

ARTIGOS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EXAUSTÃO E REVIGORAMENTO DO MODELO*

BELMIRO VALVERDE J. CASTOR**
CÉLIO FRANÇA***

1. Introdução; 2. Características do modelo brasileiro de desenvolvimento e administração; 3. Desenvolvimento e administração em uma era de limites; 4. Bases para um novo modelo de administração pública no Brasil; 5. Conclusão.

1. Introdução

Os fundamentos teóricos e operacionais do atual sistema administrativo brasileiro remontam à década de 30. Os êxitos relativos da industrialização e modernização do País nos últimos 50 anos devem, em grande parte, ser creditados ao fato de termos sido capazes de desenvolver instituições e arranjos organizacionais adequados ao projeto histórico no qual o País se viu envolvido.

Entretanto, neste momento, cresce em todos os setores da sociedade brasileira a convicção de que a administração pública brasileira está reagindo lenta e insatisfatoriamente às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta. Tais mudanças indicam a possibilidade muito concreta de estarmos vivendo o encerramento de um ciclo vital de nossa história e, conseqüentemente, o esgotamento do ciclo de validade de nosso modelo de administração pública.

A partir da Revolução de 30, assistimos à efetiva articulação de novos fundamentos conceituais da atuação governamental no País, representados sobretudo pelo fortalecimento do poder central e pela busca acelerada de melhoria dos padrões técnicos dos órgãos da administração federal. Coube ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), inicialmente, a extraordinária tarefa de articulação e implementação desse novo modelo de administração pública.

As décadas de 50 e 60 exigiram adaptações significativas em tal modelo, representadas por fatores como a expansão das estruturas de fomento industrial e pelo esforço de racionalização do setor governamental. Os Governos

* Este artigo obteve o primeiro prêmio no 3.º Concurso Nacional de Monografias sobre Serviço Público, organizado pela Fundação de Serviço Público (Funcep) do atual Ministério da Administração e que teve lugar em 1984 (entrega dos trabalhos) e 1985 (premição).

** PhD in Public Administration pela University of Southern California; ex-secretário de Planejamento do Paraná; diretor do grupo Bamerindus. (Endereço do autor: Rua Comendador Araújo, 551 — 6.º andar — 80.000 — Curitiba — Paraná).

*** Doctoral Candidate ABD da University of Southern California; master of Public Administration da mesma universidade; secretário executivo do Programa Nacional de Desburocratização.

Kubitschek e Castello Branco são marcos significativos desses dois momentos históricos. O aparato conceitual e operativo da administração pública, embora muito mais complexo, continuava a demonstrar validade até então. Aliás, o Decreto-lei n.º 200, de 1967, reflete de diversas maneiras essa realidade, seja através de seus princípios fundamentais ou da ênfase que atribui à ordenação dos mecanismos de coordenação e controle a partir de uma perspectiva centralizadora, seja ainda através do tratamento organicista que confere aos sistemas essenciais de nossa administração pública.

Entramos na década de 70, portanto, reafirmando os principais aspectos doutrinários articulados a partir da Revolução de 30 e do Dasp, para a administração governamental brasileira.

Nos anos 70 tornou-se progressivamente mais difícil manter a coerência conceitual de nosso modelo administrativo. Entre muitas outras disfunções, assistimos à fragmentação do aparato administrativo central através da multiplicação de agências governamentais, da impossibilidade real do exercício de supervisão ministerial, dificultando e mesmo impedindo o cumprimento de funções essenciais de coordenação governamental em todos os setores e à falência da já precária política de pessoal, por força da proliferação de regimes jurídicos e salariais diferenciados.

Tal quadro foi sensivelmente agravado em decorrência da crise econômica duradoura que se instalou naquele período, limitando-se, assim, as possibilidades de sobrevivência de um sistema administrativo cuja exaustão estava mascarada pela prosperidade. E é importante notar que o país respondeu à crise de forma rigorosamente ortodoxa, buscando o fortalecimento dos órgãos de coordenação, notadamente as Secretarias Gerais em uma primeira fase e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) mais recentemente. Os níveis de concentração e de abstração nos processos de decisão foram desastrosamente ampliados, enquanto que a distância entre a administração e os problemas aumentou significativamente. Como consequência, a legitimidade dos sistemas administrativos governamentais — e do próprio Governo — atingiu níveis críticos.

A década de 80 testemunha um momento crucial da vida brasileira e caracteriza-se pela consolidação de profundas alterações sociais, econômicas, políticas e institucionais que se delinearão na década passada. As amargas realidades da economia mundial desfizeram sonhos de grandeza longamente acalentados, e desnudaram, definitivamente, as graves distorções e disfuncionalidades de nosso modelo de desenvolvimento. A consolidação de uma economia industrial de massa, predominantemente urbana, contrapõe-se a rarefação das oportunidades de emprego nos campos e nas cidades por força da modernização tecnológica e da crise financeira. Novas forças sociais aglutinam-se e disputam espaço e atenção no cenário institucional. E o conceito federativo, como é atualmente praticado, com características fortemente concentradas e concentradoras, é amplamente questionado.

A esse contexto, a administração pública brasileira tem reagido lenta e insatisfatoriamente e, com isso, suas distorções e deficiências tornam-se mais e mais agudas e sensíveis. No entanto, ao invés de buscar novas bases conceituais para sua ação, o Governo e suas organizações têm respondido de maneira ortodoxa e convencional aos desafios enfrentados por eles e se concentrado em tentativas isoladas e desconexas de adaptação aos novos tempos.

Torna-se urgente promover o trabalho de revisão e atualização conceituais da ação governamental e do modelo de administração pública prevalente no País. Para isto, julgou-se imprescindível identificar as causas mais relevantes de seu esgotamento, assim como analisar os pressupostos básicos do modelo de desenvolvimento brasileiro e do papel reservado ao Governo em seu bojo. Esta orientação metodológica ajuda a explicar a configuração atual do aparato governamental brasileiro, enquanto que o exame dos condicionamentos impostos ao Brasil por um contexto mundial restritivo (que caracteriza uma verdadeira *era de limites*) permite entender porque tal aparato tornou-se disfuncional.

Em sua parte final, este artigo dedica atenção às estratégias intermediárias de mudança organizacional, cuja aplicação pode facilitar e viabilizar a transição do modelo atualmente dominante, de características centralizadoras, para um modelo mais adequado, de orientação mais descentralizada e capaz de incorporar à ação administrativa abundantes recursos existentes no tecido social, hoje irremediavelmente ociosos.

Entre 1930 e 1970, fomos capazes de empreender uma ambiciosa tarefa de articulação conceitual e operacional. Hoje, por aparente timidez e conservadorismo, recusamos extrair da própria realidade brasileira os ingredientes básicos de uma nova articulação que se impõe. Temos preferido e nos limitado, tal qual antigos sacerdotes, às funções de conservação do templo organizacional longamente edificado. O templo do aparato administrativo brasileiro torna-se, de forma geral e cada dia mais, um “monumento a velhos problemas” para usar a expressão lapidar de Donald Schon.¹ Permanece o desafio da construção do monumento aos novos problemas. Este artigo pretende contribuir para a superação desse desafio.

2. Características do modelo brasileiro de desenvolvimento e administração

2.1 Pressupostos do modelo brasileiro

Ao longo dos últimos 50 anos, o Brasil tem perseguido uma política globalmente coerente de desenvolvimento acelerado, baseada na industrialização e na criação de um setor econômico moderno. Esses pressupostos já foram suficientemente estudados e discutidos² para merecer nova apreciação aqui. Para nossos objetivos, é importante, apenas, assinalar alguns resultados e conseqüências da aplicação do binômio industrialização-modernização ao caso brasileiro.

No plano econômico, deu-se a consolidação de um setor industrial, moderno e relativamente diversificado, intimamente conectado com o sistema econômico e financeiro internacional e que ostenta, mesmo, alguns toques de sofisticação. O segmento moderno coexiste com outro, de caráter tradicional e menos dinâmico, no setor industrial, no qual o formal e o informal se confundem com

¹ Schon, Donald A. *Beyond the stable state*. New York, W. W. Norton, 1973.

² Alguns trabalhos importantes para o entendimento desse processo abrangente são: Cardoso, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Difel, 1972; Leff, Nathaniel H. *Economic policy making and development in Brazil*. New York, John Wiley, 1968; Benevides, M. V. Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

facilidade, e que obedece a uma dinâmica própria³ cujas implicações são largamente desconhecidas pelas análises que dividem mecanicamente a sociedade e negligenciadas pelas estatísticas e políticas oficiais.

A contrapartida rural do modelo industrial modernizante é a agricultura mecanizada e intensiva de capital, que se volta predominantemente para a exportação e é parte do grande complexo mundial de agroindústria, quer como fornecedora de matérias-primas e semi-elaboradas, quer como ávida consumidora de insumos energéticos não-renováveis. Também na agricultura, o segmento moderno convive com outro, tradicional, de baixa produtividade, baseado na pequena propriedade e no módulo familiar de produção, altamente vulnerável às flutuações de mercado e dependente de amparo oficial.

Os efeitos sociais do modelo de desenvolvimento brasileiro também são bem conhecidos e diversos autores têm demonstrado o agravamento do problema de concentração de renda e da crescente desigualdade dos ônus e benefícios do modelo para os diferentes estratos sociais da população brasileira.

Chega assim o Brasil às décadas finais do século com uma sociedade de massa, predominantemente urbana e industrial, com todas as conseqüências e seqüelas associadas a essa posição.

2.2 O Governo como *Deus-ex-machina* do processo de mudança social

No teatro grego, as situações intrincadas eram solucionadas com a ajuda dos poderes de uma divindade, que descia ao palco com a ajuda de um guindaste. No processo de desenvolvimento brasileiro, o Governo foi chamado a cumprir, com intensidade sempre crescente, esse papel de *Deus-ex-machina*, conduzindo, orientando, disciplinando e impregnando com seus valores o processo de mudança social.

Fundamental e inevitável, portanto, em todo o processo de desenvolvimento brasileiro dos últimos 50 anos, foi a criação de um poderoso aparato tecnoburocrático estatal com presença obrigatória em setores-chave da atividade produtiva e crescente centralização administrativa. Aliás, a ampliação das áreas de atuação governamental em todas as áreas de atividade humana, independentemente de sistemas políticos, constituiu-se em tendência mundialmente observada e acelerou-se no período entre 1950-70.⁴ No Brasil, o segundo Governo Vargas e os governos que o sucederam foram marcados por dois fenômenos distintos, embora intimamente associados: *o reforço do papel do Governo central*, que aumentou substancialmente sua ponderação relativamente aos governos estaduais e municipais em termos políticos, fiscais, financeiros e administrativos, principalmente a partir de 1964; e *a criação de um conjunto produtivo estatal* nos setores vitais da economia, como a infra-estrutura de comunicações e energia, a produção industrial de insumos básicos e o sistema financeiro.

³ Sobre as relações que vão muito mais longe que a simples coexistência de setores formais e informais da economia brasileira, ver os trabalhos semanais de Rangel, Inácio. *Dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB, 1962; e *Dinâmica da dualidade brasileira*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, UFMG, 2:215, 1962.

⁴ Ver, por exemplo, Gross, Bertram M., ed. *Action under planning*. New York, McGraw-Hill, 1967; Friedmann, John. *Venezuela: from doctrine to dialogue*. Syracuse, Syracuse University Press, 1965.

Quanto ao primeiro aspecto, a centralização administrativa e burocrática no Brasil é um fenômeno que remonta à colonização portuguesa, mas que experimentou notável aceleração ao longo dos últimos 50 anos, uma vez que o reforço do poder central foi uma das estratégias sociopolíticas mais importantes na formação nacional moderna. Com a promulgação, na década de 60, da legislação constitucional, fiscal e financeira que vige até hoje no País, os estados e municípios perderam parte substancial de sua expressão e autonomia, ao mesmo tempo em que os sistemas de redistribuição fiscal e de fiscalização financeira centralizadas se afirmaram. Sob o eufemismo de “coordenar esforços”, “maximizar resultados” e “uniformizar procedimentos”, operou-se, na realidade, a imposição de um controle quase que monolítico sobre o processo de alocação de recursos públicos no Brasil e a emasculação dos níveis de decisão político-administrativa local.⁵

No caso do aparato produtivo, a presença do Estado consolidou-se, não apenas nos setores críticos para a consecução de estratégias desenvolvimentistas baseadas na ampliação da infra-estrutura e da oferta de insumos básicos como, igualmente, em setores e atividades de pouca ou nenhuma importância estratégica.

Guiadas por critérios setoriais de racionalidade econômica, empresas estatais passaram a ocupar espaços cada vez maiores no sistema produtivo, insuladas da competição, o que as levou frequentemente a níveis altamente questionáveis de eficácia real. Sérias disfuncionalidades desenvolveram-se nas estruturas e na operação do aparato estatal brasileiro. Múltiplas causas podem ser apontadas para elas, mas é fora de dúvida que tais causas podem ser sumarizadas naquilo que se pode chamar de quatro fascínios dos quais está impregnada a administração pública em nosso país, a saber:

- o fascínio pela eficiência econômica setorial;
- o fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente;
- o fascínio pela grande escala;
- o fascínio pela modernidade.

Embora seja impossível traçar fronteiras precisas entre uns e outros, vale a pena abordar separadamente cada um deles para maior clareza da análise.

2.2.1 O fascínio pela eficiência econômica setorial

Não se discute ser a eficiência econômica uma categoria absolutamente crítica em qualquer sistema social, notadamente naqueles em que os recursos são mais escassos e os desafios da pobreza mais agudos. No entanto, à medida que o aparato regulador e produtivo estatal consolidou-se no Brasil, cada um de seus segmentos passou a definir seus próprios critérios de eficiência econômica

⁵ A obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* (São Paulo, Alfa-Ômega, 1949), é clássica para o entendimento desse processo. A questão fundamental da administração local não seria — segundo o autor — tanto a discussão da autonomia, mas sim “da falta de autonomia”.

com resultados globalmente desastrosos, pois os setores de maior prestígio institucional e poder político-financeiro passaram a impor seus critérios particulares e setoriais ao total do conjunto nacional, o que levou a uma subotimização na alocação de recursos em termos globais.

Para ilustrar esse ponto, analisemos, por exemplo, o descompasso entre as prioridades energéticas e as prioridades do setor de transporte em nosso país. A lógica de otimização setorial do setor energético (e no caso específico a que nos referimos, no setor de geração hidrelétrica) indica que quanto mais barato for o quilowatt instalado, mais eficiente economicamente será o sistema. Coerentemente, uma das doutrinas básicas do setor hidrelétrico brasileiro consistiu em baratear o custo do quilowatt instalado, otimizando a construção das barragens *sob a ótica de geração de energia*. Ao proceder dessa forma, o setor energético negligenciou a questão da navegabilidade dos rios, pois, desprovidas de eclusas, as barragens da quase-totalidade das usinas hidrelétricas não permitem o uso múltiplo dos cursos d'água, um dos quais (e de maior relevância em um país como o Brasil) é o transporte hidroviário. Assim, parte da eficiência obtida para o setor de hidreletricidade é jogada fora sob a forma de custos adicionais de transporte incorridos pelo País, em função da inexistência de um sistema hidroviário.

O mesmo tipo de distorção, que é diretamente imputável à aplicação de critérios míopes de eficiência econômica, repete-se monotonamente em todo o aparato estatal, com descompassos visíveis entre política agrícola e política de transporte, política fiscal e de comércio exterior, políticas de saúde e de previdência; apenas para citar alguns casos mais notórios.

Em síntese, a dinâmica diferenciada experimentada isoladamente pelas organizações do aparato estatal brasileiro acabou por impor à ação governamental como um todo critérios de eficiência econômica que só teriam sentido quando os setores são analisados de *per si*, nunca em uma perspectiva global. Ou seja a busca de otimização setorial acabou por comprometer inapelavelmente a otimização do conjunto.

2.2.2 O fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente

Intimamente associado ao anterior, este fascínio consiste na crença de que quanto mais uniformes e monolíticas forem as ações e políticas, mais eficiente será a atuação do Governo. Como corolário, instaurou-se, igualmente, a crença de que as organizações governamentais deveriam controlar, no maior grau possível, o ambiente em que operam, e evitar a todo custo a "intrusão" de leigos e estranhos.

Inúmeros exemplos podem ser citados. No campo estritamente público, a mania da uniformidade e da simetria raia o anedótico: certas leis e regulamentos aplicam-se igualmente a São Paulo com seus 12 milhões de habitantes e Guaraqueçaba, PR, com seus 700 e poucos, enquanto que assuntos tipicamente locais como organização dos orçamentos municipais, merenda escolar e assistência técnica ao pequeno lavrador são centralmente regulados a partir de Brasília.

Os orçamentos municipais regulam-se, ainda, pelas normas rígidas e complexas da Lei n.º 4.320/64, sendo obrigados a discriminar a utilização de recursos mediante o uso de uma bateria de formulários padronizados. Note-se que, até

1980, as exigências eram padronizadas para todo e qualquer município, sendo então simplificadas para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes pelo Decreto-lei n.º 1.875. Segue vigindo, no entanto, uma legislação financeira que não distingue Teresina de São Paulo.

Por sua parte, a burocracia federal da merenda escolar continua estabelecendo dietas nacionais à base de nutrientes industrializados. Por causa da centralização, enfrenta custos crescentes de distribuição, privilegia alguns segmentos produtores de grande porte e desrespeita características tanto de produção como de dieta local. O resultado é que, ao invés da mandioca, milho ou tapioca do Nordeste, oferece-se ao estudante do interior de Pernambuco o biscoito à base de soja, produzido em São Paulo.

A assistência técnica e a extensão rural são asseguradas através de uma estrutura padronizada de empresas estaduais de extensão, estabelecidas por inspiração de Brasília e funcionalmente interligadas com uma empresa federal, as quais se organizam de maneira virtualmente idêntica em todo o País. Hoje, as administrações estaduais, diante da escassez de recursos, começam a disseminar a prática de transferir os custos operacionais dessas empresas aos municípios "beneficiários" de seus serviços. Como conseqüência, um número crescente de prefeitos municipais começa a entender como mais adequado dispensar a atuação dessas organizações em seus municípios e utilizar seus próprios recursos para outros fins ou para prestar assistência técnica de acordo com métodos próprios.⁶

Outra disfunção uniformizadora é representada pelo fascínio que o conceito de *sistema* tem exercido em nossa administração pública. Logicamente, os princípios sistêmicos devem orientar e nortear a ação do Governo, como, aliás, determinou a legislação. O Decreto-lei n.º 200, corretamente, identificou os sistemas que dariam a vertebrção mínima essencial ao funcionamento da máquina administrativa. Na prática, o que ocorreu foi uma verdadeira oncogenia de sistemas, uma multiplicação maligna de estruturas supostamente sistêmicas para assegurar uniformidade de ação em todo o País.

De repente, a burocracia oficial estabeleceu que todo e qualquer problema *tenha de ser* organizacionalmente tratado como um sistema, que se originava em qualquer área periférica do país e acabava, invariavelmente, tendo de ser decidido em Brasília... Não deixa de ser uma aplicação prática da irônica "Lei do Instrumento" que Kaplan cunhou em seu celebrado *The conduct of inquiry*: "dê um martelo a uma criança de cinco anos e tudo o que ela encontrar pela frente *necessitará* ser martelado".⁷ A nível de administração federal, os cinco ou seis sistemas de administração geral multiplicam-se descontroladamente e hoje são mais de uma centena de sistemas funcionais (ainda que meramente formais). Tudo no País parece sofrer uma influência incontável para se transformar em sistema e depender de um órgão central: universidade, ciência e tecnologia, assistência gerencial, merenda escolar, assistência técnica e extensão rural, bancos de desenvolvimento, educação primária, abastecimento, por exemplo. O mimetismo das administrações estaduais é evidente e multiplicam-se sistemas de planejamento, serviços agrícolas, ciência e tecnologia e muitos outros.

⁶ Depoimento do então prefeito de Colinas, Maranhão, Dr. Macedo Costa.

⁷ Kaplan, Abraham. *The conduct of inquiry*. New York, Harper & Row, 1963. p. 28.

O fascínio pela uniformidade levou, igualmente, a um tipo de “administração por média”, que acabou por relegar a busca da eficiência a plano secundário. É o caso do setor energético, em que fundos de reserva, como a Reserva Global de Garantia, são supridos com recursos de todas as concessionárias de energia e redistribuídos para assegurar a cada uma delas uma rentabilidade mínima. Dessa forma, empresas mais eficientes e rentáveis “compensam” as menos rentáveis, prática supostamente aconselhável para permitir melhor distribuição geográfica da oferta e demanda de energia e gerar efeitos multiplicadores de desenvolvimento. Na prática, a redistribuição da rentabilidade premia freqüentemente o desperdício, a ineficiência e mesmo o sibaritismo dos administradores das empresas menos rentáveis.

Outra preocupação constante do aparato estatal é controlar, no maior grau possível, os ambientes em que atua. A Petrobrás não apenas domina virtualmente todo o processo de produção, transporte e distribuição de combustíveis fósseis, como, igualmente, tentou assumir uma posição hegemônica em outros ramos da política energética como o álcool e o xisto, além de deter (através de uma subsidiária) posição destacada no comércio exterior brasileiro de bens primários e manufaturados, sob a justificativa da *maximizar* seu poder econômico de grande compradora mundial de petróleo. Ainda no caso do álcool, o Governo federal chegou a criar um selo para determinar quem poderia ou não abastecer seu carro com o combustível “oficial”.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro de Saneamento são outros bons exemplos de uma empedernida doutrina hegemônica que impôs ao país certas formas de prover habitação e saneamento oficialmente aceitas, aprovadas ou sancionadas, em contraste com outras que — mesmo que comprovadamente eficazes — não merecem a chancela oficial. As primeiras gozam da simpatia do sistema e são financiadas, enquanto que as segundas morrem à míngua de apoio oficial. Só muito recentemente, e estimulado pela crise que o estava erodindo rapidamente, é que o Banco Nacional da Habitação (BNH) passou a dedicar um olhar mais tolerante para experiências habitacionais alternativas, como o mutirão habitacional e os sistemas de autoconstrução, as quais, de há muito, estão enraizadas na tradição cultural de vastas áreas do País.

Em síntese, procurando controlar etapas ou processos-chave do sistema produtivo, o aparato governamental brasileiro mantém seu domínio sobre o perfil tecnológico e organizacional da economia — e por que não dizer — da sociedade brasileira.⁸

2.2.3 O fascínio pela grande escala

Poucos conceitos têm sido aplicados de maneira mais simplista e equivocada por nossa administração pública quanto o conceito de economia de escala. Em geral, os formuladores de decisões públicas parecem presumir que existe uma correlação positiva, inquestionável e automática, entre tamanho e eficiência, e uma correlação inversa entre tamanho e custo.

⁸ Ver, por exemplo, Barreto, J. L. M. Pensando pequeno. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Ibam, 25:34-42, 1978.

A partir dessa suposição — por si só altamente discutível — concluem eles que a adoção de soluções produtivas e organizacionais de grande porte são a opção mais econômica para a implementação de projetos e políticas públicas.

Exemplos do fascínio pelas “grandes soluções” no Brasil são tão numerosos que não necessitam ser relembrados e os problemas que o país tem enfrentado como consequência de sua inclinação pela grande escala são atuais e bem conhecidos. Em muitos casos, as supostas economias de escala desapareceriam caso fosse feita uma correta apropriação dos insumos energéticos e materiais realmente utilizados.

Cabe, por exemplo, questionar: é a agricultura mecanizada e intensiva de capital de que o Brasil tanto se orgulha realmente eficiente? E sob o aspecto energético, o que é crucial para um país como o nosso, que importa grande parte dos insumos agrícolas que consome? A resposta já foi dada por Ophuls⁹ que demonstrou que a celebrada economia agrícola americana, na qual a brasileira se inspira, gasta dez vezes mais insumos do que a agricultura indiana para gerar apenas três vezes mais produto na mesma unidade de área. Dessa forma, a pergunta crucial é: quanto está custando ao país ser um dos maiores exportadores de bens agroindustriais do mundo?

As soluções de grande escala apresentam, ainda, efeitos concentradores múltiplos que não podem ser postos de lado. “Grandes soluções” resultam, invariavelmente, na concentração de populações, de equipamentos e de infra-estrutura social, na capacidade de geração de empregos em poucos pontos do território. Em contrapartida, retiram vitalidade e capacidade de sobrevivência de muitos outros. Multiplicam-se, assim, os riscos de ruptura do tecido social e ampliam-se as tensões urbanas, pois a complexidade dos problemas das cidades aumenta exponencialmente com o crescimento das aglomerações humanas.

Não raro, essa concentração inviabiliza virtualmente a tarefa de governar, como o caso de Rio e São Paulo demonstram fartamente; serviços essenciais e elementares como os de polícia e justiça entram em colapso, o que leva a formas primitivas de punição, criação de polícias mineiras e outras patologias do tipo. Outros sistemas, como o previdenciário, são submetidos a pressões de demanda para as quais não estão preparadas e, conseqüentemente, a qualidade já sofrível dos serviços degrada-se ainda mais.

As múltiplas vicissitudes do projeto do Estatuto da microempresa são bons indicativos das dificuldades para introduzir soluções alternativas àquelas baseadas nas grandes escolas. As restrições a um tratamento fiscal mais leniente, levantadas pelos órgãos fazendários, dão ênfase absoluta a uma hipotética evasão de receitas provenientes da fragmentação das unidades produtivas sem considerar, em contrapartida, qualquer possibilidade de que a economia como um todo se dinamize, o nível de emprego aumente e a própria tributação venha a se beneficiar indiretamente disso.

Cresce, entretanto, a percepção de que parcela considerável de nossos problemas está associada a um favorecimento incrítico de soluções “grandes”. Como consequência, cresce a simpatia por soluções de pequeno porte como as advogadas por Schumacher.¹⁰

⁹ Ophuls, William. *Ecology and the politics of scarcity*. São Francisco, W. Freeman, 1977. p. 28.

¹⁰ Uma das figuras exponenciais entre os advogados das soluções pequenas é E. F. Schumacher, líder do Intermediate Technology Development Group de Londres e autor do hoje clássico *Small is beautiful* (New York, Harper & Row, 1972).

A simpatia pelo pequeno precisa, no entanto, ser devidamente qualificada, pois, se levada a extremos, pode resultar em efeitos tão perniciosos quanto aqueles gerados pelo gigantismo. Mais coerente que a glorificação pura e simples de grande ou de pequena escala é a aplicação do conceito de “escalas compatíveis” mediante o qual se procura adequar a escala da solução a ser dada a determinado problema às suas características próprias. Exemplificando, diz Amory Lovins — que advoga a adoção de tal conceito — que gerar uma temperatura nuclear de milhões de graus para criar diferenças de temperaturas de dezenas de graus “corresponde a cortar manteiga com uma moto-serra”.¹¹

Apesar da crescente sensibilidade dos administradores públicos para os problemas derivados da má escolha de escalas, é absolutamente evidente que o aparato institucional de que dispomos demonstra ainda nítida preferência por soluções de grande porte, o que é fonte de boa parte de suas agruras. Os recursos públicos alocados para a promoção de diversas experiências alternativas são ainda absolutamente marginais em relação aos recursos alocados de maneira convencional. Mais importante ainda, temos sido incapazes de desenvolver novos instrumentos gerenciais que permitam ao Governo incorporar um novo repertório de soluções mais descentralizadas e de menor porte.

2.2.4 O fascínio pela modernidade

A modernidade é uma categoria sociológica de enorme influência em todo o mundo. Não é de estranhar que exerça notável poder sobre a sociedade brasileira em geral e as lideranças da tecnoburocracia estatal em particular.

É fácil de entender o prestígio do conceito de modernidade. Segundo Huntington, a modernidade efetiva-se quando o homem “desenvolve um senso da própria competência, quando começa a pensar... que pode entender a natureza e a sociedade para seus próprios propósitos”.¹²

Em outras palavras, o conceito de modernidade está impregnado do sentido de transcendência e de dominação do homem sobre as forças naturais, que caracteriza as sociedades desenvolvidas, em contraste com a submissão do homem às forças da natureza, que é típica das sociedades primitivas ou menos desenvolvidas.

Coerente mas equivocadamente, o desenvolvimento passa a ser entendido como um processo histórico de modernização, que consiste na repetição dos episódios econômicos, socioculturais, energéticos e institucionais observados antes nos países que hoje são desenvolvidos, os quais assumem, assim, caráter paradigmático.¹³

Na realidade, a confusão entre modernidade e desenvolvimento é praticamente inevitável em um país em desenvolvimento e o Brasil não foge à regra. Cabe, porém, o alerta eloqüente de Bertrand de Jouvenel de que os países em

¹¹ Lovins, Amory. *Energy strategy: the road not taken*. *Foreign Affairs*, 55:94, 1976.

¹² Huntington, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968. p. 52.

¹³ A esta postura, Guerreiro Ramos designava de “teoria N” em contraposição a uma visão possibilística do desenvolvimento, a qual ele designou de “teoria P”. Ver Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 2. sem. 1967, p. 7-44.

desenvolvimento cometem o erro crasso de se imaginarem como trens que correm nos mesmos trilhos antes percorridos pelos países agora desenvolvidos, só que várias estações (isto é, estágios de desenvolvimento) atrás. Para Jouvanel, os países em desenvolvimento não estão nos mesmos trilhos, nem no mesmo trem, nem pararão nas mesmas estações. "Não é verdade que aquilo que é passado para os passageiros do trem desenvolvido seja necessariamente futuro para os passageiros do trem atrasado."¹⁴

A modernidade exerce verdadeiro fascínio sobre a máquina estatal brasileira, que cultua o cosmopolitanismo e despreza os valores indígenas e locais. Como regra, o aproveitamento de soluções tradicionais ou inspiradas na cultura popular é tratada com desdém, encarada como manifestação de paroquialismo ou provincianismo, enquanto que as soluções consagradas nos países desenvolvidos tendem a ser valorizadas e incriticamente aplicadas, a despeito de seus custos sociais, energéticos e ambientais.

2.3 O esgotamento do modelo de administração pública

As distorções e ineficiências do modelo de administração pública — parte do modelo de desenvolvimento brasileiro — são, em grande parte, decorrentes da persistência dos quatro fascínios antes revistos. Tais distorções foram largamente mitigadas pela prosperidade que caracterizou globalmente a economia brasileira nos anos do pós-guerra. Os custos de energia, mantidos a níveis irrisórios, mascararam a ineficiência energética de muitas opções estratégicas tomadas pelo País e distorceram o impacto real de muitos projetos e políticas consagrados no Brasil. A abundância de crédito externo e seus custos relativamente favoráveis estimularam, durante anos, o endividamento externo acelerado para financiar investimentos de longa ou duvidosa maturação ou mesmo gastos administrativos, enquanto que, internamente, a manutenção de altas taxas de crescimento econômico abrandou as limitações impostas pelo centralismo e autoritarismo político.

A década de 70 alterou profundamente esse quadro. Cresceu, a partir de então, em todos os segmentos da sociedade, a convicção de que nosso modelo de desenvolvimento exibe alto grau de disfuncionalidade. E, em conseqüência, cresceu a percepção de que o aparato administrativo estatal brasileiro, tanto no cumprimento de suas atividades reguladoras como em sua presença no sistema produtivo, não foi capaz de adaptar-se a uma nova era, marcada por limitações biofísicas, econômicas e institucionais.

Começamos, então, a compreender concretamente que estávamos vivendo em uma era de limites.

3. *Desenvolvimento e administração em uma era de limites*

O conceito de limites é amplo, difuso e abrangente, tendo sido tratado em diferentes níveis de abstração e com ênfases disciplinares diversas por muitos

¹⁴ Jouvanel, Bertrand de. *The art of the conjecture*. New York, Basic Books, 1967. p. 65.

autores. Possivelmente, um dos estudos mais importantes a respeito do assunto é o celebrado *Ecology and the politics of scarcity*, de William Ophuls.¹⁵ No campo da teoria organizacional, a contribuição mais seminal é, sem dúvida, de Guerreiro Ramos com seu *A nova ciência das organizações*, publicado originalmente nos EUA e no Canadá em 1981.¹⁶

O conceito de limites é demasiado amplo para ser tratado detalhadamente dentro do escopo deste ensaio, mas, devido à centralidade do tema para a configuração de um novo modelo de administração e de desenvolvimento no Brasil, é importante rever alguns conceitos convencionais de desenvolvimento e cotejá-los com uma nova abordagem desenvolvimentista norteadas por critérios adequados à era de limites em que vivemos.

3.1 O conceito convencional de desenvolvimento

Existem virtualmente tantas definições de desenvolvimento quanto teóricos disponíveis para formulá-las. No plano de elevada abstração, os estudiosos concordam em que o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, social e cultural que leva os indivíduos e as sociedades a alcançarem patamares mais altos de qualidade de vida em seu sentido amplo. Portes¹⁷ sumaria o conceito de desenvolvimento nesses termos:

“1. Transformação econômica, na direção de rápidos e sustentados crescimentos do produto nacional e a conquista de centros de decisão no processo industrial, os quais dão ao país uma medida de autonomia para guiar o seu futuro crescimento (Furtado, 1963). 2. Transformação social na direção de uma distribuição mais igualitária da renda e acesso generalizado da população aos bens sociais (...) e participação no processo de decisão política (Weiner, 1966). 3. Transformação cultural, na direção da reafirmação da identidade nacional e das tradições. Emergência nas elites e igualmente nas massas de uma nova auto-imagem que afasta os sentimentos de uma nacionalidade de segunda classe e de subordinação externa (Lagos-Matus, 1963).”

Apesar do caráter ambicioso desta e de muitas outras definições, a realidade é que tanto as teorias de desenvolvimento mais influentes como as estratégias desenvolvidas, por elas influenciadas, apresentam limitações e equívocos conceituais que restringem sobremaneira sua validade prática e sua aplicabilidade generalizada.

Como regra geral, as teorias de desenvolvimento e as estratégias por elas inspiradas padecem de serialismo, etnocentrismo, guiam-se por um dualismo preconceituoso e, ao restringirem seu foco de interesse aos setores econômicos formais, negligenciam boa parte dos fenômenos produtivos que ocorrem em um sistema social.¹⁸

¹⁵ Ophuls, William. op. cit.

¹⁶ Guerreiro Ramos, Alberto. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro, FGV, 1981.

¹⁷ Portes, Alejandro. On the sociology of national development: theories and issues. *American Journal of Sociology*, 82:56, 1976.

¹⁸ Castor, Belmiro V. J. Simpósio Guerreiro Ramos: resgatando uma obra. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 17(2):99-106, abr./jun. 1983.

Com efeito, a visão serialista (já abordada na análise do conceito de modernidade) é dominante no campo desenvolvimentista e a metáfora do trem de Bertrand de Jouvenel é irretocável. Por outro lado, a noção de que o desenvolvimento de um país consiste na repetição de episódios históricos anteriormente ocorridos nos países que atingiram o estágio desenvolvido traz em si não apenas uma forte carga de serialismo como, igualmente, de etnocentrismo, pois as fontes inspiradoras da virtual totalidade das teorias de desenvolvimento foram processos históricos vividos pela Europa Ocidental e pelos EUA nos últimos dois séculos ou pela URSS do século XX.

O dualismo preconceituoso das teorias e estratégias desenvolvimentistas se expressa na noção de que em um país subdesenvolvido coexistem habitualmente dois setores, um moderno e dinâmico e outro tradicional e “atrasado”. Prescrevem elas que o processo de desenvolvimento consiste em incorporar econômica e culturalmente o setor tradicional ao setor moderno, o que revela agudo preconceito contra o primeiro e um forte viés modernizante.

Por último, há que considerar que, em geral, as prescrições teóricas desenvolvimentistas referem-se apenas a reordenamentos e alterações no setor econômico formalizado de um sistema social, negligenciando flagrantemente os fenômenos econômicos e sociais que ocorrem fora dele, os quais podem ser tão importantes quanto aqueles que ocorrem dentro do sistema produtivo formal.

Ora, a realidade se encarregou de desmistificar e desmentir muitas das bases conceituais e das prescrições das teorias desenvolvimentistas. Os choques do petróleo na década de 70 mostraram a impossibilidade do transplante — puro e simples — de modelos industrializantes que haviam sido bem-sucedidos em alguns países, para nações subdesenvolvidas em que os estoques de energia não-renovável eram escassos ou insuficientes. A crescente conscientização em relação à questão ambiental demonstrava que o “progresso” estava cobrando um preço demasiado alto à biosfera e que a vida humana estava seriamente ameaçada exatamente pelos processos e produtos que supostamente serviam para facilitá-la e enriquecê-la. Escreveram René Dubos e Barbara Ward: “os dois mundos do homem — a biosfera que herdaram e a tecnosfera que criaram — estão fora de equilíbrio, potencialmente em grande conflito. E o homem está no meio.”¹⁹

As tensões dos grandes conglomerados urbanos reduziram substancialmente o *glamour* da urbanização como forma de desenvolvimento. E progressivamente as pessoas passaram a compreender que a sociedade tradicional tinha alguns valores fundamentais de convívio humano, solidarismo e interação com a natureza, que valiam a pena ser preservados.

Da mesma forma, começou a ficar patente que um dos subprodutos inevitáveis dos processos convencionais de desenvolvimento era o amesquinamento da individualidade expresso, por exemplo, pela progressiva dominação dos valores organizacionais sobre os valores individuais²⁰ e pela ação cada vez mais intrusiva do Estado na vida do cidadão comum.²¹

¹⁹ Dubos, René & Ward, Barbara. *Only one earth*. New York, Norton, 1972. p. 12.

²⁰ Uma análise profunda da submissão dos valores da individualidade aos valores organizacionais é encontrada em Scott, William & Hart, David. *Organizational America*. Boston, Houghton Mifflin, 1979.

²¹ Uma das obras clássicas a respeito é a de Arendt, H. *The human condition*. Garden City, New York, Doubleday, 1958.

3.2 Os limites

São percepções como essas que embasam a noção de limites e que definem os pressupostos básicos para a formulação de modelos de desenvolvimento e de administração pública que os levam em conta adequadamente.

Vale a pena, agora, rever alguns dos limites mais importantes para a tarefa de reconceituação que estamos propondo.

3.2.1 Limites da biosfera

Os choques do petróleo, a previsível escassez de algumas matérias-primas essenciais, cujos níveis de consumo não eram compensados pela ampliação de reservas, e a emergência de graves problemas ecológicos principalmente no mundo desenvolvido ajudaram a formar, em menos de duas décadas, uma profunda consciência ecológica, expressa no entendimento de que o mundo é essencialmente finito em seus estoques de materiais e em sua capacidade de absorver detritos.

Segue-se, logicamente, que, se o sistema natural é finito, o mundo não pode ser administrado a partir de uma postura ética que desconheça tais limites. Fosse a biosfera infinita, não existiria melhor lugar para a “economia de *cowboy*”, termo cunhado por Boulding para descrever a economia moderna por simbolizar o *cowboy*, “as ilimitadas planícies e também por estar associado ao comportamento incansável de predação que é característico das sociedades abertas”.²²

Um novo modelo de desenvolvimento e de administração pública tem de estar orientado por uma postura ética radicalmente diferente, adequada àquilo que o próprio Boulding²³ chamou de “economia do homem do espaço”, pois a “terra se transformou em uma espaçonave, sem reservatórios ilimitados de nada”.

O reconhecimento dos limites naturais, da finitude das matérias-primas e da capacidade de absorção de detritos é, portanto, uma das categorias centrais de um novo modelo.

3.2.2 Limites do poder e recursos do Governo

O mundo assistiu, entre 1950 e 1970, a um movimento de ampliação das áreas de intervenção do Governo em todos os setores da atividade humana, independente deste ou daquele regime político. A literatura política, econômica e administrativa do período contemplaram, em larga dose, os aspectos positivos de tal orientação. Os sistemas de Governo contemporâneo eram apresentados como podendo tudo ou quase tudo e os sistemas produtivos e administrativos de natureza estatal foram desenvolvidos coerentemente com tal crença.

²² Boulding, Kenneth. The economics of the coming spaceship earth. In: Jerrett, Henry, ed., *Environmental quality in a growing economy*. Baltimore, John Hopkins Press, 1966. p. 9.

²³ Id., *ibid*.

A noção de limites modifica drasticamente essa percepção. Na realidade, os sistemas de Governo contemporâneo são orientados por critérios que a própria realidade vai tornando obsoletos e exibem dificuldades crescentes de resposta tempestiva aos problemas e inquietações reais da população. Os governos contemporâneos sofrem, em maior ou menor grau, o problema de legitimação de sua atuação, perante suas respectivas populações.²⁴ Nesse sentido, a revisão dos sistemas de administração contemporâneos, à luz de critérios definidos a partir de uma clara compreensão dos limites do poder, assume enorme importância para os objetivos de estabilidade política, imprescindíveis à vida humana associada.

Por sua vez, os últimos anos deixaram clara a inviabilidade política, fiscal e financeira do *welfare state*, levando a uma tendência acentuada e crescente de devolução de encargos do setor público para o setor privado ou a combinação de esforços entre ambos.²⁵ Há ampla concordância em que os níveis de tributação já atingiram níveis demasiado elevados e que qualquer ampliação de serviços públicos tem de depender ou da desativação de serviços existentes e sua substituição, ou da redução dos custos de operação da máquina governamental. Como os custos de operação da administração pública brasileira apresentam alto grau de rigidez e de inelasticidade, a situação torna-se grandemente problemática tornando inútil a possibilidade de utilizar modernas técnicas de desativação de serviços públicos que integram o que é atualmente chamado de *cutback management*.²⁶

Em consequência, um novo modelo de administração adequado a limites de recursos tem de estar calcado no uso inovador de formas organizacionais e tecnológicas que permitam a ampliação dos serviços públicos para a larga parcela da população brasileira que ainda é negligenciada por eles e, ao mesmo tempo, manter os custos em nível suportável e compatível com as possibilidades fiscais e financeiras do Governo.

3.2.3 Limites de capacidade gerencial

Da mesma forma como perdurou durante muito tempo a crença de que os governos podiam tudo ou quase tudo, os quadros humanos governamentais acalentaram a ilusão de que eram capazes de planejar, gerenciar e executar tudo ou quase tudo que a sociedade brasileira demandava. Na verdade, os diferentes segmentos do aparato tecnoburocrático estatal apresentam variações significati-

²⁴ Para uma clara discussão da centralidade desse conceito na teoria política, ver Giddens, A. *Politics and sociology in the thought of Max Weber*. London, 1962; Bentham, D. *Max Weber and the theory of modern politics*. London, 1962; e ainda Poggi, Gianfranco. *The development of the modern state*. Stanford, Stanford University Press, 1978.

²⁵ Ver, por exemplo, Hirsch, Fred. *Social limits to growth*. Boston, Harvard University Press, 1976.

²⁶ Para uma análise das possibilidades operacionais da combinação de recursos públicos e privados ver Biller, Robert. *Making a more direct democracy work: the opportunity of shrinking resources*. Los Angeles, University of Southern California/School of Public Administration, 1980; Novak, M. Mediating structures and democratic capitalism. *Public Interest*, 68:3-20, 1982 e Campos, Anna Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 14(3):27-45, 3. trim. 1980.

vas de capacidade gerencial e executiva. Enquanto que em alguns setores (especialmente aqueles em que o estado age descentralizadamente, como as empresas estatais) encontram-se nichos de excelência gerencial e executiva, estimulados por práticas salariais e profissionais liberais, em muitos outros (notadamente os que se dedicam à prestação de serviços públicos tradicionais e que estão sujeitos a políticas ortodoxas de pessoal) as deficiências de recursos humanos qualificados é bastante sensível e os nichos de excelência mais raros.

A limitação da capacidade gerencial é um dos limites mais importantes enfrentados pelo atual modelo brasileiro de administração pública, dado o elevado grau de centralização administrativa que caracteriza nosso país. O problema agrava-se quando a dominante presença do estado em setores cruciais da economia é levada em conta, pois, neste caso, decisões administrativas e políticas substituem forças de mercado como mecanismos de alocação de recursos. Não fosse o aparato estatal brasileiro tão empedernidamente centralizado e centralizador e a questão da capacidade gerencial teria importância substancialmente diminuída. É a realidade da organização pública brasileira que confere relevância à necessidade de buscar novas formas gerenciais, organizacionais e tecnológicas de suplementar a capacidade gerencial existente, o que deve ser outro elemento central de um novo modelo de administração.

Deve-se, portanto, ter em mente a necessidade de redução de grandes estruturas decisórias e operacionais e procurar aproveitar a capacidade capilarmente existente ao longo de todo o tecido social.

Afinal, não deixa de ser irônico que as escolas de samba, organizações em que a maioria dos membros tem escolaridade formal baixa ou nula, sejam capazes de produzir um espetáculo que mobiliza milhares de pessoas e exige uma logística e uma coordenação sofisticadas, enquanto que o Governo, com seus quadros e sistemas gerenciais modernos, suportados por uma bateria de computadores, não foi até agora capaz de, sequer, projetar e executar um sistema decente para vender os ingressos para o desfile...

3.2.4 Limites à intrusão na esfera do cidadão

Um último grupo de limites cuja consideração é indispensável na formulação de novo modelo de administração diz respeito à esfera privada de cada cidadão e à sua intrusão. Durante muito tempo a interferência do Governo na vida do cidadão foi encarada com um misto de fatalismo e de resignação, a ponto de serem encaradas com naturalidade e passividade práticas que são incompatíveis com uma sociedade não-totalitária, como a censura telefônica, a manutenção de arquivos de informação cuja exatidão nunca pode ser verificada pelo interessado, mas que pode representar a diferença entre obter ou não emprego ou promoção do Governo, manter ou não seu emprego, ter ou não oportunidades maiores de educação, docência e pesquisa.

Mais recentemente, porém, o anestesiamiento do cidadão em relação à intrusão de seu espaço privado vem cedendo lugar a uma crescente consciência de que há limites intransponíveis que preservam o cidadão contra as eventuais tentações de seus dirigentes políticos.

Uma vez que o monolitismo burocrático, a obsessão pela uniformidade e pela integração facilitam o controle totalitarista, o novo modelo de administra-

ção deve ser baseado em características que o mitiguem ou impeçam, o que pode ser feito através do estímulo à descentralização, à diversidade e à multiplicidade de arranjos organizacionais e tecnológicos.

Note-se que não se advoga aqui a substituição de uma estruturação administrativa e operacional organizada por uma cacofonia de esforços disparados; apenas que haja sensibilidade para evitar que, levados ao paroxismo, os esforços de integração sistêmica, uniformização e padronização de soluções sirvam como elementos de agressão à legítima aspiração dos indivíduos de manterem um pequeno espaço de discricção pessoal inviolado.

3.3 Conclusão

A análise das disfunções do conceito corrente de desenvolvimento e dos limites que devem ser levados em conta na formulação de modelos de desenvolvimento e administração mais adequados à época atual permitem delinear algumas das características de tais modelos e estabelecer suas estratégias básicas.

É o que tentará o item final deste artigo.

4. *Bases para um novo modelo de administração pública no Brasil*

4.1 Os desafios de uma nova etapa do desenvolvimento brasileiro

O ajustamento do modelo de desenvolvimento ao longo de linhas que reduzam ou eliminem as disfunções atualmente observadas e que incorporem uma abordagem delimitativa do processo de organização e transformação do sistema social é uma pré-condição para qualquer reconceituação do modelo de administração pública.

Cabe novamente a ressalva de que rever o modelo de desenvolvimento e reajustá-lo a uma nova era caracterizada por limites não significa abandonar um esforço concentrado e politicamente direcionado de superar a pobreza e o subdesenvolvimento, nem a instauração de uma postura imobilista, o que seria socialmente inaceitável. Significa, isto sim, abandonar alguns dogmas, crendices e ideologias longamente aceitos na discussão desenvolvimentista, que foram desmoralizados pela realidade social e — em contrapartida — adotar novos conceitos de desenvolvimento que levem em consideração, equilibradamente, fatores econômicos, sociais, ambientais e político-estratégicos que conduzam, efetivamente, ao enriquecimento material e espiritual da vida humana, individual ou associada, que é o fim último do verdadeiro desenvolvimento.

O novo modelo de desenvolvimento terá de levar em conta uma multiplicidade de critérios que garantam a eficiência econômica do aparelho produtivo, mas, igualmente, que privilegiem a adoção de arranjos organizacionais, produtivos e tecnológicos que garantam a integridade do tecido social, da biosfera e da integridade política do sistema social brasileiro.

Tal modelo deverá ser capaz de assegurar a adoção de “escalas compatíveis”, de que já falamos, de modo que sejam preservadas as vantagens da economia

de escala, mas, igualmente, sejam assegurados padrões de relações interpessoais que só a pequena escala é capaz de propiciar. Deverá, igualmente, permitir a ampliação da geração de empregos e reduzir as demandas sobre a biosfera. E, por fim, deverá ser capaz de garantir o aumento da autoctonia, da capacidade e de auto-sustentação do País e reduzir sua dependência *vis-à-vis* do exterior.

4.2 O novo modelo de administração pública: estratégias básicas

Esses objetivos serão mais facilmente viabilizados se a esse modelo de desenvolvimento corresponder um modelo apropriado de administração pública, o qual deverá cumprir duas estratégias básicas e intercomplementares:

- profunda e extensiva descentralização administrativa;
- mobilização das energias existentes no tecido social, fora da máquina pública e presentes principalmente na chamada comunidade organizada, para o fim de complementar a prestação de serviços públicos e subsidiar a ação governamental.

4.2.1 Descentralização como estratégia

A primeira das estratégias básicas preconizadas para promover a adaptação da máquina governamental à nova era consiste na descentralização das estruturas decisórias, executivas e fiscalizadoras que estão hoje fortemente centralizadas no núcleo central do aparelho estatal brasileiro. Para isso se impõe a redefinição aos papéis²⁷ dos três níveis de poder político-administrativo, de suas esferas de atuação e de seus suportes fiscais e financeiros. Assim sendo, deveriam os três níveis de Governo obedecer a critérios orientadores como os seguintes:

- a atuação do Governo federal deveria orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e da delegação de competências executivas aos estados e municípios;
- a organização dos serviços públicos pela União deve ficar restrita àqueles setores ou problemas de natureza supralocal, como os serviços necessários à manutenção da integridade política e territorial do País e à montagem de

²⁷ O conceito de "papéis" é utilizado aqui no mesmo sentido que é adotado por Donald Schon. *Beyond the stable state*. New York, Norton, 1973 e refere-se à necessidade de criação de novas categorias de orientação da ação administrativa do Governo. Em substituição ao modelo burocrático hierarquizado e verticalizado, contrapõe-se o modelo de "redes" ou "matrizes organizacionais", apenas funcionalmente articuladas a tantos "centros organizacionais, quantos sejam possíveis, necessários ou desejáveis. Tal modelo contempla: a) a quebra da natureza monolítica e monopolista do Governo central como único formulador e instrutor de políticas públicas; b) a substituição da ação administrativa uniformizada, fundada no aparato crescentemente improdutivo de coordenação e controle centrais por outra, fundada na integração e maximização de experiências que competem por recursos escassos no tecido social.

grandes sistemas industriais e infra-estruturais em que a integração interestadual e a grande escala sejam elementos *indispensáveis* para atingir padrões mínimos de rentabilidade e eficiência;

— a organização dos serviços públicos na área social (educação do 1.º e 2.º graus, saúde de massa, habitação popular, extensão rural, saneamento básico, por exemplo) deveria ser crescentemente transferida para os níveis locais;

— sem prejuízo do exercício, pela União, de seu papel de coordenação da elaboração e implementação de políticas setoriais a nível nacional, os mecanismos de alocação e transferência de recursos deveriam ser gradativamente descentralizados e automatizados, garantindo maior autonomia local na aplicação dos recursos;

— novas e até agora não utilizadas formas de transferência de recursos deveriam ser institucionalizadas entre a União, os estados e os municípios, inclusive mediante a cessão de pessoal especializado para exercício e subordinação junto a órgãos de natureza local, visando à criação de ampla massa crítica, descentralizadamente. O instrumento do *convênio*, cuja utilização já é razoavelmente dominada por nossa administração pública, pode ser consideravelmente ampliado e desburocratizado para possibilitar a transferência de recursos em blocos, garantindo-se às administrações locais o exercício autônomo de novos critérios alocativos;

— a criação de estruturas locais e acompanhamento e controle da gestão de recursos públicos deveria ser estimulada para complementar e subsidiar as estruturas formais de controle interno e externo da administração pública, cuja eficácia está seriamente comprometida pelo seu natural distanciamento do local onde, realmente, as despesas são efetivadas, o que leva ao exercício de controles meramente ritualísticos;

— deveria ser estimulado, em todos os setores, o desenvolvimento de experiências diversificadas de organização para a prestação de serviços públicos. A preocupação com a simetria e a uniformidade deve ceder lugar a uma atitude de estímulo à criação de soluções alternativas, mesmo que estas impliquem certo grau de redundância e de competição. Os custos oriundos da redundância²⁸ serão invariavelmente insignificantes diante daqueles incorridos para manter grandes sistemas administrativos monolíticos, que invariavelmente apresentam altos níveis de dissipação de energia e de desperdício;

— coerentemente, os estados deveriam ajustar-se aos mecanismos e princípios descentralizadores, estabelecendo em suas esferas de atuação, mecanismos de

²⁸ A importância do conceito de redundância na organização de sistemas administrativos complexos resulta da necessidade óbvia de reduzir-se os níveis de incerteza e risco comuns a qualquer sistema administrativo. A teoria administrativa tem, de modo geral, tratado a redundância organizacional como uma dimensão de ineficiência e desperdício sem dar conta da presença de tal mecanismo em todos os demais sistemas tecnológicos modernos. Para a discussão teórica e operacional deste aspecto, ver Landau, M. Redundancy, rationality and the problem of duplication overlap. *Public Administration Review*, 29:145-52, 1969, e Montgomery, J. *Sources of administrative reform: problems of power, purpose and politics*. CAG occasional papers, Cambridge, Mass., MIT, 1967.

repassa e reforço da capacidade de execução local. Os estados têm sido, de maneira geral, capazes de reagir ao centralismo imposto pelo governo federal, mas, de outra parte, têm sido insensíveis à reação dos governos municipais, ao centralismo que, por vez, exercem sobre aqueles níveis de poder político-administrativo. Frequentemente, mesmo, o centralismo dos estados assume características muito mais perversas do que o exercido pela União.

4.2.2 Mobilização das energias do tecido social

A estratégia descentralizadora não se pode esgotar, entretanto, na simples redistribuição de papéis institucionais entre as esferas do Governo, ou somente entre as organizações formais, por mais radical que esta redistribuição seja. É preciso, além disso, envolver a mobilização da enorme quantidade de energia que está efetiva ou latentemente presente em todo o tecido social, principalmente nas múltiplas formas organizacionais desse último, ou seja, a chamada comunidade organizada, segmentos do tecido social que se aglutinam para a defesa ou a promoção de seus interesses comuns. A reconstrução recente de Santa Catarina, após as enchentes de 1983 representa uma demonstração inequívoca dessa realidade. Grande número de obras públicas foi delegado à própria comunidade e sua execução através desses mecanismos possibilitou economias de custos de construção de até 70%, em comparação com os custos normalmente incorridos, em construções semelhantes, por parte das organizações formais da administração pública.²⁹ O sistema de mutirão adotado pelo atual Governo de Goiás para construção de casas populares apresenta, igualmente, resultados altamente positivos, tanto em relação aos indicadores de custos, quanto aos de escala e de eficiência gerencial, comparativamente aos sistemas convencionais administrados pelo BNH e seus agentes financeiros.

Assim, mais do que simples instrumento de multiplicação do poder reivindicatório do cidadão isolado, as organizações da comunidade podem ser vigorosos mecanismos de discussão e execução de políticas de caráter geral e, como tal, agir como instrumentos complementares da ação governamental.

O que é relevante para um futuro modelo de administração é identificar as formas pelas quais tais capacidades podem ser permanentemente mobilizadas e canalizadas para a prestação de serviços públicos, ampliando significativamente a atuação do Governo e mobilizando, para isto, recursos humanos e materiais cujos custos seriam insuportáveis se tivessem de ser incorridos pelo aparato governamental propriamente dito.

A mobilização das energias sociais de que falamos é plenamente viável desde que o governo se *instrumente adequadamente para utilizá-las*, seja criando mecanismos de *interfaces* e de interlocução com a comunidade organizada ou viabilizando formas pelas quais organizações não-governamentais possam prestar serviços públicos por delegação e com suporte logístico e financeiro do aparato estatal.

²⁹ Depoimento do secretário de Educação de Santa Catarina informa que, enquanto o custo médio de construção escolar através do Departamento de Edificações Públicas era da ordem de Cr\$ 50 milhões por unidade educacional, obras do mesmo porte custavam Cr\$ 13 milhões quando construídas através de convênios com organismos comunitários.

4.3 Facilitando a mudança: algumas táticas

Finalmente, cabe abordar aqui algumas medidas de ordem tática capazes de reduzir as resistências à mudança que são previsíveis na implantação de um novo modelo, bem como viabilizar sua implantação.

Identificamos três medidas de ordem tática para auxiliar o administrador do processo de mudança organizacional, a saber:

- a montagem de uma estrutura de sustentação política;
- o uso positivo da redundância;
- a desestabilização controlada da cultura organizacional.

4.3.1 A estrutura de sustentação política e o papel dos projetos demonstrativos

Qualquer experiência de redefinição do modelo de administração só poderá aspirar a ser bem-sucedida se contar com vigorosa retaguarda de sustentação política. Em outras palavras, a revisão conceitual do aparelho tecnoburocrático brasileiro não é apenas uma tarefa técnica; é sobretudo uma tarefa politicamente direcionada e que, para ter sucesso, necessita decidida sustentação política. Sem tal, por mais brilhante que seja a formulação conceitual, esta não passará de um exercício fútil de erudição técnica.

Nesse sentido, as experiências de administração pública que estão sendo realizadas sobretudo nos estados de Pernambuco, Goiás, Santa Catarina e Paraná deverão oferecer amplo laboratório de pesquisa para os estudiosos da administração pública. Cabe ressaltar a efetiva decisão política que vem embasando o redirecionamento das máquinas administrativas estaduais nos casos citados, em favor de ampla mobilização da comunidade organizada. Significativamente, as pesquisas de opinião pública têm revelado crescente apoio da comunidade para esse tipo de ação administrativa.

Para que se possa formar uma base de sustentação política, é essencial demonstrar que, na prática, as alternativas tecnológicas, gerenciais e organizacionais são plenamente viáveis e que irão funcionar corretamente. Daí a importância de se desenvolver um grupo de projetos demonstrativos em áreas e setores diversos para que seus resultados sejam facilmente observáveis e reproduzidos. Portanto, deve ser emprestada elevada prioridade a selecionar, orientar e custear um grupo de projetos demonstrativos visando sensibilizar diferentes públicos como os escalões superiores do aparelho estatal, as lideranças políticas e parlamentares e as lideranças comunitárias locais. Há pouco, um estado do Sul promoveu o Congresso de Tecnologias Apropriadas, para difundir os resultados de um grupo de projetos de demonstração que havia levado a cabo, em áreas como pavimentação urbana, habitação popular e saneamento ambiental, a prestação de serviços de saúde, projetos da área de energia etc.; o que ilustra bem o ponto ora abordado.

Pode-se afirmar, sem hesitação, que um grupo de projetos demonstrativos bem-sucedidos realizará em poucos meses o trabalho de convencimento e criação de uma base de sustentação política que demandaria anos de esforço retórico convencional.

4.3.2 O uso positivo da redundância

Contrariando a crença habitual, a redundância e a competição entre projetos e soluções alternativas não é, necessariamente, uma forma de ineficiência. Ao contrário, elas podem representar uma ferramenta poderosa para acelerar o processo de mudança, quando utilizadas com discernimento e parcimônia. Note-se que não estamos advogando a multiplicação indiscriminada de iniciativas e a superposição de esforços contraditórios e isolados. O que estamos advogando — em face do fascínio exercido pela uniformidade e pela simetria em nossa cultura organizacional pública — é a necessidade e a conveniência de demonstrar que diferentes soluções, por mais heterodoxas que pareçam ao administrador convencional, podem ser igualmente eficazes.

A competição entre soluções consagradas e soluções alternativas cumpre papel dialético da maior importância e possibilita sobrepujar a resistência inercial à mudança.

4.3.3 Desestabilização controlada da cultura organizacional

Por fim, o estímulo a certo grau de redundância e de competição entre soluções tecnológicas e organizacionais alternativas dentro da máquina governamental viabiliza a realização de outra etapa crucial na implantação de um novo modelo, que consiste em promover a desestabilização controlada da cultura organizacional das áreas mais empedernidas e renitentes na resistência à mudança.

Em outras palavras, o aparato estatal brasileiro desenvolveu (como de resto toda e qualquer grande estrutura burocrática o faria) um repertório limitado e ossificado de percepções, teorias, doutrinas, preconceitos e tipos de solução fora dos quais não vê mérito. A tarefa de modificar tais elementos pode ser extremamente lenta, penosa e até mesmo impossível.

Ao estimular e prestigiar o esforço de organizações concorrentes dentro do Governo, para que desenvolvam soluções alternativas, o administrador do processo de mudança desestabiliza a cultura das organizações mais apegadas ao seu próprio repertório, introduzindo uma perturbação e um risco potencial para o tranqüilo domínio que exerciam sobre o ambiente em que operam.

Se o esquema de sustentação política das soluções alternativas for débil (e daí a importância de fortalecê-lo), estas últimas serão rápida e facilmente liquidadas. Porém, se a sustentação política for alta, as agências tradicionais tenderão a procurar atualizar seu repertório, desenvolvendo suas próprias soluções alternativas para poder continuar mantendo o controle sobre o campo de atuação.

Um exemplo efetivo dessas possibilidades multiplicativas é o que ocorre em alguns estados, quando uma de suas agências ascende a um patamar de desempenho superior às demais. O caso da concessionária estatal de energia elétrica na Bahia merece destaque especial tanto por ter a empresa alterado radicalmente seu relacionamento com os consumidores — o que representou um rompimento profundo com padrões organizacionais anteriormente adotados — como por causa do efeito de demonstração que a inovação irradiou para muitas outras agências estaduais, que se mobilizaram para melhorar seus sistemas de atendimento ao público.

Nesta perspectiva, o processo de mudança experimentalá aceleração, pois pasará a contar com o apoio de ambiências organizacionais interessadas em se apropriar do prestígio político das novas soluções.

Portanto, o estímulo a certa perturbação no ambiente normalmente plácido em que opera a máquina governamental pode ser fator altamente positivo para viabilizar e acelerar a introdução de soluções administrativas, gerenciais, tecnológicas e organizacionais alternativas.

5. Conclusão

Este artigo representa uma tentativa de alinhar conceitualmente alguns dos elementos de um novo modelo de administração pública apropriado às características, potencialidades e limitações da sociedade brasileira nestas duas últimas décadas do século XX.

Modificar profundamente as percepções dominantes a respeito da essência do desenvolvimento, redefinir em substância o papel do Governo e de suas organizações nesse processo e introduzir novas formas de ação governamental são tarefas que se impõem urgentemente. A articulação desse cenário e dessas possibilidades não é uma tarefa apenas técnica, para especialistas em métodos administrativos. Estamos, essencialmente, diante de um complexo desafio de engenharia política que consistirá em buscar o equilíbrio entre uma sociedade cada vez mais ávida de serviços públicos essenciais e um sistema de Governo cada vez mais limitado tanto em termos de recursos, quanto em possibilidades efetivas de alteração da nossa realidade social.

Uma aproximação à comunidade, decorrente da consecução responsável de amplo processo de descentralização administrativa, pode ser a chave para introduzir as mudanças necessárias no modelo atual. É preciso, no entanto, estar pronto para aproximar o Governo da comunidade, para mobilizar as energias sociais que nela estão presentes em seu favor e não para cooptá-la em favor dos propósitos inflexíveis das lideranças do aparato tecnoburocrático.

A cooptação abastarda o trabalho de mobilização do tecido social e dá razão a um *grafitt*³⁰ muito popular nas ruas de Paris durante a Revolução de 1968 e que ironizava o chamamento à participação:

“Je participe, tu participes, il participe
Nous participons, vous participez,
Ils profitent...”

Summary

Centralization of Brazilian public administration has been frequently considered as a bureaucratic pathology. The authors of this article contend that — far from a pathology — centralization was a crucial component of the socio-eco-

³⁰ O termo *grafitti* é de origem italiana, sendo utilizado em diversas línguas como sinônimo de escritas em paredes e muros.

conomic modernization strategy that was adopted in Brazil after 1930. This strategy elected the public sector as the major socio-political and entrepreneurial force in the country; it was only natural that together with a strong state, a powerful public bureaucracy and a powerful set of publicly-owned companies would be created.

After displaying great effectiveness for many years, the Brazilian centralized public administration model shows increasing signs of exhaustion. At this point, the model has become dysfunctional and pathological. Its exhaustion is due to the new realities of an era of limits (biophysical, managerial, political etc.) which impose a new perspective for the issues of efficiency and effectiveness of public policies and programs.

The authors propose that a radical new model replaces the current one. That new model would be based on decentralization of power and of public programs, as well as in a significantly bigger role for the intermediary organizations (i.e. belonging to groups of organized citizens) and more flexible organizational arrangements.

To overcome the negative reactions of the existing bureaucracies and facilitate the introduction of the new model, the authors suggest a series of tactical steps and measures.

**NÃO IMPORTA
ONDE VOCÊ ESTEJA
NOSSAS PUBLICAÇÕES
CHEGAM ATÉ VOCÊ.**

Use Reembolso Postal
Fundação Getulio Vargas/Editora
Caixa Postal 9052
20000 – Rio de Janeiro, RJ

