

Uma estratégia de reforma do Estado

Gileno Fernandes Marcelino

Secretário Geral Adjunto da Secretaria de Planejamento e
Coordenação da Presidência da República — SEPLAN-PR e
Professor da Faculdade de Economia e Administração —
FEA-USP

INTRODUÇÃO

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

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

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

REFORMA DO ESTADO: UM NOVO PARADIGMA

As teorias modernas de organização foram elaboradas em países industrializados, sobretudo os Estados Unidos, e exprimem-se em alguns conceitos teóricos já suficientemente discutidos no Brasil. Apesar dos enfoques diferentes de cada uma dessas teorias, no conjunto elas indicam os seguintes impactos nos modelos organizacionais atuais, de acordo com trabalho anterior do autor (Marcelino, 1981)

- estabelecem uma ruptura no modelo de organização burocrática, caracterizada pela especialização e impessoali-

dade dos cargos públicos e estruturas rígidas estabelecidas por função, processo ou clientela;

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

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

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

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

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

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

Na realidade, a reforma do Estado já começou em nosso país, com a nova Constituição que traduz os anseios da sociedade brasileira em construir um Estado correspondente ao seu nível político, econômico e cultural. Cabe-nos agora, após a elaboração da nova Carta, levar essa reforma à Administração Pública, através da mudança de suas políticas, sistemas e procedimentos.

AS DISFUNÇÕES DO ESTADO ATUAL

Em artigo publicado na Revista da CEPAL, Kliksberg (1987), um dos principais *experts* das Nações Unidas na área de administração pública, analisando a herança administrativa latino-americana a partir de um passado de disfunções políticas, apresenta as principais deficiências desse Estado Herdado na América Latina, que podem ser adaptadas para exame no caso brasileiro.

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

Em segundo, o aparato estatal apresenta um baixo nível de articulações governamentais. O Estado no Brasil evoluiu para uma situação dicotômica: de um lado a Administração

Direta e Autárquica (à qual podemos acrescentar os Poderes Legislativo e Judiciário, com regras semelhantes de funcionamento, com exceção da remuneração de pessoal) e de outro a Administração Indireta, descentralizada. A essas somam-se as Administrações Estaduais e Municipais, com suas especificidades. O setor descentralizado, estatal, cresceu a partir de tentativas de fugas ou escapismos das regras formais e burocráticas da administração central.

Na realidade, a administração direta não teve condições de exercer o novo papel intervencionista do Estado, de promotor do desenvolvimento econômico nos países latino-americanos e a alternativa foi criar empresas públicas, de economia mista, e fundações para atender às novas necessidades. Isto provocou a perda de coordenação e articulação entre a administração centralizada e a descentralizada.

É fato conhecido no Brasil que algumas empresas públicas têm maior poder político e econômico do que os Ministérios aos quais estão vinculadas.

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

Em quarto, o aparato governamental mostra um profundo desentrosamento com a sociedade e os cidadãos. Não se estabeleceram mecanismos de participação dos cidadãos. Apesar da experiência bem-sucedida, enquanto durou, do Programa de Desburocratização, a verdade é que não se têm hoje, no Brasil, instrumentos de garantia dos cidadãos no plano administrativo, apesar das normas legais e comissões existentes. Nem o Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE, nem a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão — CÓDICI exercem a contento esse papel.

Por último, o Sistema de Pessoal Civil somente agora começa a ser reconstruído, com o novo Plano de Carreira (D.O.U., 1987). Não existe uma política de pessoal desde a década de 70, quando o DASP perdeu *status*. A questão de pessoal é decisiva para o aumento de produtividade, eficiência e eficácia do setor público e tornou-se um projeto prioritário do atual esforço de reforma administrativa.

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

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

Algumas das respostas a essa pergunta:

- as estruturas estatais deveriam ser altamente flexíveis, ao contrário da rigidez atual, para enfrentarem as turbulências e as incertezas dos dias de hoje. Isto implicaria

em se deixar de lado a tecnologia clássica das reestruturações organizacionais e buscar novas formas como o gerenciamento de projetos ou a estrutura matricial, ao invés de detalhar organogramas, regimentos internos ou descrever funções;

- o perfil organizacional deveria estimular e provocar o pensamento estratégico. Assim, propõem-se uma busca de monitoramento e integração com o meio ambiente e a revisão de procedimentos e práticas atuais, ao invés de buscar eficientizá-los através de instrumentos modernos como o computador;
- em decorrência dessa busca de flexibilidade e estratégia, deve-se procurar desenvolver a capacidade do Estado de promover projetos multi-institucionais, projetos que logrem quebrar as barreiras da departamentalização tradicional existentes nas organizações burocráticas. A realidade é multidimensional e interdisciplinar e necessita de diferentes órgãos e entidades para sua transformação e mudança;
- em quarto lugar, o Estado moderno deveria incentivar a participação e a motivação dos seus servidores. Os modelos burocráticos tradicionais, pela sua impassibilidade e mentalidade, sufocam essa motivação. As organizações do futuro devem ser crescentemente participativas;
- um quinto ponto do perfil organizacional desse Estado do futuro é o estabelecimento de um intercâmbio absolutamente ativo com a sociedade e os cidadãos. Este é, aliás, um princípio básico dos regimes democráticos e é, também, uma exigência em termos de eficiência administrativa;
- uma decorrência desse ponto e, é claro, da própria crise que assola a América Latina, é a capacidade gerencial do Estado em um clima de administração de escassez. Isto é tão mais importante na medida que, por causa da crise, o Estado brasileiro fez uma opção por programas sociais que exigem capacidade gerencial porque são, essencialmente, programas multi-institucionais;
- por último, o Estado deve melhorar sua infra-estrutura institucional para o desenho de políticas públicas. O Estado brasileiro, em particular, e o latino-americano, em geral, devem desenvolver condições de eficiência organizacional com adequados sistemas de informação e suporte institucional para continuar desempenhando seu papel de indutor e promotor do processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que percorrem o complicado caminho da integração regional.

UMA PROPOSTA PARA REFORMAR O ESTADO

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

Mas, a revisão desse papel do Estado e, especialmente, dos enfoques tradicionais de reforma inicia-se, na região, a

partir de uma reavaliação teórica e conceitual do transplante das noções de racionalidade e eficiência herdadas das sociedades industriais e assimiladas pelos países em desenvolvimento da América Latina. São exemplos desse tipo de reavaliação o ensaio de Salgado & Kliksberg (1985) sobre Políticas de gestão pública e o papel do Estado na presente situação da América Latina e Caribe e o livro de Oslak (1987) sobre Políticas públicas e regimes políticos ou, o artigo de Motta (1987) sobre Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano, ou, ainda, as conclusões do Congresso Ibero-Americano sobre Sociedade, Democracia e Administração Pública realizado em 1986 no Instituto Nacional de Administração Pública da Espanha e que congregou coordenadores e especialistas de reforma administrativa de toda a América Latina.

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

A COPRE é composta de 35 personalidades públicas venezuelanas de alto nível que representam as forças mais importantes do país: os principais partidos políticos, a Central de Trabalhadores, os organismos empresariais, as universidades etc., em uma composição muito semelhante, até em número, à antiga Comissão de Reforma Administrativa (D.O.U., 1985) que existiu na primeira etapa da atual reforma administrativa brasileira.

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

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

Dentre as principais conclusões dessa reforma do Estado na Venezuela, mencionadas por Gabaldon (1987), vale a

pena salientar:

- a reforma do Estado é um processo de maior complexidade, talvez um dos mais complexos que se possa encontrar. Tradicionalmente, predominou na América Latina o enfoque formalista nas reformas administrativas: a mudança de estruturas e organogramas seria suficiente para anular a máquina estatal. As inúmeras experiências realizadas comprovam as deficiências desse enfoque tradicional;
- a reforma é um processo de mudanças política e social onde se transformam as correlações de poder, interesses, atitudes, desenvolvimentos tecnológicos e níveis de capacitação, além dos organogramas. A modificação destes é uma pequena parte da mudança total;
- um outro tipo de conclusão é que o problema de reforma foi encarado na região com uma perspectiva normativista em oposição à desejável, ou seja, a perspectiva heurística.

Como diz Kliksberg (1987), "a gestão eficiente de organizações complexas é um campo preferencial de experimentação social a nível internacional e há uma busca permanente de soluções a partir de investigação e da prova de novas tecnologias". Um enfoque heurístico, experimental, pode acrescentar alternativas relevantes à reforma;

- em quarto lugar, adverte-se contra as estratégias de reformas globais. A experiência latino-americana indica a necessidade de aplicar estratégia seletiva, onde o esforço reformista se concentre em pontos estratégicos, a partir da perspectiva de metas nacionais prioritárias;
- em quinto, coloca-se a necessidade de integração entre os sistemas de planejamento global e formulação de políticas e o sistema de desenvolvimento administrativo. São duas áreas, no mínimo, indiferentes quando não rivais. Os planejadores, normalmente, subestimaram a importância da capacidade de gestão disponível para cumprir a alternativa econômica eleita. Os reformistas administrativos tenderam a se encerrar na produção de meios para a reforma, sem conexão com o marco de planejamento no qual os meios da reforma se transformaram em fins.

Inicia-se agora, na América Latina, a aproximação entre as duas áreas, através de esforços coordenados pelo ILPES — Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social e pelo CLAD — Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, com a realização do *Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público* (1987), do qual participou o autor.

- em sexto lugar, outra via importante é a superação do **despotismo ilustrado**, ou seja, tratar de reformar o Estado através de um grupo qualificado que produz um plano de reforma. A ciência gerencial moderna caminha em outra direção. As reformas feitas de fora das organizações são ineficientes. A idéia é que a eficiência se obtém através da participação, no processo de reforma, de vastos segmentos sociais, entre os quais ressaltam os funcionários e os próprios cidadãos;
- uma conclusão adicional é a especificidade tecnológica do problema público. Criou-se, na América Latina, a

ilusão de que o problema público resolver-se-ia com soluções gerenciais extraídas mecanicamente do setor privado. A evidência empírica mostra que esse tipo de **transplante** tende a ser errôneo. Há peculiaridades na gestão pública que requerem a adoção de tecnologias específicas, no momento adequado;

- é importante para a América Latina superar o que Hirschman (1964) chama de **fracassomania**. Dizia este autor americano, analisando a América Latina, que na região se parte, com frequência, da presunção de que todo projeto importante não vai ser levado a bom tempo. Esta **fracassomania** leva à **profecia que se auto-realiza**. Não há alguma razão técnica ou científica para pôr em dúvidas, por exemplo, que o sistema democrático e absolutamente capaz de produzir organizações eficientes e de manejá-las de forma adequada; por outro lado, as experiências latino-americanas mostram as potencialidades dos processos de integração. É necessário superar os modelos de trabalho descoordenados e passar ao intercâmbio sistemático de experiências dos países da região que se encontram em situações muito semelhantes, do ponto de vista administrativo. Assim, a realização de programas conjuntos de pesquisa de administração ou, ainda, de formação de gerências públicas são áreas importantes de intercâmbio da região;
- por último, é importante ressaltar que esse novo enfoque trata de transformar o Estado e não somente modernizá-lo. A modernização é apenas uma das dimensões da transformação necessária. O enfoque da reforma do Estado é não somente técnico mas essencialmente político e social.

À GUIA DE CONCLUSÃO...

A reforma do Estado não sobreviverá, como já aconteceu com as reformas administrativas anteriores, se não contar com o respaldo da população. Há que se costurar, irremediavelmente, a obra do Governo com as aspirações sociais, o que significa, antes de mais nada, o exercício de uma prática democrática, porém esquecida nesse país de curta memória: a prática de ouvir os agrupamentos sociais e a própria sociedade, conforme menciona o autor (Marcelino, 1988) em tese acadêmica.

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

Assim, a reforma do Estado não é um conjunto de leis e decretos. É uma meta global de Governo; conceituada desta forma, poderá se transformar em um fio condutor e uma obra nobre, que atravessará o espaço e o tempo sem se esgotar.

Para existir, como tal, são necessárias medidas, decisões e atitudes. Por isso, a reforma do Estado pode começar

a delinear seus produtos iniciais, mas sem perder a sua conceituação ou o seu significado maior — um fórum permanente de debates, idéias e transformações.

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

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

Referências Bibliográficas

Anales del Primer Encuentro de Planificación Económica y Gestión del Sector Público. ILPES/CLAD, Buenos Aires, 1987.

BRASIL. Decreto nº 91.501, de 31 de julho de 1985. Institui a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal. *Diário Oficial da União*, 01/09/85.

BRASIL. Decreto-lei 2.403, de 21 de dezembro de 1987. *Diário Oficial da União*, 22/12/87.

COPRE - GABALDON, Arnoldo. *La gerencia publica necesaria*. Caracas, 1987.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estu-*

dios sobre politica económica en América Latina. Madrid, Aguilar, 1964.

KLIKSBERG, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (31): 179-99, abr. 1987.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Modernização administrativa na educação. *Revista de Administração Pública*, 15 (nº esp): 98-141, 1981.

MARCELINO, Gileno Fernandes. A reforma administrativa e sua comunicação: a prática do governo e a versão da imprensa. São Paulo, 1988. Tese (Livre-Docência). Escola de Comuni-

cações e Artes da USP.

MOTTA, Paulo Roberto. *Modernização administrativa: propostas para o Estado latino-americano*. Rio de Janeiro, FGV, 1987. (Cadernos EBAP).

OSLAK, Oscar. Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas en CLAD. Selección de Documentos Classe VI(1), Oct. 1987.

SALGADO, Ignacio Pérez & KLIKSBERG, Bernardo. Políticas de gestión pública: el rol del Estado en la presente situación de América Latina y el Caribe. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, VI(3), Bélgica.

Recebido em junho/89