatização de oportunidades;

b) o apoio às instituições comunitárias não-governamentais;

c) a participação da clientela a nível de organizações governamentais.

4.1 Redução do setor público por privatização de oportunidades

A redução da máquina administrativa do Estado e sua modernização têm sido um tema de preocupação constante entre consultores de entidades de assistência técnica internacional. As propostas e argumentos neste sentido são fundamentados, de um lado, sob o ponto de vista gerencial, na crítica à ineficiência crônica da administração pública, de outro, na necessidade de redução das atividades empresariais do Estado através da privatização e empresas públicas.

A análise a seguir irá procurar mostrar não a consistência intrínseca, mas a fragilidade prática das propostas correntes quanto à idéia de criar as bases para ampliar os direitos de cidadania através da livre iniciativa e da maior privatização de oportunidades.

4.1. Redução da máquina estatal

O governo, sob o ponto de vista gerencial, é visto como irracional, pelo seu próprio tamanho. O crescimento das funções do Estado e de suas estruturas burocráticas foi de tal ordem que já se torna difícil, se não impossível, administrá-lo eficientemente. O gigantismo do aparelho do Estado ocasiona deficiências facilmente diagnosticáveis (como duplicação de tarefas e funções de órgãos, definição ambígua de linhas de autoridade e de responsabilidade e multiplicidade de chefias e de níveis hierárquicos), além de permitir a existência de um número imenso de funcionários ociosos.

O argumento é excessivamente simplista tendo em vista que apenas considera que *ser grande é ser ruim;* logo, pode-se inferir que *ser pequeno deve ser bom.*

A redução ou o corte de pessoal em unidades administrativas do Estado, para ser eficaz, precisa de um diagnóstico extremamente cuidadoso para saber-

se exatamente, "o que", "como" e "onde" se deve cortar. Eliminar deficiências óbvias, visíveis e facilmente diagnosticáveis, como duplicação de funções, estruturas paralelas e definição ambígua de linhas de autoridade e responsabilidade, pode concorrer, no caso latino-americano, para se proceder a cortes exatamente em áreas mais eficientes e funcionais do governo.

Em burocracias cujo crescimento e complexidade resultaram menos de racionalidade administrativa de divisão de trabalho e mais de funções para fins políticos e administrativos para reforçar e manter a coalizão de poder, muitos escapismos e duplicações de funções foram criados exatamente para levar a efeito tarefas que a normalidade burocrática impedia que se concretizassem.

Em uma burocracia impregnada de práticas tradicionalistas e de política de grupos, a redução de órgãos e a eliminação de pessoal serão extremamente penosas, visto que as reações políticas serão muito intensas. Retirar grupos poderosos da arena política do Estado ou reduzir-lhes o âmbito de influência ameaçaria o próprio equilíbrio do sistema. O interesse comum dos clãs políticos criaria, fora do Estado, uma nova arena política, de controle altamente duvidoso e de alto risco para o *status quo*. O rearranjo e a acomodação de interesses políticos, portanto, devem ser realizados dentro da própria arena do Estado — e é por isso que as reformas administrativas que eliminam órgãos e cortam pessoal limitam-se a redividir e reagrupar órgãos e a transferir pessoal, sem, necessariamente, eliminá-los da burocracia estatal.

Por outro lado, em uma burocracia baseada em rígidos controles processualistas, o pessoal mais capacitado e os novos talentos são exatamente aqueles contratados para funções fora da rotina, ambiguamente definidas, e nos níveis técnicos superiores de governo. Eliminar essas pessoas seria eliminar o pouco de criatividade existente no governo.

Vale lembrar ainda que, nos países da região, prevalece a idéia de desenvolvimento através de projetos públicos de grande escala. Isso naturalmente gera multiplicidade de objetivos e complexidade de funções, resultando na criação de grandes organizações.

A racionalidade do corte é muito mais difícil de ser desenvolvida que a racionalidade do crescimento. Elaborar projetos para alcançar novos objetivos e metas e buscar novos recursos é relativamente mais simples do que elaborar projetos para reduzir objetivos, eliminar metas e cortar recursos e pessoal. Crescer sempre transmite a idéia de racionalidade, pois aumenta as alternativas e permite a utilização da capacidade humana existente; diminuir o tamanho da organização gera idéia de irracionalidade, de inabilidade gerencial, pois reduz alternativas, propaga pessimismo e ameaça os recursos humanos internos. O corte elimina despesas mas não conta necessariamente, maior eficiência.

Aqui não se propõe, de forma alguma, deixar a máquina administrativa da maneira que está, mas argumentar que tratar o tema da redução do Estado como mera questão administrativa, é ser excessivamente simplista e ingênuo.

A redução da máquina do Estado depende de fatores externos de mudança nas bases políticas que o dominam e o utilizam como mecanismo de coalizão e controle político. Alterações que se processam atualmente em vários países, como o crescimento acentuado do poder político de grupos liberais urbanos, pode concorrer para alterar as coalizões de poder e sustar o crescimento da máquina estatal.

Simples propostas de redução, defendidas em termos de racionalidade administrativa e econômica trazem à consciência a importância do tema, provocam, às vezes, melhorias marginais nos serviços, mas têm provado, continuamente, serem inócuas para a solução do problema.

4.1.2 Privatização de empresas públicas

Correlatas às idéias de redução, pontificam hoje, no discurso oficial, na maioria dos países, e entre técnicos de entidades de assistência técnica internacional, propostas para privatização de atividades do setor público, sobretudo das empresas públicas. Argumenta-se, sob o ponto de vista econômico, que a empresa pública, sendo menos eficiente, retém recursos humanos e financeiros que poderiam produzir mais se fossem passados para o setor privado. Esse argumento é reforçado, nessa época de escassez aguda de recursos, pela necessidade de os governos melhorarem suas finanças, utilizando formas variadas de repasse e venda de bens públicos.

Do ponto de vista meramente econômico os argumentos têm consistência em si mesmos e, aparentemente, seriam fáceis de defender se dependessem somente do desenvolvimento de uma metodologia e de planos gerenciais para a privatização de empresas públicas.

Este tipo de argumento assume erradamente que a estrutura estatal latino-americana tem sido um grande obstáculo à iniciativa privada e que o surgimento de empresas públicas deveu-se à expansão excessiva da intervenção do Estado, por razões puramente econômicas de desenvolvimento.

Como já foi mencionado, o Estado latino-americano cresceu, historicamente, mantendo estruturas de poder e de controle tradicionais, protegendo interesses dos grandes proprietários rurais.

A grande empresa privada e seu crescimento no meio urbano desafiavam a hegemonia do poder rural na política nacional. O empresariado urbano encontrava no Estado, de um lado, a proteção à propriedade privada — interesse em comum com a classe rural — mas, de outro lado, encontrava grandes obstáculos ao seu crescimento e livre operação, impostos pelos grupos rurais que dominavam a máquina estatal. Esses obstáculos eram visualizados sob a forma de regulamentações e entraves burocráticos no trato da coisa pública, em função da divisão do trabalho e nomeação de pessoal; e não visavam estabelecer critérios de eficiência econômica, mas garantir a coalizão de poder dos clãs políticos. Outros obstáculos de ordem financeira, como taxas e impostos crescentes, eram criados para, populisticamente, controlar e acomodar interesses sociais e políticos de grupos emergentes de trabalhadores urbanos.

Assim, o Estado latino-americano e sua máquina administrativa não são tão públicos como transparece nas teorias, mas relativamente privatizados, no sentido de que satisfazem a interesses privados e estão sob o controle de grupos remanescentes do poder rural. Por essa razão é que a grande manifestação favorável à privatização de empresas públicas é oriunda, principalmente, do empresariado urbano não diretamente ligado aos interesses rurais, o que ocorre mais acentuadamente nos países de maior urbanização e industrialização.

Ao contrário, as resistências maiores à privatização surgem dentro do próprio Estado, entre os grupos políticos que o dominam, e dos trabalhadores urbanos que, apesar de terem interesses diversos, possuem em comum com a

classe rural, o desejo de não verem crescer o poder dos líderes empresariais urbanos. Além disso, a classe trabalhadora urbana, com o crescimento do Estado, obteve, através de luta política e reivindicações, concessões populistas e vários direitos relativos ao trabalho e aos benefícios da empresa pública. A tendência desses grupos é de resistir a toda tentativa de privatização que possa afetar esses direitos adquiridos. Na maioria dos países da região, esses grupos profissionais e de trabalhadores urbanos constituem forças políticas consideráveis. Os interesses investidos por esses grupos no emprego público e na proteção do Estado são de tal ordem que já podem ser vistos como um fator importante e de peso para rechaçar idéias de redução do Estado e de privatização de empresas públicas. Isso só seria possível caso o empresariado urbano tivesse poder econômico e político suficiente para vencer tanto a resistência dos grupos rurais que controlam a máquina administrativa, quanto a dos trabalhadores e profissionais urbanos, que têm investimentos em carreira e emprego público.

Vale lembrar que em um regime de transição, as forças de mercado e de livre iniciativa podem provocar sérias rupturas nas estruturas de poder. Querer desenvolvê-las através da redução súbita e drástica do Estado seria colocar em risco o próprio regime e afetar um dos elementos básicos de garantia da livre iniciativa, que é o direito à propriedade privada. O Estado latino-americano, por motivos pré-capitalistas, é ainda a maior garantia desse direito.

Assim, ao contrário do que crêem as lideranças empresariais urbanas, não é possível reduzir a participação do Estado, de forma drástica e rápida. Isso não traria maior liberdade à iniciativa privada; traria à arena política novas forças políticas que se contraporiam a esse direito. Forças reprimidas viriam à baila com reivindicações modernizantes que romperiam o equilíbrio do sistema de poder, no sentido de tornarem o Estado uma entidade de bem-estar social fundamentada não no paternalismo, mas em direitos individuais e coletivos e em benefícios sociais necessários à sobrevivência humana.

No estágio atual de desenvolvimento latino-americano existem poucas condições políticas e econômicas para privatizar empresas públicas. Isso só seria possível marginalmente, em empresas relativamente pequenas ou que já nasceram no setor privado e que por motivos meramente financeiro se tornaram públicas — em casos em que se combinariam pouca capacidade econômica para compra e pouca resistência política para a venda.

Outro fator a considerar é que o desenvolvimento da empresa privada latino-americana só foi possível graças à proteção do Estado. Assim, ainda persistem diversos interesses e a interdependência da área privada com as empresas estatais. A privatização de algumas empresas públicas pode sofrer resistências inclusive por parte das próprias empresas privadas que dependem daquelas para sua sobrevivência e crescimento.

4.1.3 Livre iniciativa e privatização de oportunidades

Na sociedade latino-americana, possuidora ainda de fortes traços de uma sociedade pré-capitalista, a propriedade privada e as idéias de economia de mercado são garantidas não tanto por livre iniciativa e por competição do mercado, ou por simples regulamentação do Estado. Na verdade, essas idéias sobrevivem muito mais por ações de apoio do Estado, como incentivos, subsídios, acordos, isenções, grandes contratos de obras e outros mecanismos de redistri-

buição de recursos públicos à área privada. A livre iniciativa constitui, para os grupos tradicionais, uma ameaça maior que o Estado, pois permite o aparecimento de novas forças fora do sistema de controle, que irão pluralizar a sociedade e redistribuir recursos econômicos e políticos. Através dos controles estatais, os grupos tradicionais mantêm o poder sobre a redistribuição dos recursos públicos e, assim, podem manter suas atividades econômicas dentro de um espírito pré-capitalista, ou seja, livre de grandes incertezas, riscos ou perdas. Esses controles estatais é que inibem o desenvolvimento da livre iniciativa; a grande regulamentação econômica e jurídica sobre médias, pequenas e microempresas não só impede o desenvolvimento da crença individual no próprio esforço e iniciativa, como facilita a manutenção do sistema de poder vigente.

No estágio atual do desenvolvimento latino-americano torna-se importante que o Estado não exerça sobre a pequena e microempresa tantos mecanismos de regulação que dificultam sua criação e desenvolvimento. A ampliação do direito de livre iniciativa nas empresas individuais, familiares e de pequenos grupos associativos ajuda a romper valores de domínio tradicional. A livre iniciativa, portanto, serve para ampliar os direitos de cidadania na área econômica.

Através da pequena e microempresa, a livre iniciativa, no sentido econômico e social, mobiliza pessoas para o sistema de produção, utiliza tecnologia local conhecida e acessível, gera conhecimentos e consciência sobre demandas e custos financeiros e ajuda a resistir a decisões macroeconômicas tomadas à distância e sem muitos dados sobre condições locais. Assim, todo apoio e incentivo que se puder conceber à microempresa através da concessão de apoio técnico e administrativo, sob qualquer forma, poderá redundar em fissuras no sistema tradicional de poder, privatizando oportunidade de crescimento.

O crescimento da livre iniciativa, a nível local, serve para criar novas oportunidades de ganhos econômicos, propicia o desenvolvimento do setor privado fora do sistema de proteção estatal e, principalmente, novas formas de articulação, agregação de interesses e demandas ao sistema político.

4.2 Reforço e apoio a instituições comunitárias não-governamentais na gestão social

A centralização excessiva, construída burocraticamente através da coalizão de grupos locais, enfatiza controles e busca a conformidade e a dependência, alienando provedores locais e participantes comunitários. Também a distância que a centralização cria entre a autoridade pública e a comunidade ajuda a reforçar a suspeita, a desconfiança e a descrença na atividade governamental.

Assim, uma forma de recuperar a crença da comunidade na lealdade a empreendimentos públicos seria deixar renascer ou simplesmente apoiar aquelas instituições originárias da própria comunidade, que procuram responder diretamente a demandas identificadas em seu meio. Essas organizações têm, normalmente, uma função específica mas agem com diversas finalidades. São desde aquelas que geram pequenos ganhos econômicos, até às grandes instituições de pesquisa, ou associações que cuidam da educação, saúde e assistência social. São, essencialmente, organizações públicas que geram uma lealdade à missão e também uma identificação cívica, cuja ação gera resultados de natureza coletiva, social, antes de beneficiar pessoas individualmente.

A população local aceita e entende melhor esse tipo de organização, controlando sem objetivos e com eles se comprometendo, podendo dele participar e para ele contribuir. O acesso direto e a produção de bens e serviços locais faz com que os resultados alcançados sejam visíveis, verificáveis e tangíveis, gerando apoio e confiança crescente por parte da comunidade. Ao contrário, organizações governamentais centralizadas aproximam-se da comunidade através de burocracias complexas e multifuncionais, arrecadando os recursos e os levando para lugares distantes, deixando pouco rastro em termos de serviços e resultados.

Os benefícios sociais, econômicos, políticos e administrativos trazidos pelo reforço de organizações não-governamentais são inúmeros. As organizações não-governamentais:

a) ajudam a criar novas formas de articulação e agregação de interesses, impondo novos canais de comunicação com o Estado e, portanto, novos mecanismos de demanda e apoio à formulação de políticas públicas;

b) criam poder e participação comunitários, além dos limites definidos pelos grupos preferenciais, ajudando a reorganizar a sociedade civil política, social e economicamente com mais autenticidade e independência dos controles tradicionais;

c) diluem pressões políticas de grupos preferenciais, pela pluralidade de organizações públicas, e oferecem maior participação e conseqüente identificação comunitárias;

d) instituem novos grupos de produção, concorrendo para a inovação e o progresso, através do exercício, por parte da população, de novos papéis econômicos e sociais;

e) desenvolvem novas habilidades administrativas, baseadas em demandas e apoios reais conhecidos no ambiente de operação, gerando, assim, melhor consciência gerencial sobre custos de produção e sobre administração orçamentária, no sentido do equilíbrio receita-despesa;

f) desalienam os provedores locais, tornando possível a contribuição de recursos humanos, financeiros e materiais impossíveis de serem canalizados através de organizações burocráticas centralizadas;

g) atuam, administrativamente, de forma ágil e flexível, por serem pequenas, por terem sua sobrevivência diretamente relacionada à adaptação imediata ao meio e por estarem livres de amarras burocráticas, ditadas pela ordem e a uniformidade impostas pela complexidade e a centralização;

h) restauram o sentido individual da responsabilidade comunitária, contribuindo para rechaçar as pressões paternalistas.

4.3 Participação de clientelas na gestão de organizações governamentais

A ação da administração pública deve legitimar-se na medida em que os interesses e o controle da comunidade prevalecem na decisão pública.

Em burocracias influenciadas por lealdades grupais, personalismo e controle centralizado, no entanto, torna-se impossível incorporar e atender adequadamente as demandas e os interesses comunitários, pois:

a) as políticas e objetivos são fixados menos em função de um sistema racional de decisão ou julgamento sobre valores comunitários do que em razão de compromissos de grupos de poder;

b) a formulação de política pública é realizada sem grandes conhecimentos sobre as prováveis conseqüências;

c) o crescimento e o desenvolvimento de organizações públicas são limitados pela possibilidade de controle de líderes de grupos preferenciais.

A participação da clientela, a nível de cada organização, não deve ser concedida como proposta genérica, mas como uma alternativa gerencial a cada situação específica. A participação não deve limitar-se à captação de valores e expectativas da comunidade ou a consultas sobre projetos já elaborados, mas envolver capacidade de decisão sobre objetivos e formas de operação da organização. Assim, deve ser combinada com a descentralização e desconcentração da máquina administrativa, a fim de alcançar níveis decisórios próximos ao local da ação.

Por outro lado, a participação direta da clientela na decisão pública deve ser instituída apenas a nível de organização específica, socialmente compreendida pela comunidade. As áreas de saúde e educação, por exemplo, assim como a de assistência social, são privilegiadas para instituir este tipo de participação. Mas é preciso que seja realizada a nível de escola, hospital, posto de saúde, etc., ou seja, a nível organizacional descentralizado e para onde tenha sido transferido algum poder de decisão. A participação a nível de grandes departamentos e ministérios seria inócua e até contraproducente, pois a centralização e a complexidade burocrática eliminariam as oportunidades reais de influência a nível da prestação dos serviços, como também poderia constituir uma forma de legitimar o sistema vigente.

Por sua vez, programas públicos são complexos porque envolvem uma ampla variedade de clientelas, com diferentes graus de agregação política: clientelas rurais, urbanas, grupos sociais mais pobres ou ricos, geograficamente concentrados ou dispersos, que demonstram a necessidade de considerar formas diversas e localizadas de participação. Vale ressaltar, ainda, que a participação comunitária, a nível descentralizado, jamais pode ser vista como uma alternativa política para a construção de democracias parlamentares. A proposta aqui é apresentada como uma alternativa gerencial na área pública, para aperfeiçoar formas de articulação e agregação de interesses. Não resta dúvida de que a participação de clientelas a nível de decisão pública descentralizada causa fissuras no sistema de poder burocrático vigente. Mas essa participação não pode ser vista como um substituto da participação política nacional, construída por órgãos legislativos, e sim como complementar, minoritária e subordinada à participação política maior.

A participação da clientela gera melhores possibilidades de sucesso na implementação de programas e na prestação de serviços públicos, pois traz apoio político mais autêntico à decisão pública. Obstáculos políticos são mais facilmente removíveis quando surgem em um ambiente administrativo mais favorável à execução de programas e serviços.

A ausência de apoio comunitário claro e visível não só gera maior esforço na demonstração da relevância e da necessidade e viabilidade do programa,

como cria dificuldades na obtenção de recursos e na solução de problemas. Faz-se necessário maior esforço administrativo nas mobilizações externa e interna.

Conflitos entre valores e opções políticas são permanentes e não são resolvidos pela simples opção administrativa. Além disso, por melhor que sejam definidos os objetivos, formalmente eles serão sempre ambíguos e mutáveis, prontos para serem complementados por outros objetivos informais.

Compromissos e apoio político de clientelas têm de ser constituídos passando por todas as fases da administração dos serviços públicos. O êxito na área pública está na criação de uma sólida base de apoio político aos objetivos dos programas. O apoio político da clientela e da comunidade é insubstituível quanto a oferecer aos dirigentes capacidade de decisão e ação para integrar os diferentes papéis organizacionais e transformá-los em forças de impulso para o alcance dos objetivos.

A participação da clientela a nível de gestão de órgãos públicos específicos pode:

a) ampliar e tornar eficaz um canal de comunicação já existente, já que, por causa de uma tradição parlamentar fraca, as pessoas aprenderam a dirigir suas demandas diretamente aos órgãos públicos encarregados da prestação de serviços, circundando órgãos legislativos;

b) tornar realistas tanto as expectativas dos clientes como as dos dirigentes, sobre a natureza das demandas e a capacidade da organização prestar os serviços pelos quais é responsável;

c) neutralizar temporariamente as influências dos grupos preferenciais na estrutura burocrática, dando oportunidade para a incorporação de valores comunitários em administrações altamente centralizada se construídas como tecnoestruturas;

d) reativar oportunidades de contribuição e uso de talentos externos, normalmente inibidos e alienados pelos controles e busca de conformidade, impostos pela burocracia centralizada.

5. *Propostas relativas à revisão de práticas gerenciais*

Os relatos e imagens sobre a ineficiência administrativa são tão freqüentes na América Latina que espalham a crença de que os dirigentes públicos agem ineficientemente por falta de bom senso e por desconhecimento de princípios elementares de gerência moderna. Em decorrência, surgem propostas simplistas com a visão de que pequenas reformas organizacionais e treinamento poderiam tornar esses executivos dirigentes eficientes, eficazes e modernos.

Consultores externos, nacionais e estrangeiros, têm a tendência de pensar que os dirigentes públicos podem ser significativamente mais eficientes do que são, simplesmente se lhes forem concedidos algum treinamento ou oportunidade de melhorar seu conhecimento gerencial. Analogamente, funcionários e técnicos de nível superior que trabalham diretamente subordinados a esses dirigentes também pensam que poderiam ser mais eficientes que seus chefes imediatos se estivessem na posição deles. Essa crença decorre do fato de que consultores

externos, funcionários e técnicos de nível hierárquico superior tendem a analisar e avaliar o desempenho de seus superiores em uma perspectiva essencialmente técnica. Somente quando compreendem a dimensão política de coalizão de poder ou são promovidos a funções gerenciais superiores é que tomam consciência das pressões, alianças e limitações políticas a que os dirigentes públicos são normalmente submetidos. São idéias reducionistas que não levam em conta o contexto sócio-político e cultural e que tentam reproduzir, na administração transicional, práticas comuns de gerência moderna.

Nas sociedades mais modernas, com concepções diferentes de gerência, mudanças organizacionais são relativamente mais simples de serem introduzidas, causam apenas transtornos marginais, e, na maioria das vezes, alcançam os resultados esperados. Isso ocorre porque grande parte dos valores explícitos nas teorias e propostas administrativas coincidem com valores, crenças, práticas e expectativas que compõem o contexto cultural.

Em uma sociedade em transição, onde coexistem valores discrepantes e os comportamentos administrativos são remanescentes do tradicionalismo, reformas administrativas podem ser traumáticas, exigindo cirurgias de alto risco, com longas convalescenças e resultados extremamente duvidosos que deixam normalmente seqüelas profundas e contribuem para a descrença e a resistência das pessoas a novas mudanças.

As propostas que se seguem são baseadas em uma perspectiva de descentralização, flexibilidade de ambigüidade, para poderem alcançar valores comunitários extremamente úteis à gerência pública e que se encontram, muitas vezes, bloqueados, política e tecnicamente, por uma burocracia incorporada de valores de planejamento centralizado e complexidade organizacional.

Evitou-se, por isso mesmo, tratar de aspectos individualizados da questão gerencial, como o treinamento, não por descrença na idéia, porém pela sua própria importância para a modernização administrativa, o que exigiria uma análise mais longa e ampla.

Pelas próprias premissas deste trabalho, acredita-se que o treinamento gerencial não pode ser visto isoladamente do contexto social e muito menos proposto segundo parâmetros de sociedades mais avançadas, onde se enfatiza competência neutra, carreira, mérito e outras dimensões altamente contaminadas de valores mais modernos.

Para se propor programas de treinamento necessita-se adotar uma perspectiva que combine a análise sócio-cultural, além de estudos sobre questões de política educacional para o ensino formal e para o mercado de trabalho aliados à pesquisa sobre a forma e a utilização de recursos humanos na área pública, o que ultrapassaria, em muito, os limites deste trabalho.

5.1 Integração planejamento, implementação

A formulação e a implementação de políticas públicas normalmente são realizadas segundo uma perspectiva de que existe uma lógica seqüencial clara entre planejamento e implementação, ou decisão e ação. Essa lógica, na maioria das vezes, é defendida, sob o ponto de vista gerencial, através dos seguintes argumentos:

a) o planejamento é essencialmente uma atividade de formulação de política, de decisão e de opção estratégicas que deve estar desvinculada das operações

técnicas do dia-a-dia. Deve constituir uma atividade isolada e formular diretrizes, a fim de modelar ações posteriores. As pessoas envolvidas nessa atividade devem estar o máximo possível desvinculadas de operações rotineiras, não só para darem mais atenção às dimensões estratégicas da política, mas também para exercerem um controle mais eficaz sobre as operações técnicas posteriores. Além disso, o planejamento, tendo de ser estabelecido em função do futuro, trabalha sobre dados incertos e especulativos. Esses dados, em princípio, não devem ser passados aos órgãos inferiores encarregados da implementação a não ser após aprovados e incorporados a novas diretrizes, a fim de não perturbarem a estabilidade organizacional;

b) a implementação é uma atividade técnica naturalmente decorrente da tomada de decisão e do comprometimento de recursos, cabendo, primordialmente, a técnicos e gerentes que devem agir segundo concepções de rotina, com a finalidade de alcançarem os objetivos que foram predefinidos. A implementação é vista, assim, como um conjunto de atividades técnicas rotineiras, programáveis e modeláveis segundo as opções políticas, sendo, portanto, dispensável submetê-la à atenção de órgãos superiores;

c) a autoridade formal do cargo de direção superior, conjugada a um processo racional de definição de políticas constitui fator preponderante para direcionar coerentemente o comportamento organizacional posterior.

De um lado, afirma-se que se os dirigentes e técnicos superiores mostrarem competência na formulação das dimensões substantivas da política e souberem usar critérios racionais para a obtenção, análise e seleção de informações, tomarão decisões facilmente aceitas e seguidas pelos funcionários encarregados de sua implementação. Por outro lado, pensa-se que a autoridade do cargo de direção superior demonstrada nos seus aspectos legais e simbólicos de poder é suficiente para fazer funcionar a máquina administrativa de forma mais coerente e eficiente. Esse tipo de argumento pode ser observado em técnicos e dirigentes recém-chegados ou próximos de assumirem posições de alto nível na administração pública.

Esses argumentos, embora demonstrem uma aparente consistência em si mesmos, na verdade, quando confrontados com a realidade administrativa, tornam-se verdadeiros mitos sobre o processo decisório político e administrativo.

A lógica seqüencial de planejamento/implementação encerra essas falsas crenças porque:

a) o processo de opção política não cessa nas opções do campo político/gerencial superior, mas desenvolve-se continuamente e durante todo o processo de implementação. A interferência política é constante em todo o processo de administração pública. Além do mais, em uma burocracia pública que possui vícios remanescentes de sistemas tradicionais de clãs e grupos preferenciais, o controle político por meio da implementação torna-se muito mais eficaz. O controle dos grupos é, por razões de poder, muito mais forte, por menos visível e contestável que seja, no sistema de implementação do que no campo da formulação. Dessa forma, mesmo dominando-se a máquina administrativa de formulação de políticas e existindo sistemas de planejamento sofisticados, racionais, intelectualizados, avançados e progressistas, com planos e idéias excelentes para os órgãos de implementação, estes serão inócuos em termos de ação;

b) a opção estratégica de formulação de políticas, a autoridade do cargo e a qualidade da decisão são apenas fatores marginalmente importantes para causar o comportamento administrativo. Executando as questões sociais referentes à política de clãs, a teoria administrativa contemporânea é farta em demonstrar que o comportamento administrativo não só é influenciado por conjunto de fatores internos da organização pública (objetivos, estruturas, processos e incentivos), como também por fatores da ambiência externa (econômicos, sociais, políticos, culturais, etc.) e características individuais. Além do mais, a visão de que a opção política e a autoridade modelam o comportamento organizacional é ilusória, visto que deixa implícita a idéia de que o processo decisório, no âmbito da organização, é muito mais coerente e consistente do que realmente possa ser.

O processo decisório público é fragmentado e intermitente. Os funcionários e dirigentes tendem a agir, em seu trabalho, muito menos em função de grandes políticas de longo prazo do que de reações e pressões do dia-a-dia. Na verdade, o dirigente eficaz é alguém que faz o que pode, dentro de sua perspectiva e de seu alcance, para responder às inúmeras pressões de curto prazo, que lhe chegam fracionadas e descontínuas.

Em uma burocracia loteada politicamente, a atividade de controle para manter a coalizão dos grupos no poder prevalece sobre qualquer dimensão gerencial de supervisão e de execução de diretrizes. Poucos dirigentes se conformariam em estar distanciados do conflito político que permeia a implementação, para confiar apenas na possibilidade de uma diretriz genérica e modelar do comportamento administrativo.

A complexidade organizacional e política que caracteriza a burocracia pública transicional torna impossível definir limites claros de autoridade administrativa em âmbitos específicos do processo decisório. O dirigente público, na realidade, age diariamente em constante interação com outros setores e dirigentes, para tratar de assuntos comuns, mas também para refutar interferências indevidas em seus setores e reforçar sua autoridade, buscar novos recursos para o grupo de lealdade e, inclusive, negociar, em cada momento, a própria manutenção de seu cargo ou função. O exercício da direção pública é um esforço contínuo para manter a autoridade do cargo e reforçar o próprio emprego, garantindo a lealdade do grupo de coalizão. E essas atividades são mais importantes do que as relativas às responsabilidades do próprio cargo.

Na área pública, resolver conflitos administrativos de reforço de autoridade gerencial, delimitação de funções e definição clara de tarefas é, em grande parte, ilusório. Compromissos políticos que geram a criação de cargos permanecem, e jamais serão ultrapassados por simples rearrumação administrativa.

Tanto política como organizacionalmente, planificação e implementação constituem, em essência, o mesmo processo de tomada de decisões em um contexto organizacional, e ambos geram impactos políticos. A compreensão do planejamento e implementação como processos integrados é o que garantirá o êxito na elaboração e na execução de políticas públicas. Projetos bem definidos em termos de objetivos mas sem o dimensionamento adequado de sua validade administrativa tornam-se, na prática, não mais que uma quantidade de recursos destinados a uma organização específica. Sua implementação é difícil e eles raramente alcançam os objetivos para os quais foram criados. Um programa público deve ter objetivos específicos a serem concretizados, mas também deve

ser visto como um processo político e de mudança organizacional contínuo para adaptar os objetivos às novas condições ambientais, assim como às novas relações insumo/produto que surgem no meio organizacional.

Nas organizações privadas, as possibilidades indicativas de mercado não só determinam os critérios para a fixação de objetivos, como também produzem os elementos básicos de integração e ação organizacionais. Contudo, em organizações públicas, tanto os objetivos como o crescimento da organização são determinados por outros fatores, e os objetivos não são suficientes, por si mesmos, para gerar a ação integradora da organização.

Os objetivos na área pública são gerados por processos dedutivos dos valores e expectativas existentes no âmbito político ou dos líderes e dirigentes das organizações públicas. A integração dos objetivos no processo organizacional se realiza em uma fase posterior. Por isso, nas organizações públicas a integração organizacional através de objetivos não constitui um caso garantido. Tem de ser buscada a conquista por processos racionais mais complexos.

A integração planificação/implementação deve realizar-se tanto vertical como horizontalmente na estrutura organizacional, através dos objetivos. Faz-se necessário ampliar as funções dos objetivos em sua dimensão integradora. Para isso é necessário que a definição dos objetivos envolva toda a organização e não aliene os implementadores.

A implementação, quando existe estruturada como um processo administrativo, independente da formulação de política e definição de objetivos, reduz as possibilidades de interferências políticas, podendo ser analisada à luz dos valores políticos implícitos nos objetivos inicialmente propostos. Faltam informações e conhecimentos, pela ausência de participação nos processos de decisão anteriores. Além disso, na área pública normalmente os encarregados da implementação não possuem autonomia nem incentivos para gerar novas idéias e adaptar objetivos.

A separação estrutural entre planificação e implementação exigiria, para sua eficiência posterior, um sistema extremamente complexo capaz de produzir as informações necessárias, fidedignas e no tempo hábil para que sejam compartilhadas entre as seções especializadas. Esse sistema seria oneroso, difícil de montar e de eficiência duvidosa em razão dos preconceitos valorativos naturais na obtenção e análise de informações em pontos diferentes da burocracia. Portanto, a integraço planificação/implementação, através do sistema de objetivos, apesar das dificuldades organizacionais, é uma tarefa mais factível e de possibilidade de êxito mais claro.

Por outro lado, vale a pena recordar que não se pode conhecer, planejar e controlar todos os fatores que incidem, interna e externamente, sobre uma organização. Na implementação surgem problemas solucionados à margem da concorrência de outros fatores desejáveis e previstos.

Critérios políticos têm de ser reanalisados junto com fatores administrativos, com a possibilidade de redefinir opções políticas, objetivos e critérios de implementação.

Por isso se enfatiza a necessidade de integração entre o planejamento e a implementação. É necessário saber combinar e utilizar da melhor maneira os recursos, valores e oportunidades existentes. A formulação de objetivos deve ser um processo contínuo, sistemático, realista e pragmático de conhecer e intervir na realidade. A implementação, na perspectiva integradora, deixa de ser cada

vez menos um instrumento normativo de controle administrativo para passar a ser um processo sistemático para a tomada de decisão.

5.2 Redimensionamento da visão do governo como organização

A visão gerencial da administração pública comum nas propostas de reforma administrativa tende a perceber o governo como uma organização, ou conjunto de organizações independentes, com objetivos comuns. Essa visão, no entanto, é extremamente limitada para compreender e propor inovações no processo decisório governamental.

A perspectiva organizacional do governo inibe a visão real do processo decisório, que ultrapassa os limites de organizações específicas. Não há correspondência entre a formulação de uma política e a administração de uma organização específica. As organizações públicas que constituem um governo mantêm apenas um mínimo de interesses comuns suficientes para sustentar a coalizão de poder. Atuam politicamente com autonomia e independência umas das outras, configurando, de formas diversas, uma rede de interesses e conflitos. A formulação da política pública, na maioria dos casos, não depende de uma organização de referência nem de conjunto de organizações com propósitos comuns. O que importa é o tema central da decisão, que ultrapassa os limites dos indivíduos e das organizações e forma uma rede específica de decisão, com vida própria.

Temas de decisão governamental tendem a ser tratados publicamente. As ambigüidades próprias das etapas iniciais do processo decisório são passadas ao público e aos grupos de pressão. A organização pública perde o controle da busca de informações, sendo a decisão produto de entendimentos anteriores ou posteriores, o que pode se realizar independentemente de uma organização de referência. A própria visão que o público tem da decisão governamental é muito mais no sentido de ser fruto de acordos entre indivíduos e grupos do que de ser produto de qualquer análise racional ou de processo decisório organizacional.

A perspectiva organizacional do governo não reflete todas as interações, lealdades políticas, coalizões e interesses burocráticos que constituem o processo de formulação de uma decisão pública, porque se apega demasiadamente aos processos administrativos formais. As pressões políticas de grupos de interesse contradizem, normalmente, as formas explícitas de organização. Além disso, as formas organizacionais na área pública, por si mesmas, já estabelecem sistemas de decisão em que os recursos organizacionais serão distribuídos desigualmente e sem considerar as prioridades institucionais. A hierarquia organizacional, por exemplo, pode não refletir a hierarquia de decisão política, em virtude da ação institucionalizada dos interesses de grupo. Apesar disso, a dimensão formal da organização serve para refletir externamente uma falsa intenção de eqüidade no processo decisório público. A política não é neutra, e serve a propósitos determinados. Na América Latina o governo sempre dá a impressão de que estabelece uma política integradora para a distribuição de recursos e benefícios na tentativa de esconder ao máximo a política de interesses praticados pelos grupos dominantes que usam os recursos para manter a coalizão de poder. Assim, se somente a visão organizacional do processo decisório é enfatizada, questões fundamentais de articulação e conjugação de interesses, que oferecem as alternativas de política pública, praticamente não serão levadas em conta.

No que se refere à modernização do Estado, a perspectiva organizacional do governo tem gerado algumas falsas crenças e propostas sobre inovação na área pública. Por exemplo, através de programas de reforma administrativa ou desenvolvimento institucional, tem deixado implícita a idéia de que se pode melhorar o sistema de formulação de políticas públicas alterando-se simplesmente o sistema organizacional de decisão. A organização aparece, assim, como um instrumento capaz de contornar a política; procura-se resolver problemas de conflitos típicos do pluralismo do sistema de grupos políticos através de soluções organizacionais mágicas. Os casos mais comuns em que essa crença se manifesta são as propostas de desenvolvimento institucional como base de mudança dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Promover desenvolvimento institucional em uma entidade pública tão-somente porque é uma organização de referência para uma política pública significa aceitar uma correspondência direta entre uma política e uma organização. A idéia de desenvolvimento institucional, tão em voga na assistência técnica internacional, apesar de ocasionar mudanças na gerência organizacional, não alcança as áreas mais críticas de formulação da decisão pública — esta ultrapassa os limites da organização.

É preciso entender o processo decisório em uma concepção mais ampla, ou seja, focalizando a atenção em todo o processo de formulação de política, desde os procedimentos iniciais de articulação e agregação de interesses, que ocorrem normalmente fora da organização planejadora e implementadora. Nessas estruturas de interesse é que reside, normalmente, a motivação para a formulação de políticas e os obstáculos para sua implementação.

Para compreender a política é necessário compreender os elementos críticos que unem os diversos interesses públicos, privados, políticos e inclusive organizacionais na formulação de uma estratégia de ação. Nos processos de articulação e agregação de interesses é que se estabelecem as relações críticas de poder e se visualizam as alternativas e opções políticas que podem se tornar viáveis na implementação. Por essa razão, na área pública a maioria dos dirigentes possui apenas um mínimo de poder sobre os objetivos dos órgãos que dirigem. Dirigentes públicos têm de negociar a definição de objetivos e as formas de atuação da organização com as diversas coalizões de poder envolvendo, inclusive, os termos de seu próprio trabalho. Isso torna as instituições públicas frágeis, instáveis, descontínuas, vulneráveis e altamente dependentes de pessoas e dirigentes, que são nomeados não somente por possuírem capacidade gerencial, mas por capacidade, habilidade e lealdade políticas.

Assim, quando se pretende compreender e propor reformas administrativas, deve-se trabalhar menos, ou nem tanto, com organogramas, departamentos, instituições, projetos, ministérios e rotinas; e mais, ou tanto, com valores, objetivos, atores, processos, funções, crenças, hábitos, coalizões e lealdades. É preciso, ainda, concentrar a atenção nos processos de produção e de busca de informações com vistas à formulação de políticas. Conhecimentos novos e dados adequados e fidedignos são ameaça àqueles que detêm o poder em função de conhecimentos restritos. Novos conhecimentos geram novas perspectivas e nova consciência crítica sobre a realidade entre aqueles que participam direta ou indiretamente de um processo organizacional de formulação de política.

A constante busca de informações é, portanto, um processo educacional que pode servir de base para, a médio prazo, constituir um poderoso meio para alterar valores organizacionais sobre demandas e também para obter apoio na decisão pública.

Vale ressaltar, ainda, que consultores nacionais e internacionais na área de gestão pública podem obter um novo espaço de atuação se compreenderem os processos políticos que circundam o processo organizacional de decisão pública.

A lógica organizacional não coincide com a lógica política. Por exemplo, apresenta-se, como idéia típica de reforma organizacional para melhorar a formulação de políticas públicas, a necessidade de maior integração, coordenação e coerência entre fatores internos — fatores esses que na área pública latino-americana pouco dependem da lógica organizacional. É óbvio, portanto, que qualquer análise organizacional de política pública neste sentido trará poucos resultados.

Caso seja buscada a coerência na arena política, então se entenderá que o processo decisório público é mais consistente e lógico do que transparece na análise institucional.

5.3 Estruturação por flexibilidade, unifuncionalidade e pluralidade

As alternativas de eficiência e eficácia na administração pública não se encontram na simples introdução de técnicas administrativas mais modernas ou de modelagem organizacional, práticas já bastante experimentadas e com pouco sucesso no contexto latino-americano. Como ficou evidenciado, é necessário capacitar organizações públicas a responder às necessidades de um contexto social caracterizado por ambigüidades econômicas, escassez de recursos e grandes desigualdades sociais.

As técnicas administrativas modernas, baseadas em premissas de crescimento, diversificação e complexidade organizacionais, almejam introduzir uma uniformidade e um ordenamento administrativos que, na maioria das vezes, não se coadunam com a ambigüidade e as mutações da ambiência administrativa da transição social por que passam os países latino-americanos.

Nada leva a crer que o comportamento organizacional latino-americano irá manifestar-se de acordo com os modelos teóricos, por simples reforma administrativa, visto que deverá variar não só em função do estágio de desenvolvimento por que passam esses países, mas também pelas características únicas de seu contexto sócio-cultural. Mas isso não significa que melhores níveis de eficiência e eficácia não possam ser rapidamente alcançados dentro das instituições públicas. Os modelos gerenciais podem ser aprendidos, mas esta não é a única fonte de sabedoria gerencial. O ensaio e erro e o aprendizado pela experiência local podem ser sistematizados e úteis para desenhar e adaptar formas de condução dos negócios públicos.

A administração do desenvolvimento, num contexto de ambigüidades sociais e econômicas, necessita de organizações flexíveis e adaptáveis que garantam respostas inovadoras, destituídas de preconceitos e padrões de ordem, uniformidade, hierarquia, controle, complexidade e crescimento que prevalecem nas organizações públicas de países mais avançados.

Na reestruturação de organizações governamentais para introdução de novas perspectivas administrativas, deve-se ter em mente as idéias apresentadas a seguir.

5.3.1 Considerar novas formas estruturais de organização como estruturas manifestas e latentes que se alternam e prevalecem conforme as circunstâncias operacionais, os objetivos, a natureza do trabalho e as demandas da clientela.

A introdução de formas estruturais flexíveis exige a compreensão prévia da temporalidade da estrutura em função de objetivos operacionais. Dessa forma, deve-se aceitar mais claramente a descentralização, decisões próximas do local da ação, maior domínio dos fins sobre os meios e, principalmente, pluralidade estrutural e duplicação de ações. Duplicação de tarefas é um fator administrativo facilmente detectável e por isso aparece sempre nos diagnósticos comuns para reformas administrativas. No entanto, os remédios para evitá-la causam centralização e uniformidade, que são sempre mais graves e de maior custo do que as vantagens que se obtêm com descentralização e flexibilidade, mesmo envolvendo duplicações estruturais e funcionais.

5.3.2 Trabalhar com parâmetros organizacionais de simplicidade, homogeneidade e unifuncionalidade, que são mais adequados ao contexto de desenvolvimento do que parâmetros de complexidade, heterogeneidade e multifuncionalidade, inspirados na teoria gerencial moderna.

Organizações simples, homogêneas e com uma função específica, além de mais baratas, são melhor compreendidas pela comunidade, atraindo assim seu apoio, participação, contribuição e controle.

Na ambiência de transição social como a dos países latino-americanos, onde a maior parte da população se encontra em situação de carência de toda ordem, as demandas que esta população faz sobre o setor público envolvem, basicamente, um conjunto de poucos bens e serviços necessários à sobrevivência. Assim, grande parte dos recursos públicos é ou deve ser destinada à área social, para o atendimento de demandas conhecidas. Principalmente nessas áreas é que a simplicidade e a unifuncionalidade são mais úteis e profícuas. É melhor optar por uma estrutura simples e acessível, do que por uma complexa e inacessível.

A complexidade, a heterogeneidade e a multifuncionalidade devem ser reservadas a empreendimentos governamentais, principalmente na área empresarial pública, onde existam grande especialização do trabalho, interdependência de tarefas e sobrevivência dependente do crescimento constante.

5.3.3 Considerar as dimensões positivas dos *escapismos* existentes na administração pública, antes de tentar eliminá-los através de propostas de reforma administrativa.

A inflexibilidade e a rigidez estrutural e normativa na administração pública fizeram com que, muitas vezes, projetos inovadores e desenvolvimentistas só pudessem ser executados através de escapes às formas e regras burocráticas existentes. Esses escapismos alcançaram diversas formas, como a criação de órgãos paralelos autônomos para certos tipos de decisão, mecanismos orçamentários diferentes para alguns órgãos, nomeação de pessoal fora de padrões legais e criação de entidades jurídicas como instituições, fundações e empresas estatais, simplesmente para escapar a controles administrativos.

As estratégias escapistas proliferam na região e têm servido tanto a propósitos positivos como negativos. No lado negativo, a flexibilidade administrativa pode ter servido para ampliar os vícios tradicionais como a lealdade política a grupos preferenciais que atuam na área pública. Na dimensão positiva, serviram para criar autonomia e flexibilidade administrativa para implantar projetos desenvolvimentistas, evitando que os mesmos fossem levados a cabo por

uma burocracia tradicionalmente ineficiente e aferrada a objetivos sociais muito limitados. Os escapismos servem para demonstrar que mudanças administrativas importantes podem ocorrer pela ação e criatividade produzidas no próprio ambiente social e administrativo.

6. *Uma nota adicional*

As constantes descrições e referências relativas à ineficiência da administração pública podem fazer com que, muitas vezes, dirigentes, especialistas e consultores de organizações internacionais que trabalham com assistência técnica acreditem que sejam as administrações governamentais os impedimentos para a adoção de formas mais eficazes de gestão na sociedade.

Apesar da verdade que essa crença encerra, vale lembrar que os governos não podem ser vistos como organizações isoladas do contexto social. A administração pública reflete as próprias condições de ambigüidade, conflito e desigualdade existentes na sociedade, convivem com práticas tradicionais e, às vezes, com valores mais modernos que a própria sociedade. Os limites para a modernização administrativa, assim como a capacidade de mobilização de recursos, de apoio político e de utilização de habilidades gerenciais variam entre países e setores do próprio governo. Assim, no que se refere à modernização do Estado, a interação da assistência técnica internacional com as administrações governamentais irá sofrer as ambigüidades do contexto e a elas deverá adaptar-se. Portanto, a uniformização dos contatos, segundo critérios rígidos de racionalidade econômica moderna deveria ser evitada, para não gerar visões administrativas distorcidas da realidade.

A interação das organizações internacionais com os países em desenvolvimento, no que se refere à modernização administrativa, realiza-se segundo bases de racionalidade política e econômica moderna, que já tornaram linguagem comum nessas organizações os termos *governo* e *projeto*. Por motivos legais e éticos e por prática gerencial, ambos são tratados como instâncias de racionalidade moderna.

Com relação aos governos, vale lembrar que a formulação de uma política de cooperação passa pelos mesmos processos usualmente utilizados para a elaboração de qualquer outra política setorial, sofrendo as mesmas influências do meio. Seria ingênuo acreditar o contrário, ou seja, que toda a interação com a assistência técnica internacional se passasse segundo racionalidades autenticamente mais modernas. A racionalidade administrativa e a linguagem técnica desse tipo de interação, na maioria das vezes, escondeu uma realidade decisória onde prevalecem as condições normais de imperfeições, dualidades e lealdades políticas. O instrumento administrativo do projeto, além de suas dimensões positivas, serve muito bem ao propósito de desenvolvimento de realidades técnicas discrepantes, e por isso mesmo deve ser visto com cautela pelas seguintes razões:

a) projetos podem ser deduzidos de planos e programas que são elaborados apenas para que os dirigentes demonstrem a seu público externo e interno que eles possuem um sentido de direção. Na realidade latino-americana, planos preenchem também uma função política importante — a de gerar, na população, a esperança no futuro e tolerância quanto às agruras do presente. Além disso, servem para resolver conflitos, reforçar lealdades e exercer controles políticos.

Assim, é mais importante elaborar planos e projetos e torná-los públicos do que implementá-los;

b) a racionalidade microeconômica do projeto, na maioria dos casos, pouco tem a ver com a racionalidade macroeconômica ou política do contexto. Para elaborar projetos, normalmente são necessários dados que não são utilizados nas decisões rotineiras da organização governamental ou política pública em causa. Assim, desenvolvem-se atividades de planejamento unicamente para coletar dados e preencher requisitos internos e externos, e demonstrar uma nova racionalidade no processo decisório. Na verdade, as atividades de planejamento e elaboração de projetos são adicionais à rotina existente, e utilizam dados de racionalidade que, antes ou depois da elaboração e execução, serão pouco ou nada utilizados no processo decisório;

c) projetos elaborados segundo requisitos de racionalidade técnico-administrativa moderna tendem a isolar-se do contexto social de execução e a deixar implícitos os mitos da lógica seqüencial planejamento/implementação. Em outras palavras, parece que, em decorrência, será seguido um processo de implementação racional, onde, por análise antecipatória, serão controlados fatores básicos e serão liberados e monitorados recursos por etapas até o alcance de resultados finais. Como já foi evidenciado, essa racionalidade é altamente inibida por fatores gerenciais e de transição social.

Como a racionalidade dos projetos pode contradizer a realidade do contexto social, a administração pública necessita desenvolver formas de adaptação para buscar novos recursos, ou responder às solicitações externas. Dessa forma, a tarefa de elaborar projetos torna-se, essencialmente, uma atividade adicional, como um preço que se tem de pagar para demonstrar racionalidade, obter apoio e novos recursos. Cria-se, com a idéia de projeto, a impressão de conquista de uma nova racionalidade e de formas alternativas de gestão pública. Na verdade, trata-se de uma racionalidade aparente, criada apenas por uma repressão da ambigüidade e dissimulação da realidade, para demonstrar uma nova imagem de coerência e equilíbrio.

Uma relação mais autêntica na cooperação internacional em projetos de modernização administrativa deve ser construída tanto, ou mais, baseada na racionalidade da própria ambiência de transição social e não, prioritariamente, na racionalidade de projetos. Neste sentido, torna-se importante, por exemplo:

a) aceitar dimensões de "irracionalidade", ambigüidade e incoerência nas organizações públicas como forma de sobrevivência e adaptação ao meio e não unicamente como incompetência ou deficiência administrativa. É necessário saber que processos de barganha e pressões prevalecerão na formulação de políticas e que a decisão sempre se passará num ambiente descontínuo e de vagas idéias sobre resultados. Assim, deve-se evitar qualquer tipo de análise baseada em critérios de racionalidade formal, globalista e uniformizante. Objetivos podem e devem ser examinados através de métodos qualitativos, que resultem em dimensões sociais de compromisso com a causa pública e tenham possibilidades de sucesso, mesmo que por caminhos fragmentados, descontínuos e não totalmente previsíveis por análises racionais. Da mesma forma, não se deve investir em sistemas complexos de monitoração e controle que restrinjam procedimentos e formas de atuação, e sim concentrar o controle nos resultados esperados;

b) entender a natureza da burocracia pública e interagir com os elementos sociais mais úteis que ela oferece. Como já foi mencionado, instituições públicas nos países em desenvolvimento são frágeis, vulneráveis e de relevância e proeminência temporárias. Contatos para diagnósticos, análises e elaboração de projetos têm de ser realizados formal e informalmente. Elaborar diagnósticos, projetos e estratégias de ação baseados em conhecimentos formais e oficiais é algo possível e até relativamente simples. Mas somente o conhecimento e o domínio sobre detalhes informais do contexto é que garantem o sucesso da implementação.

Enfim, vale lembrar que a introdução de novos valores e padrões de racionalidade é um processo contínuo de adaptação ao meio. Como todo processo de inovação é conflitivo, exige reacomodação de interesses e atualização de expectativas sobre resultados esperados; é lento, gradual, de conquista de novos valores e não de imposição de novos padrões. Portanto, é justificado, plenamente, como um processo educacional.

As atividades de planejar, modernizar e elaborar projetos é que ensinam aos participantes da administração pública como obter informações importantes, demandas reais da comunidade, alternativas de decisão e capacidade própria de respostas. Esse é um grande aprendizado social, pois gera nova consciência crítica sobre a realidade e novos impulsos para a modernização.

Summary

This article is based on the assumption that the Latin American State has weak foundations on society. In such a State, which is remanescent from traditional clan systems, bureaucracy is politically divided among preferential groups, and has low capacity to respond to larger community interests.

Traditional programs to modernize the State have proved to be ineffective and even counterproductive. The first type of program has been the idea of expanding the State in order to accomodate new groups, but the expansion of the social equity State in Latin America has been achieved without changing the inter-linkages between State and society. Therefore, that expansion has served less the purpose of increasing social equity than the purpose of increasing the power of preferential groups through new political alliances. The second type has been traditional administrative reform programs which are aimed at increasing efficiency and effectiveness of State apparatus. Administrative reforms have shown a repetitive history of failures. Also, such reforms have served to furnish new managerial instruments to preferential groups.

The article discusses not only the basic tools used by clan groups to control the State, but also the main problems in administrative modernization in Latin American transitional societies. A larger part of the article is dedicated to the analysis of alternative proposals for modernizing the State. The first set of proposals deals with the relationship between the public and its administration, including:

a) public sector reduction by privatizing opportunities;

b) support of non-governmental institutions;

c) clientele participation at the public organization level.

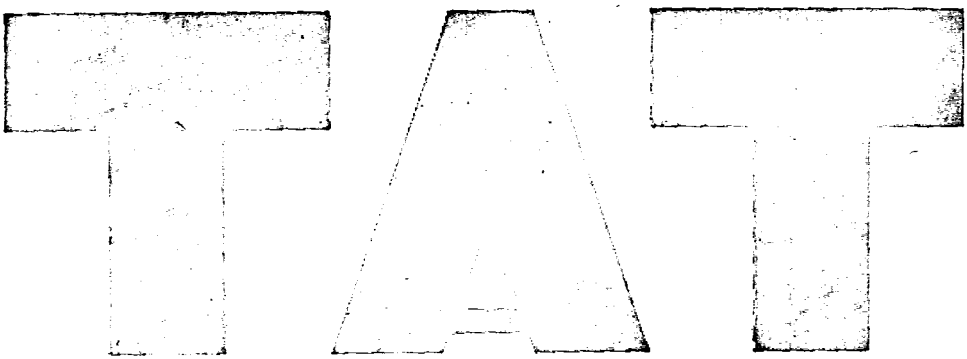
The second set refers to administrative practice revision, including proposals such as:

a) planning implementation integration;

b) reassessment of the perspective of government as an organization;

c) structuring for flexibility, unifunctionality, and plurality.

An additional note on technical assistance for modernization is included.



Primeiro livro brasileiro que trata da aplicação e interpretação do Teste de Apercepção Temática de Murray (TAT), tema pouco abordado por sua complexidade e profundos conhecimentos teóricos que implica. O material utilizado foi a terceira revisão da série original da Clínica Psicológica de Harvard, composta de 29 lâminas impressas e uma em branco.

A autora, ex-discípula de Helena Antipoff, foi uma das primeiras técnicas que integraram a equipe do Dr. Mira y López com a criação do ISOP — Instituto Superior de Estudos e Pesquisas Psicossociais, da Fundação Getulio Vargas. Elaborou o presente manual com vários estudos de caso, e explanações teóricas adaptadas à realidade brasileira.



NAS LIVRARIAS DA FGV ou pelo reembolso postal