

# A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E SUA INFLUÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Cornélio Octávio Pinheiro Pimenta\*

1. A falácia da crença em um modelo administrativo universal;
2. O modelo transicional;
3. A administração de pessoal e o modelo transicional;
4. O recrutamento de pessoal e o modelo transicional;
5. A seleção de pessoal no modelo transicional;
6. O treinamento de pessoal no modelo transicional;
7. A avaliação de desempenho e o modelo transicional;
8. Administração de cargos e salários no modelo transicional;
9. Algumas considerações finais.

## 1. A falácia da crença em um modelo administrativo universal

Após 25 anos de experiência, escreve Siffin,<sup>1</sup> os *experts* em administração pública comparada aprenderam algumas importantes lições e uma delas é a de que exportar técnicas que obtiveram sucesso nos países desenvolvidos para os em vias de desenvolvimento costuma produzir resultados indesejados. Aprenderam mais: que tais métodos e técnicas, em muitos casos, ajudaram a preservar o *status quo* administrativo quando a intenção teria sido a de provocar mudanças em direção ao desenvolvimento. Tal qual “inocentes úteis”, diz aquele autor, os técnicos, e as suas técnicas, foram usados por elites interessadas na preservação dos *outputs* administrativos e, graças à aceitação e implantação das mencionadas técnicas alienígenas, obtiveram, em certos casos, mais do que a simples manutenção do *status quo*. Em outras palavras, lograram solidificar e ampliar suas bases de poder sobre a máquina da administração pública, obtendo, em certas áreas, uma involução, um retrocesso, uma mudança em sentido inverso ao do desejado, ou seja, em direção ao desperdício de recursos, humanos e materiais, e à ineficiência.

A questão básica é que tais elites não têm compromissos para com técnicas que realmente possam elevar o nível de “economia e eficiência” da administração pública dos países em desenvolvimento.

Como já assinalou Riggs,<sup>2</sup> as elites burocráticas nos países em desenvolvimento, face a superposição das funções administrativas às políticas, característica típica das sociedades a que denominou de “prismáticas”, detêm considerável poder político. E não o usam, acreditamos, com o objetivo de elevar o grau de “economia e eficiência” da máquina administrativa sob seu comando, por uma questão de *eficácia*. Quem alcança, com razoável sucesso, os objetivos a que se propôs é considerado eficaz.

As elites político-burocráticas têm por objetivo primacial o de sua *sobrevivência*. Enfocando-se o tema sob tal prisma tudo se torna mais compreensível: técnicas que visam elevar o grau de “economia e eficiência” da administração pública, em tal cenário ecológico, somente podem ser recomendadas

\* Pesquisador no Instituto de Direito Público e Ciência Política – INDIPO/FGV.

<sup>1</sup> Siffin, William J. *Two decades of public administration in developing countries*. Bloomington, International Development Research Center, 1974.

<sup>2</sup> Riggs, Fred W. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

e implantadas com relativo sucesso, se os técnicos tiverem sensibilidade e talento suficientes para negociarem com as elites político-burocráticas uma mudança que não as ameace, que lhes assegure a sobrevivência.

Esta mesma sobrevivência está, sempre, intimamente ligada à sobrevivência dos que nomeiam e dispensam *ad nutum* os membros da elite burocrática. Numa sociedade em desenvolvimento esta elite, a que denominamos de elite política *tout court* (não burocrática), composta de deputados, senadores e ministros de Estado, para sobreviver necessita do sistema de espólio, de vez que a distribuição de cargos públicos e favores tem uma incontestável função integrativa de grupos heterogêneos. Estes, através de votos, asseguram a manutenção no poder da mencionada elite política e de sua elite auxiliar, a elite político-burocrática.

Não há, assim, nos países em desenvolvimento, infra-estrutura política que permita a plena implantação do sistema do mérito e, como acentua Graham,<sup>3</sup> “antes de se tentar excluir influências políticas deve-se buscar desenvolver mecanismos para lidar com as necessidades dos grupos políticos”.

As pressões que levam ao sistema do espólio não partem da elite política mas de seus eleitores e têm por causa não o espírito “retrogrado” daquela, como apressadamente pensam alguns, mas a perene escassez de empregos em determinadas regiões do País ou, em certos casos, a forte atração que o serviço público ainda desperta em diversos segmentos de nossa população pela segurança proporcionada, fruto de uma relação empregatícia estável.

Vejam, agora, como tem sido o ensino da administração de pessoal nos países em desenvolvimento, mais especialmente, o caso do Brasil.

Como as escolas e faculdades de administração têm ensinado administração de pessoal? Como poderiam ensinar à luz das recentes teorias de administração comparada?

Recorrendo, mais uma vez, a Graham,<sup>4</sup> que analisou 138 artigos e alguns livros escritos por brasileiros sobre administração de pessoal, verifica-se que 55 adotavam o *modelo legalístico*, ou seja, analisavam apenas os aspectos de direitos e deveres e as prescrições normativas legais; 87 adotavam exclusivamente o modelo técnico, ou seja, o modelo do tipo ideal, de inspiração Weberiana, cuja premissa básica é a de que a administração de pessoal tem por objetivo atrair, selecionar, treinar, integrar e manter pessoal o mais qualificado possível visando a obter uma elevada eficiência na execução das atribuições cometidas a cada um e contribuindo, da melhor forma, para o alcance dos objetivos organizacionais; e, finalmente, um se inspirava no *modelo da escola de relações humanas*.

Embora escrito há cerca de 22 anos, o livro de Graham, neste ponto, mantém-se atualizado visto que o panorama literário da administração de pessoal, no Brasil, poderá no máximo, dentro do modelo técnico, ter buscado rever sua linguagem para adequá-la à teoria sistemática ou ao chamado movimento de desenvolvimento organizacional sem, no entanto e nem de longe, ter tentado romper com os modelos inspirados em fontes estrangeiras e buscar soluções brasileiras.

## 2. Modelo transicional

Inspiradas na teoria da administração pública comparada, no modelo descritivo das sociedades “prismáticas” de Riggs e mantendo como meta desejável a busca

<sup>3</sup> Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil – principle versus practice*. Universidade do Texas, 1968, p. 163.

<sup>4</sup> Id. *ibid.* cap. 4.

de mudanças em direção ao desenvolvimento administrativo, idealizam um modelo de administração de pessoal que tem por premissas básicas:

- a) assentar-se na realidade administrativa brasileira;
- b) sempre que possível, buscar a elevação do grau de eficiência dos recursos humanos;
- c) considerar o fator “sobrevivência das elites políticas” como uma das variáveis;
- e
- d) buscar o possível, ou seja, partir do real para o alcançável sem pretender chegar ao ideal. utiliza, assim, o método do desenvolvimento organizacional, na busca de uma mudança planejada no ensino e, em consequência, também na prática da administração de pessoal no Brasil.

Como se pode inferir de tais premissas, o modelo transicional não é do tipo ideal. Não se trata de um constructo abstrato, desconectado com a realidade administrativa, nem pretende ser um modelo descritivo do funcionamento real da administração de pessoal do serviço público brasileiro. Mesmo porque, conforme já observamos, “fosse possível a manutenção de nossa administração pública estática, o modelo de Riggs seria o bastante para descrevê-la e compreendê-la; ocorre, porém, que objetivos políticos existem, apesar de negligenciados por Riggs, e eles introduzem no sistema administrativo, no tempo e no espaço, uma variedade de demandas que o tornam dinâmico, impossível de ser plenamente compreendido somente em termos de suas características primárias”.<sup>5</sup>

Trata-se de um modelo do *possível*, que pretende ser operacional e, portanto, bastante genérico e flexível para fazer face ao caráter dinâmico de nosso sistema administrativo, sem descer a detalhes nem pretender enquadrar-se a todas as situações encontráveis em um País de tantas diversidades sócio-culturais. É, sobretudo, um modelo dinâmico, que busca incorporar variáveis sociais, econômicas, culturais, políticas e administrativas. Tais variáveis, por suas mútuas relações e, especialmente, face à natural busca do “equilíbrio dinâmico”<sup>6</sup> que, pelo menos a longo prazo, sempre as sociedades acabam por impor às suas organizações políticas e administrativas, introduzem mudanças nos sistemas, impedindo a operacionalidade de qualquer modelo estático construído sob a hipótese da continuação indefinida de um dado sistema.

Além disto o modelo transicional leva em consideração o fato de que nos países em desenvolvimento a abordagem deve ser funcional, ao invés de estrutural. Nestes as poucas estruturas concretas – como, no tema em análise, a administração de pessoal – exercem ampla variedade de funções ao contrário dos países desenvolvidos onde muitas estruturas desempenham, especificamente, funções especializadas e restritas.

Finalmente o modelo transicional pretende ser um modelo indutivo cujas premissas derivariam dos fatos, das situações observadas não pretendendo, assim, conter nenhum conjunto de variáveis logicamente relacionadas umas com as outras. O seu valor – se algum vier a ter – não deve ser procurado intrinsecamente mas na relevância ou irrelevância que o modelo apresente na solução de problemas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. *A administração pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber*: Uma tentativa de abordagem histórico-comparativa. Monografia de mestrado, 1976, p. 47 e 48. (A biblioteca da FGV tem exemplar à disposição dos seus leitores.)

<sup>6</sup> Ver, a respeito, o artigo de Fred W. Riggs intitulado Reforma administrativa como problema de equilíbrio dinâmico. In: *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, v. 4, n. 2, 1970.

<sup>7</sup> Sobre tipos de modelos ver: Riggs, Fred W. Models and priorities in the comparative study of public administration. “Paper” publicado pela American Society for Public Administration, 1963.

### 3. A administração de pessoal e o modelo transicional

Enumeradas as premissas básicas em que se assenta o modelo e apresentadas suas características, resta, agora, utilizando-se a abordagem funcional e a título de teste prático do modelo, examinarmos como seria o estudo da administração de pessoal.

Neste artigo não se pretende estruturar um curso completo de administração de pessoal baseado no modelo transicional. Visa-se tão só apresentar algumas das funções ditas clássicas ou nobres do modelo técnico, de tipo ideal, dentro de um novo enfoque, que pretende ser mais adequado à elevação do grau de eficiência dos recursos humanos. O modelo transicional, partindo-se da suposição de que ambos os modelos teóricos de ensino pretendem contribuir à elevação da produtividade humana nas organizações, tem a ambição de ser, neste sentido, mais eficaz na consecução de tais objetivos do que o modelo técnico ou mesmo quaisquer outros modelos, dentro da administração de pessoal, que visem a atingir os mesmos resultados. (Com a ressalva de que uma vez alcance o Brasil a condição de país desenvolvido o modelo técnico se torna plenamente funcional e insuperável.)

### 4. O recrutamento de pessoal e o modelo transicional

No modelo racional, técnico, do tipo ideal, o recrutamento deve sempre buscar atrair as pessoas mais qualificadas ao exercício das atribuições e responsabilidades que lhes serão cometidas no exercício de determinados cargos.

Tal tipo de recrutamento, costumeiramente recomendado pela quase totalidade dos livros, brasileiros ou estrangeiros, existentes sobre administração de pessoal, na realidade, se fosse levado à prática pelos administradores públicos de nosso País teria curta duração e pelas seguintes razões:

1. obstacularizaria a assimilação das forças sociais de apoio ao governo que eventualmente estivesse no exercício do poder político;
2. seria taxado de “elitista” no sentido de que buscando somente atrair os “mais qualificados” estaria recrutando, deliberadamente, apenas junto a determinados segmentos de nossa sociedade, por diversas causas, os que teriam condições de preencher os requisitos exigidos.

O modelo do “pistolão”<sup>8</sup> – que, embora seja mais próximo do tipo real, não tem encontrado guarita nos livros sobre administração de pessoal a não ser *en passant*, e para ser condenado por conduzir à ineficiência administrativa,<sup>9</sup> o recrutamento visa a atrair as pessoas que, em troca do cargo que lhes é oferecido, irão prestar algum tipo de ajuda ao fortalecimento e expansão do Partido Político que, eventualmente, detenha o poder.

Reconhecemos, até certo ponto, razão em Fred Riggs e em Lawrence Graham quanto à funcionalidade do modelo do “pistolão”, sob certas circunstâncias. O

<sup>8</sup> A expressão não nos parece científica possuindo conotações emocionais e aqui é usada apenas porque trata-se de termo já consagrado na literatura administrativa. O modelo “político”, talvez, fosse expressão mais apropriada.

<sup>9</sup> Com algumas honrosas exceções como Fred Riggs que, nos EEUU do século XIX, considerou o “pistolão” um importante fator de desenvolvimento político ao ajudar a consolidação do Sistema Partidário e a elevação da sensibilidade do governo às necessidades do povo (In: op. cit. no item 6) e, como Lawrence Graham que via em seu uso um meio de se dar proteção, no Brasil, a uma classe média educada e conservadora, com valores iguais aos da classe alta e a um grupo, mais numeroso e de baixa educação, conseqüentemente desprotegido, mas com poderosa força eleitoral (In: op. cit. cap. V) e seria, também, um fator unificante capaz de agregar interesses e grupos heterogêneos em torno de votos (idem, cap. VII).

seu uso, como tipo puro, no Brasil, hoje, quando a industrialização e a intensa urbanização do País pede, cada vez mais, um serviço público tecnicamente mais complexo, em que grande parte dos cargos existentes necessita ser preenchida por pessoal altamente competente e especializado, parece-nos, contudo, inconveniente. A adoção do modelo impediria que a administração pública alcançasse o grau mínimo de economia e eficiência e embora reconhecendo, com Graham, que o sistema do mérito, no Brasil, ainda é irrelevante ao funcionamento da burocracia governamental, entendemos que tal afirmativa refere-se à adoção, em sua plenitude, do referido sistema e que sua completa ausência tornaria inviável o alcance dos relevantes objetivos políticos a que se propõe o modelo do “pistolão”.

Daf porque recomendamos o uso do modelo transicional que, no tocante ao recrutamento de pessoal, apresenta as seguintes características:

1. busca atrair somente as pessoas mais qualificadas, do ponto de vista técnico, relativamente tão só a determinados cargos considerados “chaves” em certos setores específicos da administração pública. Como exemplo poder-se-ia citar o recrutamento de maquinistas de estradas de ferro para a condução de composições ferroviárias nos subúrbios das grandes metrópoles brasileiras, ou o de fiscais de rendas cuja eficiência é vital para a elevação da arrecadação de tributos;

2) relativamente aos demais cargos, não relevantes a um funcionamento razoável da administração pública, e como fator de desenvolvimento político, o recrutamento visaria a atrair pessoas e grupos sociais (processo de cooptação) marginalizados, esquecidos, desprotegidos.

Como assinala Huntington,<sup>10</sup> a única alternativa a longo prazo, para a estabilidade das instituições nos países em desenvolvimento é a criação e organização de partidos políticos fortes por serem a única fonte real de legitimidade e de autoridade política e, visto sob tal ótica, o Estado deve ser um instrumento dos Partidos e não o inverso.

Controlando a vida nacional dos Partidos constituir-se-iam em um mecanismo institucional assimilador de novos grupos e forças sociais utilizando, à consecução de tais objetivos e quando necessário, a administração pública como meio de assegurar essa cooptação.

##### *5. A seleção de pessoal no modelo transicional*

Uma vez atraídos, pelo recrutamento, os que se pretende admitir, o próximo passo, seja qual for o modelo adotado, será o de selecionar quais serão os preferidos. Tal fato – que nos parece calcado na realidade – deriva de que quase sempre o número de candidatos a emprego público neste País supera, de longe, o número de cargos ofertados, quer pelo sistema do mérito (concurso público) quer pelo sistema clientelístico (escolha por critérios políticos) ou mesmo pelo transicional. Esta circunstância, diga-se de passagem, é a seiva que alimenta a nomeação política já que são os eleitores os primeiros a desejarem o emprego público. Por isto mesmo o modelo técnico só terá condições de se impor aos demais modelos quando a demanda por tal tipo de emprego se tornar bem menor do que a oferta e tal circunstância somente ocorrerá a partir de um estágio de desenvolvimento sócio-econômico a que o País, certamente, alcançará e no qual a mão-de-obra se tornará escassa em relação às necessidades, especialmente da

<sup>10</sup> Huntington, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Forense, 1975.

indústria e do comércio. Isto irá gerar, em consequência, melhores condições de trabalho e salários atraentes no setor privado a tal ponto que a maioria dos eleitores não mais se lembrará dos eleitos para pedir empregos públicos para si, seus parentes ou amigos. Por tais razões, além das já mencionadas quando da abordagem do recrutamento, mais uma vez justifica-se a adoção do modelo transicional na seleção de pessoal.

Nesse modelo, quanto aos cargos-“chave”, a que já nos referimos, a seleção seria a mais científica possível no sentido de se selecionar realmente os mais qualificados dentre os recrutados.

Quanto aos demais cargos, impõe-se ainda, o critério político, sendo os candidatos submetidos a uma prévia seleção política na qual a preferência, como é lógico, recairá sobre aqueles que mais contribuam ao fortalecimento do Partido, eventualmente no poder.

O bom senso administrativo, porém, recomenda que sejam também submetidos a testes especiais de seleção a fim de que os técnicos apontem os absolutamente contra-indicados por motivos de saúde, física ou mental, ou por completa inaptidão para o exercício do cargo para o qual foram recrutados. Na ocorrência da segunda hipótese os recrutados contra-indicados poderiam ser admitidos em outras funções mais compatíveis com os seus níveis de aptidão (infelizmente a prática administrativa brasileira, de modo geral, não adota esta orientação admitindo sem nenhum teste e como “recibados”, “contratados”, etc., e sem os limites de um determinado número de vagas o que acarreta excesso de pessoal).

Verifica-se, assim, que o modelo transicional, embora leve em consideração e incorpore algumas características próprias do modelo clientelístico, especialmente no que diz respeito a representatividade do candidato em relação à clientela, dele se distancia por também buscar incorporar alguns princípios de modelo técnico ao se preocupar, na medida do possível, com a eficiência administrativa.

## *6. O treinamento de pessoal no modelo transicional*

Uma vez admitidos os que foram selecionados, impõe-se, obviamente, alguma espécie de treinamento seja ele formal ou informal, teórico, prático ou misto. Se o modelo prevalecente for o técnico, os conhecimentos que se busca aperfeiçoar, as habilidades que se deseja desenvolver ou as formas de comportamento que se pretenda obter, têm por escopo unicamente a elevação da produtividade dos recursos humanos de que se disponha.

Como, porém, tal modelo, em uma sociedade em desenvolvimento como o Brasil, não oferece ainda condições de real implantação, o treinamento realizado nesses moldes acaba por revelar-se vazio, formalístico.<sup>11</sup> É que os novos conhecimentos adquiridos, se colocados em prática, genericamente, em todos os níveis, cargos e setores de trabalho, elevariam de tal forma a produtividade que colocaria na ociosidade plena em número intolerável de servidores (na hipótese de que o modelo técnico pretendesse se impor, a curto prazo, integralmente).

Além disso, o treinamento, realizado estritamente dentro do figurino do modelo técnico, não atenderia aos aspectos políticos da administração pública e que conduzem à necessidade de se dar ao treinamento uma conceituação bem mais ampla que, inclusive, incorpore a assimilação de valores compatíveis com os do Partido Político eventualmente no poder.

<sup>11</sup> Riggs, Fred W. op. cit. cap. 10.

Da mesma forma, se adotado unicamente o modelo político, o treinamento seria limitado a poucos cargos, especialmente de chefia e assessoramento e os índices de produtividade das organizações desceriam a níveis intoleráveis, com graves reflexos no desempenho administrativo, especialmente na área dos cargos a que denominamos “chave”.

Impõe-se, assim, o modelo transicional de treinamento que buscaria:

- a) o treinamento, nos moldes do modelo técnico, relativamente aos cargos considerados “chave”, do ponto de vista administrativo, e visando à maximização da produtividade de seus ocupantes;
- b) o treinamento político, a nível de chefia e assessoramento superiores, visando a assegurar a lealdade ao Partido eventualmente no poder através da assimilação de seus valores básicos. (Este tipo de treinamento geralmente é informal e realizado através de reuniões de trabalho, conferências, etc.).<sup>12</sup>

### 7. A avaliação de desempenho e o modelo transicional

Esta é uma função da administração de pessoal que, no serviço público brasileiro, vem se constituindo em uma autêntica área-problema.

A principal razão está no fato de que o modelo técnico, embora inaplicável à nossa realidade administrativa, continua sendo considerado, no ensino e nas normas legais, como plenamente adequado.

Tal fato cria no servidor público uma expectativa de que seu desempenho administrativo será comparado com o de seus pares sob a base da eficiência e suas subdivisões tais como “operosidade”, “senso de responsabilidade”, “qualidade e quantidade de trabalho produzido”, entre outras.

Ocorre que, a não ser relativamente àqueles servidores, cujo desempenho eficiente seja considerado imprescindível à manutenção em limites “razoáveis”, da eficiência administrativa de determinados órgãos públicos (e daí os cargos por eles ocupados terem sido, por nós, cognominados *cargos-chave*), os demais não costumam ser avaliados, com base em “eficiência administrativa”. Para obterem aumento salarial, por promoções ou por designação para posições de chefia ou assessoramento, a avaliação é baseada na maior ou menor “fidelidade política” aos eventuais dirigentes do órgão a que pertençam. Tal expectativa, frustrada, acaba por provocar uma série de problemas inclusive a de reduzir, ainda mais, o já precário nível de produtividade existente na organização.

A adoção do modelo técnico, normativamente, sem levar em consideração as funções políticas ainda exercidas pela administração pública no contexto nacional, na área da avaliação de desempenho, levaria, ainda, à eliminação, por completo, da chamada promoção por antigüidade sob o argumento, aparentemente lógico e irrepreensível, de que “merecimento não é antigüidade”.

Como, porém, na realidade, nem sempre merecimento é sinônimo de eficiência administrativa a pura e simples eliminação da promoção por antigüidade poderia conduzir a uma situação em que o modelo técnico, que com tal medida pretendia aumentar o número de servidores promovidos pelo mérito administrativo, paradoxalmente, acabasse por diminuir esse número. É que as vagas destinadas a preenchimento pelo critério da antigüidade (onde, muitas vezes, seriam promovidos servidores produtivos mas sem suporte político) passariam a ser

<sup>12</sup> Graham, Lawrence G. op. cit. cap. 4. p. 72.

preenchidas pelo critério do merecimento (onde, quase sempre, as promoções obedecem a critérios políticos).

O modelo transicional, que opera com base na realidade, se não chega a eliminar a frustração de alguns pelo menos permite:

- a) a promoção, exclusivamente, por merecimento administrativo na área dos cargos-chave onde, conseqüentemente, o modelo recomenda a inexistência de promoção por antigüidade;
- b) a promoção por merecimento político relativamente aos demais cargos mas mantendo-se o critério de destinar-se 50% das vagas à promoção por antigüidade, a fim de que os independentes e os que, em determinadas conjunturas estivessem politicamente marginalizados, tivessem oportunidade, também, de ascender, ainda que de uma forma mais lenta.

Sendo reconhecida, abertamente, como promoção política, evitar-se-ia o que hoje vem ocorrendo no serviço público brasileiro, ou seja, a hipocrisia de, sob a capa de promoção por merecimento administrativo, com base em boletins que mediriam a "eficiência" do funcionário, acabar por se escolher, para preenchimento da vaga, o mais cotado politicamente.

No modelo transicional (exceto relativamente aos cargos-chave), o reconhecimento de que é relevante para as instituições governamentais o fortalecimento dos Partidos Políticos levaria ao abandono das práticas hipócritas, ficando claramente estabelecido que 50% das vagas seriam preenchidas a critério exclusivo dos dirigentes dos diversos órgãos da administração pública, direta ou indireta.

#### *8. Administração de cargos e salários no modelo transicional*

O modelo técnico tem por carro-chefe a classificação de cargos que, corretamente implantada, asseguraria à equidade, inclusive salarial, dentro das organizações. Ao partir da premissa básica de que os cargos devam obedecer a um escalonamento com base no conjunto de atribuições e responsabilidades, os melhores salários seriam reservados aos cargos que obtivessem as melhores pontuações. O nível final dependeria do grau de complexidade das atribuições e das responsabilidades atribuídas a cada cargo na organização.

A equidade contribuiria para maximizar a motivação dos empregados e para torná-los mais eficientes no desempenho de suas atribuições e responsabilidades. Verifica-se, assim, que o modelo técnico de classificação de cargos exige, para seu sucesso, um pré-requisito: que a sociedade onde é implantado seja socialmente aberta e em que haja uma mobilidade, ascendente e descendente, entre as classes sociais considerada natural e perfeitamente aceita, sem traumas. Em tal sociedade o *status*, e conseqüentemente maior ou menor prestígio alcançado pelas pessoas, dependeria exclusivamente de cada um, da competência demonstrada no exercício dos cargos que viesse a ocupar, sempre com base no mérito pessoal e na igualdade de oportunidades.

O modelo, por ser do tipo ideal, exigiria, para sua efetiva e eficaz implantação, uma sociedade bem próxima da perfeição.

Ocorre que o Brasil ainda hoje é uma sociedade altamente estratificada, estamental, em que as classes sociais permanecem quase fechadas e com pouca mobilidade, ascendente ou descendente. Em tais circunstâncias, a administração pública brasileira teria que refletir a sociedade em que está inserida e, assim, a classificação ainda seria muito mais de pessoal que de cargos. Como exemplo marcante

da classificação na base do *status* pessoal, podemos citar o que tivemos ocasião de ouvir, há alguns anos, de um diretor de estrada de ferro ao ser indagado se o cargo de chefe do Departamento Financeiro, pelas suas atribuições e responsabilidades, poderia ser ocupado por um economista. Respondeu ele, textualmente: “O salário do cargo está a indicar ser ele privativo de engenheiros.”

É que, dentro da ferrovia, a classificação era por profissões, assegurado o predomínio dos engenheiros e, dentre eles, os politicamente mais influentes em determinado momento.

Se o modelo adotado fosse realmente o técnico, como à primeira vista poderia parecer, examinando-se apenas os regulamentos vigentes e as especificações dos diversos cargos, o Departamento Financeiro teria que ser preenchido por um profissional versado em assuntos financeiros. O modelo realmente adotado era o político e se quem classificou os cargos na ferrovia pretendesse que o setor financeiro fosse dirigido por um especialista no assunto deveria, para obter sucesso, tê-lo classificado não a nível de departamento (informalmente, mas rigidamente, reservado a engenheiros) mas a nível inferior. Não o tendo feito – e, talvez, propositamente com o objetivo de proporcionar à classe dominante um maior número de cargos relevantes – o nível em que foi colocado o tornou “privativo de engenheiros”.

A verdade, a nosso ver, é que ambos os modelos de classificação de cargos, o técnico e o político, se aplicados com exclusividade revelar-se-ão inadequados ao estágio atual de desenvolvimento de nossa sociedade, e, em decorrência, também de nossa administração pública.

O primeiro porque “o valor de um plano isolado de classificação de cargos para o serviço civil federal em uma sociedade complexa e transicional como a brasileira é questionável”.<sup>13</sup>

O segundo porque o Brasil de hoje, se não pode ainda ser considerado um país desenvolvido já se acha bem distante daquela sociedade tradicional, patrimonial, em que o serviço público, por tão incipiente e rotineiro, permitia aos políticos admitir os funcionários e adequar os seus ganhos ao *status* político de cada um e não às funções que iriam desempenhar e as qualificações e nível de escolaridade que porventura portassem.

Para uma administração pública que, necessariamente, há que espelhar o grau de desenvolvimento atingido pela sociedade o modelo transicional ainda por algum tempo se imporá, também, na área da classificação dos cargos.

Ele restringe o uso do modelo técnico, em sua plenitude, apenas à área dos cargos-chave e quanto aos demais utiliza o modelo político.

Como, porém, por compreensíveis razões psicológicas, a classificação por pessoas, e não por cargos, se realizada abertamente traria sérios problemas administrativos, o modelo transicional pode optar por soluções engenhosas, tais como:

<sup>13</sup> Antes de 1964, além da tradicional exclusão dos cargos de chefia e assessoramento, alguns cargos efetivos, como os de Procurador e de Tesoureiro-Auxiliar, também eram excluídos. Com o advento do movimento de 1964 e o conseqüente desprestígio da classe política a tendência tem sido a de deslocar o modelo político para os cargos cognominados de “direção e assessoramento superiores” – (DAS). Com a abertura democrática o normal seria esperar que outros cargos de interesse da classe política venham a ser excluídos e recebam tratamento privilegiado. A eleição presidencial, porém, de Collor de Melo, em 17 de dezembro de 1989, derrotando os grandes partidos políticos, pode vir a representar um grande avanço aproximando o modelo transicional de pessoal do modelo técnico pela redução das pressões políticas clientelísticas. Ocorreria, então, o início da modernidade administrativa no Brasil.

- a) a criação de “funções gratificadas”, desnecessárias sob a ótica técnica mas úteis do ponto de vista político adequando a remuneração ao “*status*” político de alguns servidores visando o fortalecimento dos partidos políticos;
- b) a exclusão global de certas classes, cujos ocupantes em sua maioria sejam politicamente influentes, do plano técnico de classificação de cargos.

## 9. Algumas considerações finais

### 9.1 A flexibilidade do modelo transicional

Dadas algumas exemplificações, relativas ao *modus operandi* do modelo transicional, resta, agora, tecer algumas considerações finais acerca do referido modelo.

A prática administrativa brasileira vem adotando desde 1937 (exceto de 1964 a 1985), embora não explicitamente. Na verdade, como já dissemos, o modelo tem a pretensão de assentar-se na realidade administrativa brasileira que, pelo menos desde a revolução de 1930, abandonou, por força das pressões modernizantes, o uso exclusivo do modelo clientelístico na administração pública adotando, também, o modelo técnico, especialmente após a criação do Dasp em 1937, por Getúlio Vargas.

Como é evidente, o modelo transicional é flexível, dinâmico e se ajusta às cambiantes mudanças políticas ocorridas no País desde 1930. Tudo se passa como se o modelo transicional estivesse situado a meio caminho, entre o modelo técnico, em uma das extremidades de um *continuum* e o modelo político na outra extremidade.

A meio caminho, mas não estaticamente. De 1937 a 1945 o modelo transicional, em administração de pessoal, esteve bem mais próximo do modelo técnico que do político.

De 1946 a 1964 ocorreu o inverso por força da volta dos Partidos Políticos e, conseqüentemente, também do Poder Legislativo.

De 1964 até o fim dos Governos militares ocorreu um fato interessante: o Poder Legislativo não se transferiu *in totum* para o Poder Executivo, como ocorreu no Estado Novo de Vargas, mas apenas enfraqueceu-se politicamente, legislando o Poder Executivo, em muitos casos, via Decretos-leis e sem audiência do Congresso Nacional.

Apesar disto o modelo transicional não voltou a aproximar-se do modelo técnico; pelo contrário, dele distanciou-se bem mais do que de 1946 a 1964, na verdade, nunca o sistema do mérito, em administração de pessoal, esteve tão distante da prática administrativa.

Quer isto dizer, porém, que o modelo transicional aproximou-se, como nunca desde 1930, do modelo político?

A resposta, por paradoxal que pareça, é sim e não.

Sim, se o modelo político for conceituado de uma forma puramente “fisiológica” na qual o preenchimento dos cargos pelo sistema do “pistolão” não visaria objetivos politicamente relevantes, tais como a consolidação e o fortalecimento dos Partidos Políticos, considerados estes como a única fonte real de legitimidade política.

Na verdade, não se buscou, a partir de 1964 e mais particularmente após 1968 e face a supressão das eleições diretas, a assimilação de novas forças sociais via adoção de um modelo transicional que se aproximasse do modelo político de tipo ideal.

Sem necessidade de obter o apoio de consideráveis segmentos da sociedade brasileira, por se tratar de um sistema politicamente fechado, o movimento de 1964, ao contrário de Vargas, não procurou aproveitar a oportunidade para reaproximar o modelo transicional do modelo técnico e, assim, elevar o nível de eficiência do sistema administrativo brasileiro tendo, ao inverso, preferido reduzir ao mínimo o ingresso por concurso público, o treinamento e o uso dos “critérios da motivação e da participação”<sup>14</sup> dos servidores que poderiam contribuir para o aumento da produtividade dos recursos humanos.

Afinal que modelo de administração de pessoal foi este, que inspirou as práticas administrativas adotadas após 1964, que nem se aproximou do modelo técnico e muito menos do modelo político (em sua versão ideal)?

A resposta está no fato de que somente em um regime politicamente mais aberto, e não mais predominantemente coercitivo e de participação restrita a pequenos grupos fechados, é possível falar-se em um modelo transicional. Especialmente com as características, e sobretudo com os valores, subjacentes ao que idealizamos e expusemos linhas atrás.

Na realidade, sem as condições trazidas por uma reforma partidária que possibilite o surgimento de partidos políticos capazes de alcançar o poder apenas pela força eleitoral não há como falar em um modelo transicional que busque, concomitantemente, usar do sistema de “pistolão” como fator de desenvolvimento político e do sistema do “mérito” como meio de atingir um maior desenvolvimento administrativo. Sem a abertura, dentro de um regime fechado, o modelo transicional se degenera não ocorrendo, por ausência de contrapressões junto à tecnocracia instalada no poder, nem as vantagens administrativas trazidas pela sua aproximação ao modelo técnico nem as vantagens políticas ocorridas com o uso do modelo clientelístico.

Em tal ambiente o modelo transicional se desvirtua em modelo “tecnocrático” não visando nem o desenvolvimento administrativo nem o desenvolvimento das instituições políticas mas tão só privilegiar um grupo minoritário em troca de fidelidade ao regime ditatorial.

E no Governo civil de Sarney – 15.3.85 a 15.3.90 – o que ocorreu?

Com o fim do regime militar e o surgimento da denominada Nova República, inicia-se o gradativo fortalecimento do Poder Legislativo e dos Partidos Políticos através da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, culminando com a promulgação da Constituição democrática de 5 de outubro de 1988. O novo Governo, porém, não adota nem o modelo técnico e nem o modelo transicional e se utiliza predominantemente do modelo político, visando fortalecer os dois partidos políticos que lhe davam sustentação no Congresso Nacional.

Não soube, porém, utilizá-lo com eficácia. Ao invés de assimilar poderosas forças eleitorais, até então marginalizadas pelos governos militares ampliando sua base de apoio popular, preferiu continuar prestigiando segmentos conservadores, escassos de votos, e cada vez mais repudiados pela sociedade brasileira, ansiosa por mudanças sociais e políticas de profundidade.

O Governo Sarney foi-se afastando cada vez mais das forças renovadoras e o resultado das eleições presidenciais de 1989 revela que os quatro primeiros colocados, Collor, Lula, Brizola e Covas representavam forças sociais marginalizadas pelo referido Governo.

<sup>14</sup> Graham, Lawrence G. op. cit. cap. 10, p. 168.

E o abandono por completo do sistema do mérito na administração pública federal trouxe graves conseqüências. Nunca o serviço público federal foi tão ineficiente, desmotivado, despreparado. Raros foram os concursos públicos e os talentos administrativos, por falta de oportunidades na área pública, se dirigiram para a área privada. Gostaria, ainda, de abordar mais dois aspectos do modelo transicional antes de encerrar este artigo.

A dicotomia teórica, tão comum no ensino administrativo brasileiro, não costuma aceitar modelos “mistos” e em administração de pessoal tende a manifestar uma verdadeira filosofia maniqueísta em que o modelo técnico seria o bem e o modelo político, o mal. Assim o modelo transicional utilizado na prática administrativa brasileira é inteiramente desconhecido no campo teórico.

Como muito acertadamente coloca Alceu Amoroso Lima, em artigo publicado no *Jornal do Brasil*, o brasileiro sofre da “influência desse espírito maniqueísta e dissociativo, de opor o bem e o mal sem transições, ora como dois antivalores puramente subjetivos ou imaginários, o que nos leva ao indiferentismo e ao conformismo, chagas vivas de nossa rotina histórico-social, ora como dois valores soberanos mas incompatíveis entre si, o que leva ao fanatismo e à intolerância, ao ódio e às lutas sociais e raciais”.

Tal espírito seria “falsamente filosófico, de um maniqueísmo dissociativo e desfigurador”.

No entanto, desconheço a existência de livros de administração de pessoal no Brasil que utilizem outro modelo que não seja o técnico em toda sua pureza de tipo ideal. Em conseqüência o ensino da disciplina leva os alunos, e dentre eles alguns futuros administradores de pessoal, a sofrerem desse espírito maniqueísta de que nos fala Tristão de Athayde. Acabam por adotar uma das duas seguintes posições, ambas radicais:

1. ou tornam-se “tecnocratas”, alienados da realidade circundante propugnando sempre por soluções inexecutáveis aos problemas atuais de pessoal na administração pública brasileira; ou
2. transformam-se, frustrados ao verificarem com o decorrer do tempo da impossibilidade de implantarem, *in totum*, o modelo técnico aprendido nos bancos escolares, em defensores e praticantes intransigentes do modelo político e, em conseqüência, ajudando a perpetuar a ineficiência, o desperdício e a baixa produtividade nos serviços públicos quando não se deixam conduzir pelos labirintos da politicagem.

O modelo transicional, ensinado e praticado de uma forma consciente e responsável, constitui-se, a nosso ver, em excelente oportunidade para a formação de espíritos equilibrados distantes dos radicalismos teóricos e práticos, ensinando os jovens a administrarem pessoas longe do imobilismo do que “é” e do sonho utópico do que “deve ser”.

Finalmente, como já se disse alhures, o modelo transicional pretende ser flexível e dinâmico. Daí termos lançado, como ressalva a uma das premissas básicas do modelo, a premissa *b*, a expressão “sempre que possível”.

## 9.2 O impacto da eleição de Collor de Melo na administração de pessoal

A eleição presidencial de Fernando Collor de Melo, em 17 de dezembro de 1989, em dois turnos, através de um Partido inexpressivo e de última hora, sem coligação partidária e derrotando partidos políticos de expressão como o PMDB, o PFL, o PT e o PDT além do PDS, PL e outros menores e baseado no apelo direto

às massas, sem a costumeira intermediação das máquinas político-partidárias, constituiu-se em um raro fenômeno eleitoral bem superior ao ocorrido com a eleição de Jânio Quadros em 1960, o qual contou com o total apoio da UDN, na ocasião o segundo maior partido político do País.

Desprezando debates no 1º turno, utilizando-se de inumeráveis comícios no maior número possível de cidades em todo o País e fazendo sua mensagem alcançar os mais recônditos lugarejos do interior, através do rádio e da televisão, anulou a desvantagem de não contar com um partido político fortemente estruturado por toda a parte.

É interessante observar que não foi a promessa de desenvolvimento econômico, de combate à inflação ou de uma rápida redistribuição da riqueza que o elegeu.

Foi sobretudo na área da administração pública, e em particular na administração de pessoal – tema deste nosso artigo –, que sua pregação sensibilizou considerável parcela de nossa população de todas as classes sociais especialmente das mais empobrecidas.

Na verdade falar em “caçar marajás” equivale a defender o sistema do mérito, o modelo técnico específico dos países desenvolvidos que, além das vantagens éticas, conduz a era da economia e eficiência na administração pública que o adota.

Como, porém, já vimos que nos países em desenvolvimento não existe infra-estrutura social e política que permita a plena implantação do sistema do mérito, como bem alertou Lawrence Graham, como agirá Collor de Melo para realizar sua principal promessa eleitoral?

Tivesse ele chegado ao poder ditatorialmente, como Getúlio Vargas de 1937 a 1945, bastaria revitalizar o Dasp e impor de cima para baixo, em todos os órgãos públicos, o sistema do mérito exigindo admissões exclusivamente através de concursos públicos, inclusive na administração indireta e fundacional, além de impor padrões éticos nos testes de seleção das empresas públicas ou sociedades de economia mista cujo capital votante fosse em sua maioria pertencente ao Governo.

Além disto os “marajás” seriam sumariamente demitidos, a estabilidade dos funcionários públicos suspensa até total eliminação dos “fantasmas” ou ociosos e a seguir viria um amplo programa de treinamento, promoções com base exclusiva na produtividade dos servidores e um novo plano de classificação de cargos e salários que conduziria ao pagamento de remuneração igual a todos os que exercessem atribuições iguais.

Mesmo assim esta modernidade administrativa alcançada desta forma não resistiria – como a de Vargas não resistiu – a posterior redemocratização do País.

O Presidente Collor de Melo, nesta questão, tem a seu favor:

- a) O fato de ter sido eleito pela maioria absoluta dos votos válidos, o que lhe confere elevada legitimidade e autoridade;
- b) A circunstância de governar sob uma nova Constituição que dedicou à administração pública especial atenção (o capítulo VII do Título III) determinando no art. 37 que tanto a direta como a indireta e a fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, ao Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- c) A derrota dos grandes partidos políticos sem condições, assim, de exercerem pressão clientelística sobre a administração pública, o que facilitará enormemente a aproximação da administração de pessoal, em seu Governo, do modelo técnico.

E, por outro lado, encontrará as seguintes dificuldades:

a) Uma forte oposição política no Congresso representada pelos partidos políticos que, embora derrotados nas eleições presidenciais de 1989, detêm ainda considerável número de deputados e senadores. Face às eleições de 3 de outubro de 1990 que renovarão os mandatos legislativos estes partidos estarão empenhados em dificultar o sucesso do Governo Collor de Melo. Muitas das medidas necessárias exigirão a aprovação de projetos de lei.

Reportagem do *Jornal do Brasil* de 11.1.90, à página 4, fala no objetivo de parlamentares de diversos partidos de formarem um grupo de controle constitucional destinado a exercer a vigilância do Poder Executivo. A idéia central, esclarece, “é a de evitar que o novo Presidente da República mantenha a faculdade de governar através da edição indiscriminada de medidas provisórias”;

b) Em face da grave crise do Estado brasileiro, Collor precisará realizar “grandes programas de desenvolvimento social e econômico de reforma do Estado, de modernização da sociedade e de erradicação do cartorialismo corporativo” para usar das palavras de Hélio Jaguaribe em artigo intitulado “O fio da navalha”, publicado no *Jornal do Brasil* de 11.1.90.

Como, pois, neste cenário realizar a modernidade administrativa de forma duradoura?

A estratégia que imaginamos teria as seguintes características:

1. Até a renovação do Congresso Nacional, com o início da próxima legislatura, a prioridade máxima estaria no acirrado combate à elevada inflação herdada do Governo Sarney.

2. Instalado o novo Congresso Nacional e uma vez debelada a inflação dar-se-ia início aos grandes programas de desenvolvimento social e econômico de que fala Hélio Jaguaribe e a que acrescentaríamos o da modernidade administrativa. (Jaguaribe, nesta última área, propõe, desde o início do Governo, a formação de equipes de trabalho capacitadas a garantir a correta formulação, supervisão e execução dos programas iniciais – algo em torno de 500 pessoas qualificadas – enquanto não se modernize a máquina burocrática.)

3. Na suposição do apoio de um Congresso Nacional renovado aos programas modernizantes restaria, então, o combate final ao subdesenvolvimento político existente no Brasil. Torna-se imprescindível o fortalecimento dos partidos políticos a fim de assegurar a estabilidade e eficiência do sistema democrático. Tradicionalmente tem-se utilizado da administração pública através do clientelismo – o modelo político de administração de pessoal – para obter-se tal objetivo. Em um cenário próprio de um país em desenvolvimento não havia opção: ou se usava o modelo político ou no máximo e com resistências, o modelo retrodescrito, o transaccional.

Estou convencido de que sem a modernidade política, afastando-se o controle da burocracia administrativa das mãos dos grupos políticos e assegurando-lhe autonomia para executar as políticas públicas com alta competência, ao Governo Collor de Melo só restaria buscar o apoio de um dos grandes partidos políticos através do uso tradicional dos milhares de cargos da administração pública através do sistema do espólio. E, neste caso, a modernidade administrativa, a “caça aos marajás”, estaria irremediavelmente comprometida. E o Estado paquidêmico, ineficiente e perdulário, continuaria a devorar o orçamento da União comprometendo os programas de desenvolvimento e precipitando o retorno da inflação.

A saída para o impasse – fortalecer os partidos políticos e conseqüentemente o regime democrático sem comprometer a modernidade administrativa, que exige a

plena implantação do sistema do mérito, – estaria na adoção do regime parlamentarista de Governo.

O parlamentarismo, por sua natureza, prestigia e fortalece os partidos políticos uma vez que o chefe do Poder Executivo necessita da confiança do Congresso Nacional e é substituído quando dela decai. O Presidente da República tem seu papel a cumprir como Chefe de Estado inclusive o de exercer o poder moderador entre o Conselho de Ministros e o Parlamento.

O sistema parlamentarista, por outro lado, exige a modernidade da administração pública caso contrário instalar-se-ia o caos administrativo. Cada gabinete ministerial que chegasse ao poder, face ao natural rodízio de gabinetes no parlamentarismo, promoveria um festival de exonerações e nomeações em todo o serviço público de uma forma clientelística tão intensa e constante que inviabilizaria o próprio regime parlamentarista.

Finalizando diríamos que o modelo transicional em administração de pessoal no serviço público é o mais funcional enquanto o Brasil for, estruturalmente, um país em vias de desenvolvimento.

O modelo técnico, baseado no sistema do mérito e nos princípios da economia e da eficiência, se imporá, porém, desde que o Governo Collor de Melo seja o iniciador da modernidade no Brasil, econômica, política, administrativa e social.

Caso, contudo, apenas a modernidade administrativa seja implantada, as pressões políticas oriundas do Congresso Nacional renovado, e, dentro do sistema presidencialista, a necessidade de cooptação de pelo menos um grande partido político para lhe dar sustentação obrigará o novo Governo a dar marcha à ré na reforma administrativa, a fim de atender à política de clientela.

Estamos escrevendo este artigo 60 dias antes da posse do Presidente eleito. Sua publicação, porém, ocorrerá cerca de 60 dias após a posse. Assim, quando o leitor estiver lendo-o já diversas medidas de impacto em diversas áreas estarão adotadas.

Será preciso, porém, aguardar algum tempo para que se possa analisar se finalmente elas conduzirão à reforma do Estado, à modernização da sociedade e à erradicação do cartorialismo corporativo de que nos fala Hélio Jaguaribe.