

# Repensando Brasília, a capital do futuro

William de Carvalho (\*)

Uma das mais importantes consequências políticas resultantes do reingresso do País numa nova atmosfera de liberdade foi a constatação da necessidade de se proceder a uma profunda análise crítica sobre o governo, como entidade legitimamente organizada para prestação de serviços visando ao bem-estar geral da população.

Enquanto não se processa tal análise e, a partir das suas evidências, se introduzem mudanças capazes de conciliar a Administração com a Política, os ideais da Nova República correm riscos de distorções estruturais, que comprometem seriamente os resultados que toda a nação espera e anseia.

Consistente com essas preocupações, o Governador José Aparecido de Oliveira acaba de instituir um vigoroso programa de mudanças no aparato institucional, administrativo e gerencial do Governo do Distrito Federal, o qual, sem incorrer em radicalismos, deverá questionar verticalmente a organização, os programas, os resultados e as formas de comportamento da administração pública no Distrito Federal, procurando conter e corrigir a sua vocação para crescer e ocupar espaços, no mais das vezes, muito além da sua capacidade técnica e das pró-



prias aspirações da população, desabituada a participar, opinar e avaliar seus governantes.

Contudo, a tarefa que se coloca atualmente para o GDF, como ademais para todo o serviço público brasileiro, é muito mais complexa do que aquilo que vem sendo-

zurrado, já há alguns anos no Brasil, sob o título de *reforma administrativa*.

De fato, os acanhados sucessos acumulados com as muitas reformas do passado (federais, estaduais e municipais) fazem pouca justiça à criatividade dos muitos especialistas que as conceberam e conduziram e sugerem, por isso mesmo, que o descrédito automático que a expressão "reforma administrativa" vem provocando deve ser posto à conta da impropriedade de arrolar sob esse nome expectativas de mudanças, que erroneamente focalizam o *administrativo* do Governo, ao invés de atentarem para questões institucionais e doutrinárias que formam o caráter do Estado Moderno.

A questão, portanto, não é resgatar o nome, ou fazer um exercício de etimologia buscando novo rótulo (modernização administrativa?), mas formular objetivos de mudança que contemplem o essencial, o substantivo, as finalidades do governo, a partir de um entendimento adequado das forças políticas e culturais

que formam as novas aspirações nacionais, dando conteúdo ao serviço público.

**Governo e Administração:**

**As suas gramáticas de comunicação política**

O GDF pretende ousar orientando o seu programa de mudanças para áreas que, pelo menos convencionalmente, ainda não freqüentaram a agenda dos reformadores do serviço público brasileiro.

Com essa vocação, o esforço de "reforma" estará vinculado ao papel da administração pública no processo de desenvolvimento, devendo, conseqüentemente, se subordinar a propósitos inspirados diretamente nas características dos problemas do Distrito Federal e só secundariamente em medidas de racionalidade interna dos seus serviços burocráticos.

Para entender o papel da administração pública no DF é necessário colocá-lo no contexto brasileiro e, a partir daí, estudá-lo como parte integrante de um grande sistema nacional, com o qual mantém contínua interface. Por isso, é mister que se entendam as linguagens políticas, que veiculam a comunicação entre Governo e Administração para se atuar sobre esses processos.

O Brasil, desde Jacques Lambert e Inácio Rangel, é visto de uma perspectiva dual, mutuamente excludente, que pode ser explicada a partir do entendimento de quatro gramáticas, assim propostas por Edson Nunes:

- Clientelismo;
- Universalismo de procedimentos;
- Corporativismo; e
- Insulamento tecnocrático.

\*Sociólogo, Secretário da Reforma Administrativa do Governo do Distrito Federal

## IDÉIAS

O clientelismo como posição política e sociológica está na mais pura tradição colonial do País, pois, desde os primórdios da colonização, o "jeitinho", o compadrio, o filhотismo, o paternalismo, a atividade predatória estão vincados no fundo de uma parte da cultura brasileira.

Na verdade, durou muito pouco a suposição de que o "coronelismo" tivesse uma base estritamente rural, pois que, modernamente, depois da explosão da urbanização sem industrialização, ele corporificou-se perfeitamente nas regiões metropolitanas, tomando uma nítida feição urbana e suburbana.

O contraponto do Brasil clientelístico é o universalismo de procedimentos, cuja gramática está na base do Estado Moderno, tendo como paradigmas os sistemas representativos europeu e norte-americano, em que despontam o mérito e a competência, tendo de um lado o político moderno e, de outro, a burocracia.

O Dasp, a partir de 1938, guiou o seu esforço de modernização da administração pública por meio de processos reformistas, que deveriam teoricamente culminar com a implantação do Estado Moderno — weberiano, meritório, imparcial... — muito semelhante, no julgamento de Lawrence Graham, ao empreendimento de Pedro, o Grandê, em modernizar o estado czarista.

Esse sistema de mudanças sob a inspiração do universalismo de procedimentos se orientou, contudo, como estratégia de contestação ao clientelismo, resultando que a redemocratização de 1945 buscasse erradicar "valores e conquistas daspianas", ao invés de separar o joio do trigo. A ótica do universalismo pretendido pelo Dasp só enfocava o político como um perturbador, reduzindo, em consequência, a riqueza do universo político a um clientelismo predatório, que muito contribuiu para a destruição do aparelho parcialmente organizado do Estado, deixando de fora somente as burocracias mais rapidamente institucionalizadas, como a das Forças Armadas, do Itamaraty e do Ministério da Fazenda.

Contudo, o Brasil não se esgota nessa bipolaridade, porque há outras forças muito expressivas de formulação e de contestação do pensa-

*Para entender o papel da administração do DF é necessário colocá-la no contexto brasileiro e, a partir daí, estudá-la como parte integrante de um grande sistema nacional, com o qual mantém contínua interface. É preciso entender as linguagens políticas para atuar sobre os processos internos.*

mento político, expressas no corporativismo moderno, inspirado diretamente na "Carta del Lavoro" de Mussolini, aclimatada no Brasil desde a Revolução de 30, através de Federações da Indústria e do Comércio, tanto quanto em sindicatos, como o dos metalúrgicos, cujos procedimentos incorporam um rico filão ao cenário político e administrativo do País.

Finalmente, há uma outra vertente representada pela noção de insulamento tecnocrático e que traduz um "modus operandi", pelo qual determinadas áreas do Estado fogem do clientelismo e devem ser geridas com competência gerencial, independentemente da filiação partidária.

Segundo essa ótica, áreas de competência como a Diretoria de Câmbio do Banco do Brasil, a Receita Federal, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Embrapa, a CPRM e outras não podem ser geridas de acordo com um modelo clientelístico "tout court", sob pena de inviabilizar políticas substantivas do Estado.

Em síntese, para se entender, reformar e administrar o Brasil moderno, aí incluída a Capital do Futuro, é necessário compor um "esperanto", que permeie as quatro gramáticas sugeridas por Edson Nunes e numa artística alquimia política faça nascer delas o Estado Moderno Brasileiro.

Por esse motivo é absolutamente necessário buscar o político em cada uma das quatro gramáticas e achar os estadistas políglotas, que as tra-

duzam segundo os altos interesses nacionais. E, assim, será certamente possível superar o tremendo passivo social e despontar, nesse final de século, como a primeira civilização dos trópicos.

### OS PROBLEMAS DA ENGENHARIA SOCIAL

Considerada sua condição de subsistema no cenário nacional, formado por gramáticas contraditórias, mas mutuamente dependentes para o êxito de qualquer projeto político, Brasília é, atualmente, uma das mais importantes capitais do País e entre as primeiras do mundo como concepção arquitetônica, expressa com rara monumentalidade, consideradas todas as experiências já tentadas pelo homem.

Contudo, a Brasília desse final de década de 80 constitui um enorme desafio social, onde já é difícil hierarquizar problemas, tanto pelo volume e gravidade das demandas reprimidas, quanto pela necessidade de recuperar o tempo disperso com preocupações secundárias.

Em recente pronunciamento perante o Senado Federal, o Governador José Aparecido de Oliveira traçou os problemas da administração pública no Distrito Federal:

Os problemas são múltiplos e vão desde a segurança pública e as doenças do solo, como a proliferação de erosões, até o oneroso e antieconômico serviço de transporte coletivo. Os problemas de saúde pública, de educação, com déficits de qualidade, de quantidade e distorções apontam o descaso com que se deixou andar nos últimos anos, à obra dos pioneiros. O exemplo está nos crimes de apropriações de áreas do Distrito Federal pelos condomínios fraudulentos e nos abusos de apropriação de áreas públicas, permitidos por governos que tudo permitiam, inclusive a violência contra o cidadão.

Cidade planejada para viver em conforto e folga de serviços públicos com apenas 500 mil habitantes, no ano 2000, já abriga mais de 1 milhão e 600 mil pessoas. As nossas projeções indicam que chegaremos ao fim do século com mais de 3 milhões de habitantes, mas a ONU nos adverte, através de seus órgãos técnicos de que a força de atração migratória

nos fará chegar ao espantoso número de 4 milhões. Trata-se, portanto, de providenciar, em menos de 14 anos, uma estrutura urbana dez vezes igual ou maior do que o Plano Piloto inicialmente idealizado. É nesta escala de explosão populacional que deveríamos estar atuando desde a década de 70'.

Para colocar os problemas do GDF em perspectiva de solução, é preciso também não perder de vista três outras importantes circunstâncias.

Primeira, o entendimento das muitas implicações da situação geográfica de Brasília no centro do Brasil, com todas as conotações geoeconômicas e geopolíticas, que essa condição impõe à reformulação da administração pública, que hospeda os Poderes da República.

É mandatário, por isso, conhecer e discutir, de forma competente e abrangente, a questão da vocação do Distrito Federal como espaço político e social, aclarando questões centrais, como a atual competência do setor privado que movimenta a economia regional, os grupos e comunidades organizadas, as características da nova Federação, que resultará da Constituinte com novos papéis, encargos e recursos para os "federados".

Segunda, é necessário resolver a questão estratégica do uso do solo, como vetor econômico e social que na verdade constitui a principal fonte de demanda sobre o GDF, considerando o fato de a Capital, então planejada para algumas centenas de habitantes, ter rapidamente ultrapassado essa escala otimista do passado.

O uso do solo é o ponto de encontro e de choque do "poder de polícia" e do "poder de propulsão" do GDF, como uma espécie de prefeitura de grande porte, que deve disciplinar essas relações, considerando-as como matriz da atuação do governo organizado sob a forma de planos, programas etc — incidentes tanto sobre o meio de vida e o transporte, quanto sobre a atividade econômica, que aí se assentam, gerando demanda de serviços para a Administração.

Finalmente, Brasília, como foi colocado por Tancredo Neves, é "uma cidade cassada", pois não exercita autonomia política para selecio-

nar suas leis e demais soluções formais, que são da competência constitucional do Senado Federal.

Por força dessa circunstância, o GDF adota, por exemplo, todos os acertos e desacertos da administração de pessoal que é praticada pelo Dasp, muito embora tenha acumulado evidências de que tal orientação não atende os interesses do governo local.

Do mesmo modo, a lei orgânica do DF, a 4545, é de 1964, tendo sido idealizada para uma prefeitura de porte médio e inspirada dentro do melhor modelo da época, que colocava nas entidades de administra-

*Muitos fracassos na administração pública devem-se à falta de informações e controle adequados. O êxito nesse campo é mais ou menos impossível quando a sua atividade não é organizada, planejada e controlada de maneira bastante racional. Os dirigentes nem sempre delegam autonomia.*

ção indireta todo o repertório de atuação do serviço público, onde a concepção e implementação de programas de trabalho seguem a orientação da eficiência setorial, tendo produzido os desequilíbrios e disfunções hoje de pleno conhecimento público.

#### PREMISSAS DE MUDANÇAS PARA O GDF

O "quadro clínico" da administração pública no GDF, com cenário-objetivo de mudanças, é bastante semelhante ao do panorama nacional, nos três níveis de governo, mostrando, de um lado, as questões de comportamento, com distorções longamente arraigadas no próprio caráter nacional; de outro, os problemas de organização, decisão e funcionamento, resultantes do esgotamento e exaustão das soluções formais vigentes; finalmen-

te, as grandes áreas de formalismo e muitos equívocos, conseqüentes da falta de criatividade e inovação na gestão do serviço público.

No primeiro caso, é importante registrar a falta de credibilidade que acompanha, com raríssimas exceções, os planos e decisões do Governo; a falta do senso de missão e de compromisso com resultados; a abulia da grande massa de servidores, acomodada pela ausência de cobranças e de exigências; a predominância das soluções paternalistas incontroladoras da ineficiência etc.

No segundo caso, é visível o monumental volume de atos formais com força prescritiva sobre pessoal; o baixo nível de atuação operacional, denunciando o despreparo de um número significativamente grande de servidores; a padronização de soluções estruturais abrigando ou revelando quase nenhuma relação entre recursos disponíveis e finalidades; o desinteresse pela noção de custos, gerando uma multiplicidade de meios e formas de desperdício e paralelismos etc.

Finalmente, como agregado das situações anteriores, há problemas crônicos, como a grande distância entre o que se discute, o que se decide e o que se faz; o visível equívoco ao se investir em treinamento na presunção de resolver problemas de recrutamento e seleção de pessoal; o uso muito freqüente da expansão da estrutura administrativa para resolver problemas de melhoria salarial; etc.

O caminho pretendido pela recém-criada Secretaria Extraordinária para a Reforma Administrativa do Governo do Distrito Federal, para o encaminhamento dessas questões, segue direções que deverão propiciar, certamente, resultados muito mais significativos para a população. O próprio Governador resumiu, em três pontos, as premissas básicas de uma burocracia modernizada, como a que pretende para o Distrito Federal:

- transparência do governo à fiscalização do povo, formada no debate permanente e na consideração de todas as críticas e denúncias;
- reativação da economia com a transferência prioritária de recursos orçamentários para onde se concentram os maiores bolsões de pobreza e abandono; e

- restauração do verdadeiro princípio de autoridade, que não se compraz com seus erros, nem se cristaliza na omissão.

Essas diretrizes, ao mesmo tempo que dotam a administração pública de caminhos e finalidades, dando-lhe densidade específica em termos de transparência, prioridade social e responsabilidade política, excluem áreas de comportamento demoradamente presentes no “negócio” da reforma.

Assim, não mais se justifica a reiteração do discurso algo monótono pela simetria das preocupações tecnocráticas, que focalizam mudanças de desenho de organogramas, formas e mecanismos de vinculação de empresas, superaquem as expectativas do público interno e externo e creditam ao passado quase todos os desacertos da máquina administrativa.

Do mesmo modo, estão sobejamente superados, tanto o discurso de mobilização, quanto os planos de trabalho, associados com propósitos de reformular toda a máquina administrativa governamental, sem conceder-lhe qualquer valor em termos de experiência acumulada, nivelando todos os problemas e todos os setores do governo e praticando um autêntico alinhamento cultural e metodológico.

Nesse particular, parece não ser muito realista colocar o debate da reforma como reflexo do tamanho da estrutura do serviço público, da população de servidores, das necessidades de contenção de gastos públicos, etc, mesmo porque esses são problemas gerenciais do dia-a-dia, que podem ser conduzidos ou reconduzidos com alguma determinação de autoridade, dispensando os ônus dos programas de reforma administrativa.

Não restam dúvidas de que o ideário a que se deve subordinar as reformas é bastante diferente, porque as verdadeiras questões que corporificam o projeto político da Nova República se referem primeiramente às relações do governo com a sociedade, as quais, depois de convenientemente dimensionadas, servirão de parâmetro orientador para a organização dos instrumentos de ação institucional, ou seja, a burocracia do serviço público.

A reforma administrativa colocada nessa ótica e a serviço do novo projeto político brasileiro tem tudo

*Clientelismo predatório contribuiu para destruir o aparelho organizado parcialmente no Estado, deixando de fora apenas as burocracias mais rapidamente institucionalizadas, como a do Itamaraty, das Forças Armadas e do Ministério da Fazenda. Certas áreas fogem desse quadro e são bem gerenciadas.*

a ver com a Constituinte, porque ela deve guindar-se a uma agenda que busque respostas para questões, como:

- Competências do setor público e do setor privado na dinamização da economia;
- Partição de encargos, recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, aí incluído o DF;

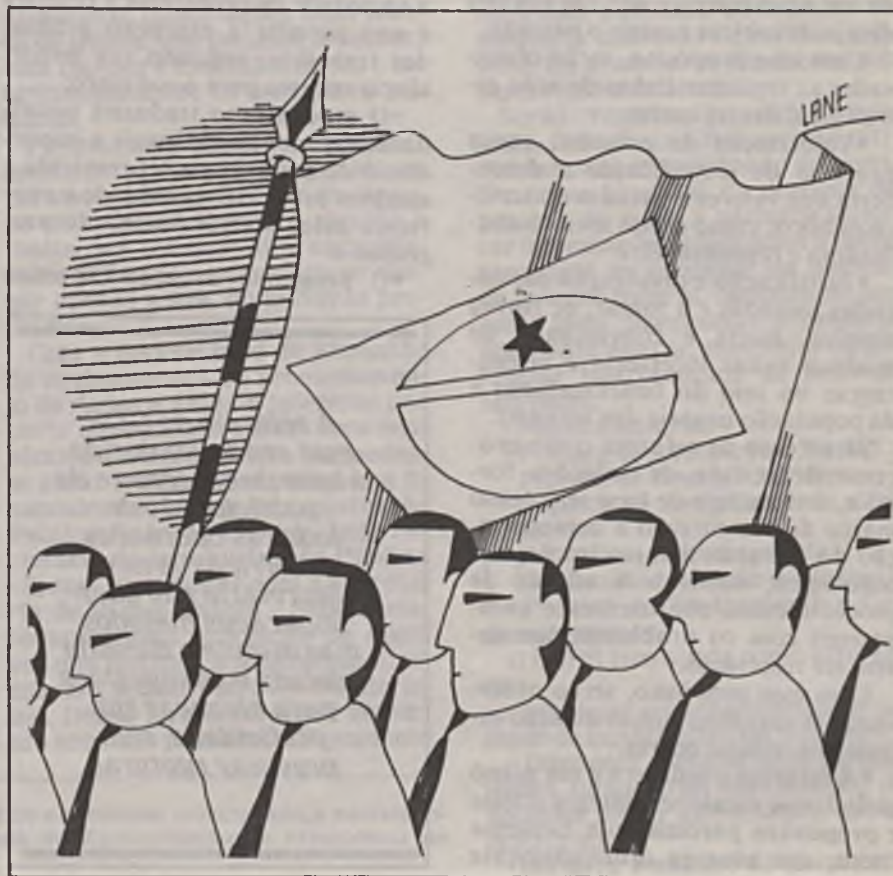
- Demarcação de áreas de resultados inegociáveis entre clientelismo e tecnoburocracia;

- Descentralização, desregulamentação e desestatização que favoreçam a criatividade, a liberdade e a iniciativa privada;

- Papel da sociedade civil organizada na alocação de recursos fiscais e na gestão de programas setoriais.

O programa de trabalho idealizado pelo GDF procura, como é claro, absorver todas as perplexidades que resultam claras das colocações feitas anteriormente, ligando-se, por isso mesmo, a um grande sistema de resultados, que favoreça a manutenção de um “contrato psicológico” com a população, pelo qual ela, por meio de seus vários segmentos, possa efetivamente se situar como centro das preocupações do governo, o qual, sem qualquer alquimia, milagre ou mágica, procurará, nos limites da sua eficiência, consolidar políticas que propiciem o máximo possível:

- Restaurar a credibilidade do serviço público e do servidor pela seriedade, competência e confiabilidade do seu envolvimento com as tarefas do desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal;



- Aumentar a eficácia das ações do GDF na prestação dos serviços da sua responsabilidade, em termos de expansão da oferta, redução e controle de custos, melhor aproveitamento da força de trabalho disponível e sensível melhoria da qualidade dos resultados;

- Subordinar a estrutura e o funcionamento das unidades administrativas a objetivos relevantes para a população, mensuráveis por processos e critérios inteligíveis, fidedignos e transparentes; e

- Adotar ações corretivas que conduzam à simplificação processual, ao automatismo na concessão de direitos e implementação dos deveres de cidadãos e servidores, descomplicando a vida das pessoas que dependam do GDF.

A explicitação dessas diretrizes reclama a formulação de estratégias adequadas e que contemplem, distintamente, aspectos sociais e técnicos das mudanças, transformando-os em pontos de apoio para os propósitos pretendidos.

Assim, no caso da “reforma” como processo de mudança social, a estratégia de base se subordinará à idéia de que as mudanças a serem introduzidas representam conquistas de um novo tempo e não um simples desejo de criticar e punir o passado.

Com esse propósito, serão observadas as seguintes linhas de ação estratégica, dentre outras:

- Valorização da reforma, como processo de identificação e descoberta dos valores e virtudes do serviço público, como classe social trabalhadora e responsável; e

- Justificação e divulgação das decisões tomadas e a tomar, de forma simples, direta e convincente, de modo a evitar incertezas e inseguranças no seio do funcionalismo e da população usuária dos serviços.

Já no caso da reforma como processo de revisão de soluções formais, a estratégia de base terá como marco de sustentação a demonstração do seu grau de atualização metodológica, mediante a adoção de procedimentos consistentes e compatíveis com os problemas que devem ser resolvidos.

Com esse propósito, serão observadas as seguintes linhas de ação estratégica, dentre outras:

- A reforma obedecerá a um plano global, que escalone e integre etapas e propósitos parciais num esquema coeso, que abranja ordenadamente



a variedade de problemas a resolver e que permita a execução gradual dos trabalhos, segundo sua importância relativa para o conjunto;

- O gradualismo traduzirá prioridades capazes de distinguir a importância do problema a ser resolvido e também produzir visibilidade e confiança pelos acertos iniciais do programa; e

- O programa de ação corretiva

propiciará a abertura dos trabalhos à mais ampla participação dos interessados, mediante o fornecimento sistemático de informações, pelos meios adequados, diretamente a grupos e clientela legitimamente ligadas aos problemas.

Ao tornar explicitas as premissas e paradigmas que estruturam o programa de trabalho pretendido pelo GDF, cumpre-se a finalidade de dotá-lo de uma clara definição filosófica, indicando, também, os limites da sua viabilidade como esforço muito consciente, “pé no chão”, de mudança social, que certamente não operará milagres “da noite para o dia”.

De outro lado, e dentro do espírito que anima a atual Administração — Brasília, Capital de Todos — a tarefa de revitalizar institucionalmente a administração pública do DF está aberta à colaboração de todos, com a única restrição de não se reeditarem aqui, os muitos equívocos convencionais nesse tipo de empreendimento e já muito catalogados, mas com a vantagem extra de se ter alta tolerância para o cometimento de “erros genuinamente novos”.

*A reforma do GDF está sendo conduzida à base do consenso e da participação de todas as lideranças envolvidas. A nova Secretaria não quer impor seus métodos, mas discute a filosofia adotada e as sugestões para alcançar sua praticidade, sem provocar rupturas.*