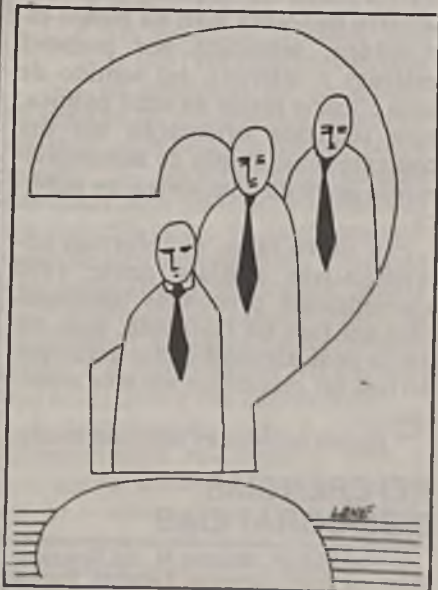


los ou concepções de racionalidade não ajustáveis à realidade brasileira;

* atuação preferencial sobre os meios, não estando voltadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;

* falta de um sentido de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos dentro de um esquema de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidades no tempo.

Reforma Administrativa é uma tomada de consciência, por parte de dirigentes e dirigidos, da necessidade de modernizar o quadro governamental.



Foi por compreender bem esse problema e atendendo a uma demanda social por maior eficiência e eficácia no Governo que o presidente José Sarney decidiu, em meados do ano passado, iniciar um novo processo de reforma administrativa.

Através dos Decretos nºs 91.300 de 04 de junho de 1985 e 91.501 de 31 de julho de 1985, determinou ao ministro Aluizio Alves fosse iniciada uma ampla reforma da Administração Pública Federal sob a liderança do Ministério da Administração. E o objetivo claramente definido, desde o início, nos documentos de diretrizes e nos pronunciamentos do Ministro da Administração é o de "preparar a Administração para o novo regime democrático e particularmente, para execução do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo José Sarney".

Desenvolvimento, capacidade e reforma administrativa

Por Gerald E. Caiden*

Desde o início dos anos 50, a modernização administrativa vem sendo cada vez mais reconhecida como parte integrante do processo de desenvolvimento. A capacidade de assumir novas tarefas, lidar com complexidade, compreender o conflito, solucionar novos problemas, mobilizar recursos, aprender com a experiência e a incerteza e lidar com crises e turbulências depende de uma capacidade administrativa significativamente ampliada, baseada em grande parte em maior profissionalização, burocratização, mecanização e talento administrativo. Como os sistemas administrativos mudam lentamente e de maneira conservadoramente crescente, a reação e a adaptação naturais são inadequadas para se enfrentarem os desafios do desenvolvimento. É necessário algo mais rápido e mais radical: programas organizados de reforma administrativa nos principais setores de desenvolvimento, particularmente nos canais de menor reação, mais entorpecidos, que tolhem o progresso e os esforços de desenvolvimento em outros pontos.

O freio administrativo ao desenvolvimento é reconhecido universalmente. Durante as últimas duas décadas, vários países cuja capacidade administrativa deve ser altamente considerada segundo quaisquer critérios instigaram amplas revisões de seu mecanismo de Governo, do desempenho das empresas públicas e do setor privado e anunciaram pla-



nos para um exame estrutural e rápida expansão do ensino e do treinamento administrativos. Um número impressionante de novos estados obcecados com os problemas de sobrevivência, instabilidade e pobreza da sociedade alterou radicalmente seus sistemas administrativos ou chamou especialistas estrangeiros para dar orientação a respeito da consecução de substancial melhoria no desempenho administrativo. Órgãos internacionais e multinacionais foram instados a fornecer assistência e ajuda em projetos de reformas setoriais e administrativas e atenderam dentro das limitações de seus meios. Tornou-se cada vez mais evidente que os conhecimentos e a experiência pertinentes eram escassos e inadequados. Como resultado, a assistência à ampliação da capacidade administrativa e à melhoria dos pro-

*Professor e conferencista, diretor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Haifa, Estados Unidos, Caiden esteve recentemente no Brasil, onde pronunciou uma série de palestras, inclusive esta na Fundação-Centro de Formação do Servidor Público, Funcep, em Brasília, cujo texto se publica a seguir, por seu valor como visão universal dos esforços de modernização e reforma dos serviços públicos, em vários países.

IDÉIAS

gramas de reforma administrativa tornou-se uma prioridade da Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas.

... O que se requer em muitos países em desenvolvimento é uma "revolução administrativa" em apoio a mudanças revolucionárias nos campos econômico e social na Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas... A administração pública precisa ser recriada, renovada e revitalizada para produzir as mudanças e as realizações requeridas na transformação das sociedades. Isto necessita de uma espécie e uma magnitude diferente de capacidade administrativa... O desafio e a tarefa dos anos 70 é conceber e instalar sistemas administrativos que possam realmente acelerar o desenvolvimento e melhor permitir que os países em desenvolvimento façam uso efetivo de seus recursos... As estruturas, sistemas e práticas administrativas disfuncionais precisam ser substituídas. Bastarão organizações dinâmicas, uma administração ágil e processos administrativos atualizados... Tornam-se indispensáveis uma nova concentração na consecução de objetivos e uma capacidade de solucionar problemas operacionais complexos... A administração no sentido do desenvolvimento requer, assim, empenho e capacidade na execução de planos, programas e projetos. Precisa eliminar obstáculos à ação, mobilizar mão-de-obra, materiais e equipamento, por exemplo, para erguer uma nova instalação, prestar um serviço, pôr em execução um programa, e precisa fazer tudo isto efetivamente e com rapidez (1).

Os retardamentos e a obsolescência administrativos e a conseqüente necessidade de "cirurgia" e "terapia" administrativas são problemas de amplitude mundial... É necessário enorme volume de reforma e melhoria para o desenvolvimento de estruturas e sistemas administrativos essenciais à execução de planos de desenvolvimento e outras medidas para a aceleração do progresso social e econômico. A alta prioridade atribuída a este esforço (pelo Secretário-Geral) é endossada, dando atenção especial à:

(a) Formulação de requisitos básicos para a melhoria da administra-

ção desenvolvimentista de países isolados e de grupos de países com características similares;

(b) Análise e formulação de estratégias e métodos para tornar a reforma e a melhoria administrativas um processo contínuo e bem-sucedido;

(c) Preparação de linhas mestras e assistência, tal como sejam solicitadas, no estabelecimento de órgãos centrais efetivos de reforma e melhoria administrativas;

(d) Concentração dos esforços de reforma na criação de habilitações para a consecução de objetivos de desenvolvimento e na melhor administração dos esforços de desenvolvimento (2).

Esta descoberta relativamente recente da reforma administrativa institucionalizada é devida, em parte, a uma reavaliação do significado do desenvolvimento. As concepções

As necessidades de "cirurgia" e "terapia" administrativas são problemas de amplitude mundial. É preciso um grande volume de reformas e melhoria das estruturas e sistemas essenciais à execução de planos de desenvolvimento social e econômico.

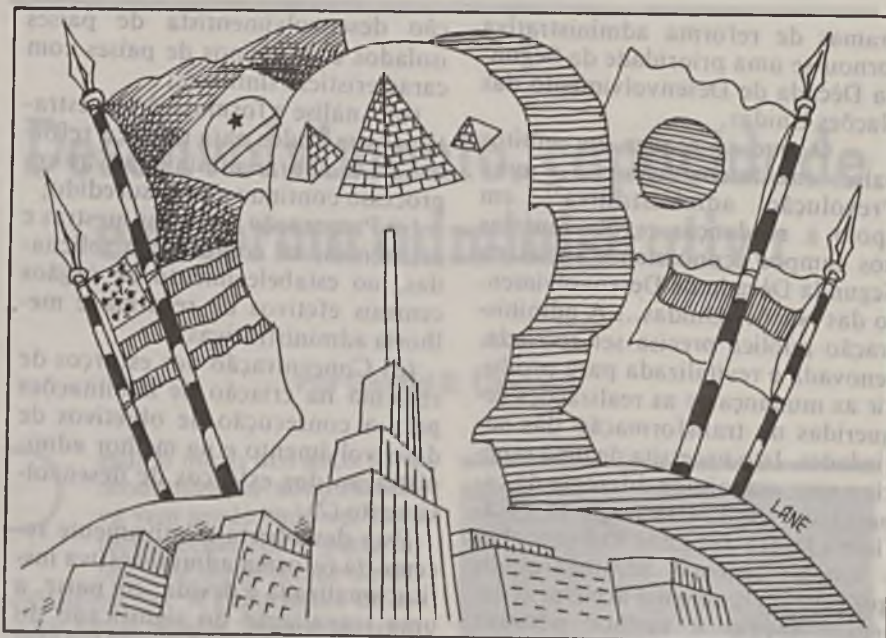
iniciais das diferenças quantitativas entre países ricos e pobres, estados avançados e atrasados, sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (ou em desenvolvimento), civilizações pós-industrializadas e pré-industrializadas foram revistas por necessidade à medida que os países ricos, avançados, desenvolvidos, industriais se viram a braços com problemas próprios de desenvolvimento e os países pobres, atrasados, subdesenvolvidos, não industriais não se viram, qualitativamente, em situação muito má, afinal de contas. Uma atenção cada vez maior tem sido dedicada aos "aspectos estrutu-

rais de cada sistema, a suas ligações e sua lógica internas e a seu desempenho ou sua capacidade de reagir a estímulo" (3), concentrando-se na produtividade do trabalho, no crescimento setorial e na mudança de sistemas, na movimentação da sociedade e na mobilização social, assim como na mecânica do trato da mudança social. Bem recentemente, o desenvolvimento passou a ser visto como a fuga da pobreza da sociedade através de processos de modernização ou, mais simplesmente, como a capacidade da sociedade de transformar aspirações, energia e recursos disponíveis em benefícios tangíveis e estéticos, particularmente esperança de vida mais longa, padrão de vida mais alto, trabalho significativo, segurança pessoal e expressão mais livre da individualidade, empregando ciência e tecnologia, espírito empreendedor, capital humano, comunicações e engenho organizacional. A capacidade de conseguir que as coisas desejadas em termos de coletividade sejam feitas com o mínimo de desperdício, violência, ruptura e disfunção é capacidade administrativa. As exigências administrativas de uma pequena e isolada sociedade rural nômade são mínimas, já que as reivindicações são poucas e os meios de satisfação delas são fixos e invariáveis. Sua capacidade administrativa é baixa, mas o mesmo acontece com suas necessidades. As comunidades metropolitanas da atual ordem mundial, com informações instantâneas via meios de comunicação de massa, têm capacidade administrativa muito maior, mas, em compensação, suas necessidades são de ordem cada vez maior.

Como a capacidade administrativa é, provavelmente, o aspecto menos percebido e menos tangível do desenvolvimento em comparação com o que há de novo em tecnologia, formação de capital, engenho artístico individual e instituições políticas estáveis mas decisivas, é, potencialmente, o que fica mais de lado e o menos mensurável ou identificável. Contudo, recuando-se na história da civilização, nenhum dos grandes marcos poderia ter sido conseguido sem substancial capacidade administrativa. A formação de grandes cidades e obras públicas, a

governança de impérios enormes, a direção de grandes exércitos e a construção das maravilhas do mundo e dos grandes santuários religiosos — tudo isto envolveu a reunião de muitas pessoas e muitos recursos de acordo com planos preconcebidos sobre a extensão dos prazos e requereu normas comuns de trabalho, de inspeção apropriada e de exame do trabalho, tomadas de decisões de alta qualidade, correção de erros descentralizada e técnicas administrativas improvisadas. Exigiu experiência no trabalho com organização de grande escala em condições difíceis e penosas e apoiou-se no engenho organizacional sem ajudas técnicas modernas. Alguns feitos da engenharia ainda nos intrigam. Infelizmente, grande parte dos registros administrativos está perdida, mas pelos esparsos remanescentes que sobreviveram sabemos que civilizações passadas conceberam códigos administrativos, organizações burocráticas e técnicas de administração notavelmente parecidos com os nossos. Certamente, a mecânica da organização, da elaboração orçamentária e da supervisão de pessoal era conhecida. Mas em certa época ambições superaram sua capacidade de desenvolvimento e seu engenho organizacional ou então elas negligenciaram a manutenção de sua capacidade administrativa. Elas foram alcançadas por outras sociedades com maiores vantagens naturais e talentos administrativos superiores ou, mais provavelmente, com noções diferentes de conduta social e desenvolvimento, agora consideradas de nível inferior.

A perspectiva histórica também nos permite ver que até mesmo nas condições mais favoráveis — ricos recursos, auto-suficiência, uma ética de trabalho, austeridade e auto-sacrifício para o investimento, alta instrução — algumas sociedades deixaram de atingir sua potencialidade plena ou alcançar níveis ainda maiores de realização porque careciam da capacidade administrativa necessária. Não davam valor a seus recursos naturais ou não sabiam o que fazer com eles ou, ainda, os exploravam até a exaustão sem buscar alternativas e sucedâneos e sem preocupação com a conservação. Não eram organizadas para conce-



Muitas nações deixaram de atingir grandes culminâncias por falta de administradores capazes. Porque não deram valor a seus recursos naturais ou não sabiam o que fazer com eles. Idéias e talentos foram desperdiçados.

ber nova tecnologia ou para tirar proveito dos conhecimentos existentes. Havia insuficiência de investimentos, experimentação, pesquisa e novos conhecimentos. O engenho individual era desperdiçado — negligenciado, deixado de lado, suprimido, desencorajado. As idéias e os produtos do talento criativo eram ridicularizados e acabavam perdidos. Elas careciam da disposição e da capacidade de explorar ou universalizar a inovação. Os arranjos institucionais eram imprestáveis, em grande parte repressivos, reacionários, conservadores, provincianos, divergentes e inseguros. Muito esforço e auto-sacrifício era desperdiçado em

coisas inúteis e desnecessárias, objetivos contraditórios e ações espoliadoras. Em suma, a cultura administrativa — a maneira com que uma sociedade se comporta em relação a seus interesses — era inadequada para as tarefas impostas a ela, os sistemas administrativos não podiam funcionar apropriadamente e os administradores careciam das habilitações e do ambiente necessários para um desempenho adequado. Durante períodos apreciáveis, outras vantagens compensaram com vantagem as deficiências administrativas, mas sua potencialidade de desenvolvimento era restrita e em épocas de crise e turbulência elas entravam em colapso.

A capacidade administrativa não pode ser tida como certa. Não nasce em resposta a necessidades. Nem sempre a necessidade é a mãe da inovação administrativa. Uma sociedade tem de trabalhar arduamente para obter competência administrativa. Felizmente, o engenho organizacional surge nos lugares mais imprevisíveis, nas circunstâncias menos promissoras, e não depende de atribuição, instrução ou experiência. A capacidade administrativa difere acentuadamente entre os indivíduos: alguns têm um discernimento instintivo, natural, enquanto outros não são capazes de captar os rudimentos da administração. Historicamente, também, parece ter havido acentuadas diferenças na capa-

IDÉIAS

cidade administrativa entre as sociedades. Um caminho levou as sociedades, atingindo objetivos de qualquer jeito durante séculos, enquanto outras parecem ter estado sempre no topo do que estavam fazendo e capazes de transmitir seu talento administrativo de uma geração para outra. Um caminho levou as sociedades a acalentarem e protegerem o povo com um discernimento instintivo de administração, enquanto outras suprimiram a criatividade administrativa através de sistemas de classe rígidos, imóveis. Um caminho levou as sociedades a apoiarem-se unicamente na tradição oral e de redescobrir continuamente o **know-how** administrativo, enquanto outras se beneficiaram do acesso a registros escritos acumulados e puderam crescer continuamente em cima da experiência do passado. Mesmo assim, sociedades cujos membros, coletiva ou individualmente, pareciam possuir um discernimento administrativo instintivo acima da média foram alcançadas por sociedades menos dotadas, administrativamente, mas que trabalharam para melhorar sua capacidade e seu desempenho administrativo e tiraram proveito da negligência, do alheamento e da displicência das outras. Hoje, alguns países têm decidida agudeza em capacidade administrativa, mas não têm monopólio do engenho organizacional e, a menos que continuem a trabalhar para manter seu desempenho administrativo, poderão ser alcançados por países que tiram proveito de todos os meios disponíveis para melhorarem seus sistemas administrativos. Faz algum tempo, no campo da inovação técnica, vem-se compreendendo que a capacidade administrativa de explorar uma invenção de modo barato e rápido talvez valha mais do que a capacidade inata de inventar.

A BUSCA DE CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

Para aumentar a capacidade administrativa, foi dada a partida para identificá-la e medi-la. Tal como acontece com muitos termos usados nas ciências sociais, não há acordo em seu uso e nas conflitantes interpretações de seu significado, que acentuam sua natureza bem efêmera e seu conteúdo de mudança. A Divi-

são de Administração Pública da Organização das Nações Unidas prefere que a expressão "capacidade administrativa" descreva esforços para a melhoria de sistemas administrativos com o fim de servir a necessidades de desenvolvimento, mais particularmente a viabilidade administrativa de planos, programas e projetos e a eliminação de obstáculos à modernização administrativa — o *como* fazer as coisas. Numa tentativa preliminar de definição, a capacidade administrativa foi encarada "como a capacidade de obter resultados pretendidos através de organizações", levando em conta a natureza das tarefas estabelecidas, os arranjos à mão para o cumprimento das tarefas e o ambiente no qual as tarefas são estabelecidas e os arranjos feitos. Qualquer tentativa

*Algumas sociedades
tiveram de
apoiar-se na tradição
oral e de redescobrir
know-how administrativo
e tiraram proveito
da negligência e do
alheamento das
outras. E ainda outras
podem perder lugar
para os povos que
sabem usar do
engenho e arte
de administrar.*

de avaliá-la estaria na natureza de afirmações de probabilidade "fornecidas por informações ou estimativas sobre *desempenho* futuro à luz das forças e fraquezas da *estrutura* (de uma organização) e das condições e oportunidades oferecidas por seu *ambiente*" (4).

1. O *desempenho* é fundamental. É necessário saber a espécie, a quantidade e a qualidade dos serviços fornecidos, os custos do fornecimento de tais serviços, os benefícios e os danos que fluem do fornecimento deles a tais custos e também saber como mudar a relação benefício-fornecimento-custo, tanto diretamente quanto pela mudança da *estrutura* ou do *ambiente*.

2. A *estrutura* consiste em pessoas e recursos não humanos tal como estão organizados dentro de vários subsistemas com certas espécies de relações internas entre eles e que funcionam sob a influência de vários códigos e de certa espécie de mecanismo de orientação central. Estas variáveis estruturais, em seu contexto ambiental, fornecem a capacidade organizacional para várias espécies de desempenho.

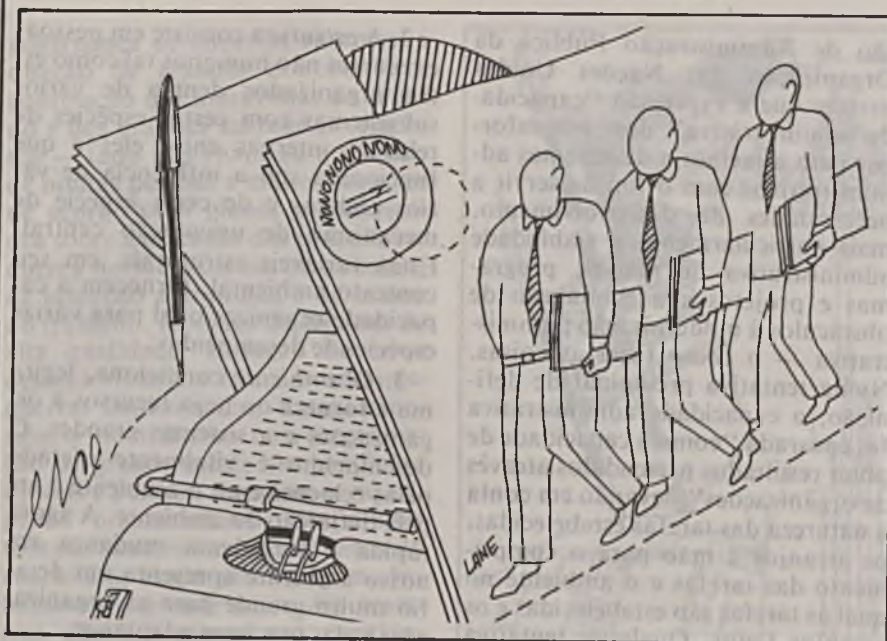
3. O *ambiente* condiciona, legitima e fornece ou nega recursos a organizações e a sistemas grandes. O desempenho é vitalmente afetado pelas relações com o ambiente e até pela definição do ambiente. A agora rápida e turbulenta mudança em nosso ambiente apresenta um desafio muito grande para as organizações e elas precisam adaptar-se.

Expressos nestes termos ou não, muitos esforços para melhorar a capacidade administrativa padecem do seguinte: mudanças estruturais colocadas em execução com pouca atenção a suas implicações para o desempenho; mudanças em métodos que não "compensam" com (ou que talvez até impeçam) mais ou melhor produção; expansão ou melhoria de certos serviços com atenção insuficiente aos custos ou benefícios; mudanças propostas ou efetuadas sem avaliações realistas das atuais forças e fraquezas (5).

O resultado óbvio foi detalhar a avaliação da consecução de objetivos, do desempenho organizacional e das relações ambientais.

A tentativa de identificar os fatores-fundamentais da capacidade administrativa mostra-se difícil. Como a definição adotada reflete o caráter nebuloso das atividades administrativas, depende-se considerável esforço no esclarecimento de conceitos. A avaliação deverá ser entendida do setor público para o setor privado? A administração será uma variável dependente ou uma variável independente? Se ambas, como deverão ser distinguidos os dois aspectos? Quais serão as fronteiras das organizações, das atividades administrativas dentro delas e dos sistemas administrativos dos quais elas fazem parte? Os papéis dos setores público e privado poderão ser separados? Que peso deverá ser atribuído a cada fator? Como

IDÉIAS



deverão ser obtidas, cotejadas e avaliadas as informações necessárias? O esforço de avaliação diminuirá os objetivos de melhoria? Deveremos colocar muita ênfase nos indicadores quantitativos em vez de nos indicadores qualitativos? Como deverão ser postos em ação os conceitos de custo, benefício, lucro, desempenho, etc.? Sob qual ponto de vista a capacidade administrativa deverá ser avaliada? Diante da falta de teorias, modelos e tipologias amplos tanto de administração como de desenvolvimento, pois continuam a ser acrescentados novos elos e novas relações, será prematuro o esforço de construir indicadores ilustrativos? Dado o fim do esforço inteiro, deverá haver uma distinção entre "(a) sistemas administrativos que, quando melhorados, simplesmente se tornam servos mais eficientes de interesses que subordinam o desenvolvimento à preservação de suas próprias prerrogativas e seus próprios privilégios; e (b) sistemas administrativos que precisam ser melhorados a fim de destruírem estruturas obsoletas e antiquadas que constituem obstáculo para o desenvolvimento econômico e social (6)?"

Não será verdade que "quanto mais determinada situação requer reforma, menor é a capacidade ou mecanismo administrativo de executar medidas de reforma (7)?" E que quanto mais aumenta a capacidade adicional e mais difícil é gerá-la

Deve haver distinção entre sistemas administrativos que se tornam servos mais eficientes de interesses que subordinam o desenvolvimento econômico e social. A evolução da função pública depende da cultura.

"por força da crescente sofisticação dos processos administrativos e da crescente variedade de idéias e modelos a serem considerados (8)?"

Importantes como são estas questões, sua interpretação da função administrativa no processo de desenvolvimento parece bem estreita. A evolução da função administrativa como um fenômeno social separado e distinto depende de certos pré-requisitos culturais. A sociedade precisa estar disposta a concentrar-se no presente, isto é, preocupar-se com o aqui-e-agora em vez de com o passado acalentado ou o futuro anunciado. As crenças numa queda de alguma era dourada anterior ou no sacrifício do presente por recom-

pensar em alguma pós-vida dourada futura têm de ser substituídas por uma firme convicção de que a duração desta vida conta numa fuga imperativa da predominante pobreza da sociedade. O entusiasmo que acompanha a identidade da terra natal, a ideologia coletivista, o racionalismo, o cientismo e o internacionalismo faz muito para a concentração de atenção no presente, mas a desilusão com o autogoverno, a rivalidade entre as grandes potências, a distância cada vez maior entre os países ricos e os países pobres e as disfunções da afluência pode levar à violência e ao escapismo nos países ricos e ao fatalismo e à apatia nos países pobres. A função administrativa necessita de um suporte ideológico — que vale a pena fazer coisas e fazê-las adequadamente; que coisas bem feitas mudam a sociedade para melhor e beneficiam todos os seus membros; que o tempo é um bem escasso e precioso, não algo infundável ou elástico a ser manipulado por autoconveniência; que a escassez é a situação humana perene; que o homem pode melhorar sua sorte ajudado por seu irreprimível impulso de competir e sobressair; que o progresso depende de sacrifício, energia e investimento em inovação; que a sociedade humana, resistente à adversidade, é capaz de revitalização e de auto-renovação. Tal suporte proporciona um senso de premência por trás da ação administrativa decidida. Dota os administradores de uma ética de trabalho otimista, um impulso essencial por trás do desempenho administrativo, particularmente sob tensão. Sua ausência é um convite aberto à má administração e ao desempenho fraco. Se ele não é incorporado de algum modo aos costumes culturais dominantes, tem de ser inculcado em líderes potenciais em seu papel como energizadores e movimentadores da sociedade. Por esta razão, ele é básico para a função administrativa e para quaisquer considerações de capacidade administrativa.

A função administrativa aparece quando os homens não vivem mais ao deus-dará, isto é, quando todos os esforços individuais não têm de ser devotados ao consumo imediato para a sobrevivência básica. A sociedade ou a cooperação social requer uma divisão do trabalho, espe-

IDÉIAS

cialização de tarefas, papéis de tomada de decisões e assim por diante, mas num nível baixo de desenvolvimento estes aspectos administrativos não podem ser distinguidos ou separados de outros aspectos da sociedade. Na família, é provável que o chefe da casa assuma responsabilidade pela função administrativa, embora os deveres possam ser partilhados com parentes. Na tribo, similarmemente, o cacique assume responsabilidade, porém é mais provável que ele partilhe os deveres com amigos de confiança assim como com a família. As sociedades crescem e seus arranjos aumentam de complexidade. De modo que a função administrativa se torna cada vez mais diferenciada de outras funções e os deveres são assumidos por instituições especializadas e agentes profissionais. Até mesmo em sociedades altamente complexas, porém, a responsabilidade pela função administrativa ainda está integrada com a responsabilidade pelo exercício de outras funções na sociedade e repousada na elite social. Similarmemente, nem todos os deveres administrativos têm sido (ou poderiam ser) assumidos por instituições especializadas e agentes profissionais. Conseqüentemente, a função administrativa é muito mais ampla do que as instituições especificamente administrativas e as posições administrativas de tempo integral. É este, certamente, o caso nas sociedades que se encontram em nível de desenvolvimento relativamente baixo e onde o povo não tenha concebido um vocabulário administrativo em sua linguagem do dia-a-dia ou onde o mesmo termo para o conceito de administração possa também significar direção, supervisão, ordem, autoridade, funcionalismo simplesmente porque não haveria necessidade de conceber uma linguagem mais sofisticada para fins administrativos. Para fins de desenvolvimento, a identificação da administração com as formas mais altas de profissionalização administrativa e especialização é indevidamente restritiva. Na identificação da capacidade administrativa, talvez tenhamos de nos apoiar em termos mais simples e mais gerais, usando a palavra "administrador" para abranger quem quer cujos deveres principais contenham alto teor administrativo, inde-

pendentemente da posição (ou posições) que a pessoa ocupe e do título dado a tal posição (ou tais posições), em vez de a identificarmos com posições de alto nível em estruturas burocráticas.

Um significado mais integrativo da função administrativa seria relacionar imediatamente a capacidade administrativa com os complexos arranjos em que ela está enredada na sociedade. Está intimamente ligado com a capacidade da sociedade de adaptar-se a novas condições e adotar padrões de ação diferentes, coexistir com problemas e viver com diversidade e variedade, estender o sobejo da sociedade de acordo com a complexidade e inovar não somente em tecnologia como também em arranjos na sociedade. É prejudicado por elementos sociais que resistem à mudança, isto é, pelo grau em que as sociedades são inerentemente

*A função
administrativa
é muito mais ampla
que as instituições.
As sociedades
crescem e seus
aparatos funcionais
se tornam mais
complexos. É
preciso usar termos
mais simples e
mais gerais na
burocracia
de todos os níveis.*

conservadoras, preferindo o bem provado a arriscar-se a inovações, satisfeitas com o *status quo* e a respeito do futuro. Se a luta para alcançar as presentes realizações é exaustiva, é provável que poucas pessoas optem pela rotina enfadonha da mudança perpétua. Se as elites temem que sua posição venha a ser minada ou impugnada, talvez resistam à mudança. Similarmemente, se as massas não vêem vantagens para elas próprias na mudança, talvez não façam esforço por mudança e, se estão dispostas a mudar o *que* fazem, talvez não estejam tão dispostas a mudar a *maneira* como o fazem. Quando as coisas parecem

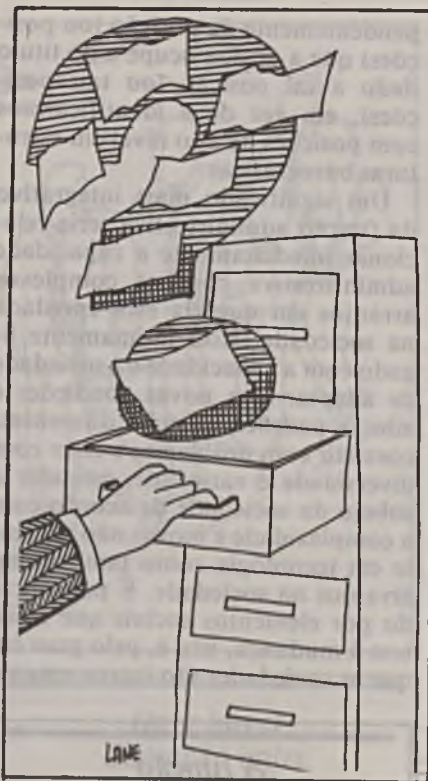
estar indo bem, ninguém se preocupa demasiadamente em saber se elas poderiam ser melhoradas com o aumento da capacidade administrativa. Quando as coisas vão mal, todos se preocupam demasiadamente com questões substantivas para lidar com arranjos administrativos. As matérias administrativas tendem, portanto, a padecer de negligência e a mudança nos sistemas administrativos, provavelmente, ocorrem a um ritmo mais lento em comparação com outras funções. Se as mudanças previstas são consideradas excessivamente radicais, são rejeitadas de plano ou adotadas de maneira a reduzir ao mínimo ou destruir seu efeito. Assim, uma sociedade madura para o desenvolvimento achará difícil uma mudança acelerada (embora cada vez mais fácil no tempo à medida que o ritmo se apressa) e mais dura ainda uma reforma administrativa.

Na busca de meios para superar o conservantismo da sociedade a fim de atingirem o ponto de desenvolvimento auto-sustentado, os países pobres são grandemente influenciados pelos modelos de desenvolvimento preferidos no momento. No presente, inclinam-se para a capacidade reveladora de desenvolvimento da natureza, isto é, para a incessante evolução para coisas mais altas, governadas pelas leis científicas do crescimento e da transformação que podem ser descobertas pelo homem e, portanto, são capazes de ser dominadas e talvez manipuladas pelo desenvolvimento acelerado. De acordo com esta visão, a reforma administrativa, juntamente com o planejamento do desenvolvimento e a aceleração da mudança social, é uma parte legítima da engenharia de sistemas. Mas isto ainda não soluciona o problema sobre o que mudar e de que forma aumentar a capacidade administrativa. Para este fim os modelos das duas maiores superpotências, modificados por variações na experiência de seus associados mais importantes em seus respectivos campos ideológicos, são fortemente influentes. O modelo ocidental presume uma ética protestante de trabalho árduo, obediência à autoridade, austeridade e liberalidade. Numa sociedade livre, interesses diferentes competem pelo poder, por posições, por *status* e por re-

IDÉIAS

compensas e é esta competição que aciona o engenho inventivo, liberta as massas da ignorância, da imobilidade e da servidão e impede o monopólio de um só grupo. Para reduzir a incerteza e a insegurança, os interesses em competição concebem regras do jogo consensuais que impedem a liquidação involuntária, respeitam as reivindicações dos desprivilegiados, mas dão a parte do leão aos privilegiados. O desenvolvimento é o resultado cambiante da luta que não pode ser predeterminado nem conscientemente controlado. Com o correr do tempo, a luta se torna intrincada, o resultado cada vez mais complexo, as ligações mais complicadas, a sociedade mais especializada e interdependente, as ações mútuas na sociedade intensificadas, a produtividade expandida. A função administrativa é manter uma competição honesta, apoiar o engenho inventivo, conservar as regras do jogo e organizar as ações mútuas, cada vez mais complicadas. No caso de as potencialidades da iniciativa privada falharem de algum modo, a iniciativa pública intervém. Se não se gera naturalmente suficiente capacidade administrativa em resposta a necessidades, então a iniciativa pública intervém para impulsionar a iniciativa privada, eliminar obstáculos técnicos (como, por exemplo, o analfabetismo, a falta de incentivos, tecnologia de baixo nível) e substituir a ação pública. Os elementos essenciais neste modelo são instituições políticas democráticas estáveis, segurança interna, propriedade privada, incentivos materiais, mobilidade social, regulamentação econômica keynesiana e uma filosofia de bem-estar.

O modelo oriental também pressupõe uma nova visão social que rompe a tirania do tradicionalismo, uma visão baseada não na iniciativa individual, na competição mútua e no investimento governamental destinado a induzir uma expansão auto-sustentada da atividade econômica, mas no coletivismo, no desenvolvimento planejado e no predomínio da iniciativa particular. Como nenhuma elite renuncia voluntariamente a sua posição e a sua capacidade de manipular a competição particular e a intervenção pública em favor do *status quo* (ou do crescimento com uma mudança



mínima de sistema), a mudança na sociedade não pode ocorrer pacificamente ou ser revolucionária. O poder, as instituições e os valores das elites tradicionais precisam ser destruídos através de uma revolução organizada por determinados coletivistas proletários, não por empreendedores capitalistas burgueses de classe média. Os revolucionários não somente erradicariam a superstição, o domínio religioso da educação e o aumento do sistema familiar como também eliminariam o poder das elites tradicionais, expropria-

Uma renovação completa é impossível e impraticável. Muita coisa tem de ficar. Precisa existir certo grau de aceitação voluntária. Em muitos casos, as resistências começam quando a ação vai sair da teoria para a prática. Aí despontam as reais reações contra as mudanças na estrutura.

riam a propriedade particular através da propriedade pública e da coletivização, substituiriam a livre competição por um planejamento centralizado e a "livre" escolha por controles e incentivos administrativos e trabalhariam no sentido de uma igualdade social e de um entusiasmo em massa pelo desenvolvimento. A função administrativa é organizar o planejamento centralizado, apoiar o empreendimento coletivista, manipular incentivos e controles de acordo com as metas de desenvolvimento e organizar a crescente complexidade da interação social. Se deixa de materializar-se suficiente capacidade administrativa derivada do planejamento do desenvolvimento, então a iniciativa pública revê esquemas e organogramas, elimina obstáculos técnicos e corrige as deficiências do empreendimento público. Os elementos essenciais neste modelo são instituições políticas participativas estáveis, segurança interna, propriedade pública, incentivos sociais, planejamento econômico central, coletivização e uma ideologia proletária.

Sem subestimar a ampla diferença de abordagem do desenvolvimento existente entre estes dois modelos, administrativamente há notáveis similaridades, até mesmo à parte considerações econômicas táticas de "altas taxas de formação de capital; prioridade de indústrias básicas de bens de capital; inclinação a favor de tecnologias modernas, de uso intensivo de capital e processos fundamentais combinadas com técnicas de uso intensivo de mão-de-obra em operações auxiliares; uma política de substituição de importações no comércio internacional; utilização de mão-de-obra agrícola subempregada para a formação de capital; e forte investimento em capital humano (9)". Ambos aspiram ostensivamente aos mesmos fins — o mínimo de insegurança, de injustiça, de desigualdade, de pobreza, de estagnação. Ambos partilham uma ética, padrões, ciência e tecnologia de origem européia. Ambos presumem a universalidade de seus respectivos modelos. Ambos são essencialmente materialistas e racionais. Ambos acentuam a capacidade administrativa através do "burocratismo", de normas jurídico-racionais, da organização e mecanização em grande

IDÉIAS

escala. Os administradores se sentiriam em casa em qualquer dos dois modelos, mais em casa se fossem lançados em sociedades prismáticas e tradicionais. Naturalmente, não se movimentariam facilmente entre economias planejadas e competitivas, instituições privadas e coletivistas, mercados de trabalho livres e não livres, elaboração de política pública não ideológica e ideológica e ambientes autoritários e liberais, mas padeceriam menos de choque cultural, incerteza, escassez, ambigüidade, indefinição e pura incompatibilidade, incompreensão e ignorância.

Os países não alinhados que aspiram a desenvolvimento acham que ambos os modelos subestimam certos aspectos. Ambos os caminhos, historicamente, têm sido tortuosos, nada suaves como está implícito nos modelos, marcados por considerável violência, ruptura, miséria e exploração. Grupos inteiros foram sacrificados. Foi usada coerção física contra os discordantes. As massas foram manipuladas, enganadas e abandonadas. Os custos foram pesados, embora ambos exportassem parte do dispêndio para outros países de dentro de suas esferas de influência mas os custos seriam outra coisa que não a continuação do tradicionalismo, nos dois casos? Nenhum dos dois modelos revela o papel do militarismo no crescimento do capital e no estímulo econômico. A vitória na guerra trazia acesso a novos recursos e novos mercados. A derrota levava a um auto-exame crítico e à reconstrução. A rivalidade militar estimulava a pesquisa e desenvolvimento em nova tecnologia. Os gastos com defesa eram usados para obras públicas de desenvolvimento. As estruturas militares tornavam-se a base das organizações civis e a educação e o treinamento administrativos eram, inicialmente, moldados segundo técnicas militares (mas onde haverá substitutos pacíficos?). Nenhum dos dois modelos lida adequadamente com as verdadeiras variações e os verdadeiros afastamentos ou bolsões de tradição deixados para trás. Apesar disto, os países pobres impressionam-se e gostariam de tomar emprestado o que pudessem para ajustá-lo a suas próprias circunstâncias, que eles compreendem que

são diferentes daquelas das grandes potências antes da decolagem para o desenvolvimento rápido. Mas eles querem seu próprio tipo de desenvolvimento, de acordo com suas aspirações nacionais e sua ideologia neutralista. Esperam preservar seus padrões culturais nacionais sem abraçar plenamente a ocidentalização, o capitalismo monopolista ou o totalitarismo. Procuram outros rumos para o desenvolvimento e querem conceber alternativas sem cair em na armadilha de estados clientes neo-colonialistas. Buscam uma engenharia de sistemas aplica-

O modelo oriental pressupõe uma nova visão social que rompe com a tirania do tradicionalismo e se baseia no coletivismo e no planejamento auto-sustentado da atividade econômica. Mas nenhuma elite renuncia de maneira voluntária aos seus privilégios.

dos para acelerarem os processos de desenvolvimento, ajuda e assistência internacionais maciças, o florescer do talento nacional com a eliminação do poder estrangeiro, modernização organizada por órgãos públicos, desenvolvimento econômico e político dirigido e administração pública revitalizada. Em comparação com o Oriente e o Ocidente, deve ser colocada menor ênfase na iniciativa privada ou num partido revolucionário e maior ênfase em estruturas públicas burocráticas. O desenvolvimento dirigido toma um rumo entre o comunismo e o capitalismo, a afluência e o colapso, a uniformidade e o fracionamento, a licença e a escravidão. Deve ser um desenvolvimento cuidadoso.

O desenvolvimento cuidadoso necessita de um apoio administrativo efetivo e de uma capacidade administrativa correspondente, particularmente no setor público. Nenhum

modelo novo de desenvolvimento pode ser aplicado sem considerável preparação e condicionamento. Os instrumentos não aparecem da noite para o dia por mágica. Muitos países pobres carecem de potencialidade assim como de recursos reais e não têm acesso a novas fontes, exceto capital humano, que ainda é um material fraco. O talento criativo vai-se embora, seduzido por melhores recompensas em outros lugares ou exasperado por um ambiente hostil. A tecnologia nova tem de ser importada. As instituições de origem estrangeira e a ajuda internacional mostram-se apenas muletas temporárias, causando dano ao crescimento nacional e colocando uma camisa-de-força na ação local justamente quando há necessidade de flexibilidade, adaptabilidade e criatividade. Os arranjos políticos não refletem uma redução da instabilidade, insegurança e crise do ambiente. A capacidade administrativa já é um recurso escasso nos países pobres. Como deverá ser ampliado em tais condições?

A Organização das Nações Unidas acredita que o aumento da capacidade administrativa depende do fortalecimento dos sistemas de administração pública para apoiar o papel expansionista do Governo no desenvolvimento.

A capacidade das organizações governamentais de identificar e definir problemas, determinar políticas e programas de desenvolvimento, atribuir prioridades entre reivindicações em competição, distribuir recursos, desenvolver habilitações necessárias, usar a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento e executar programas de ação será um fator decisivo no resultado dos esforços nacionais pelo desenvolvimento. À medida que os problemas econômicos e sociais se tornam mais complexos, o papel central da administração pública se torna mais fundamental (10).

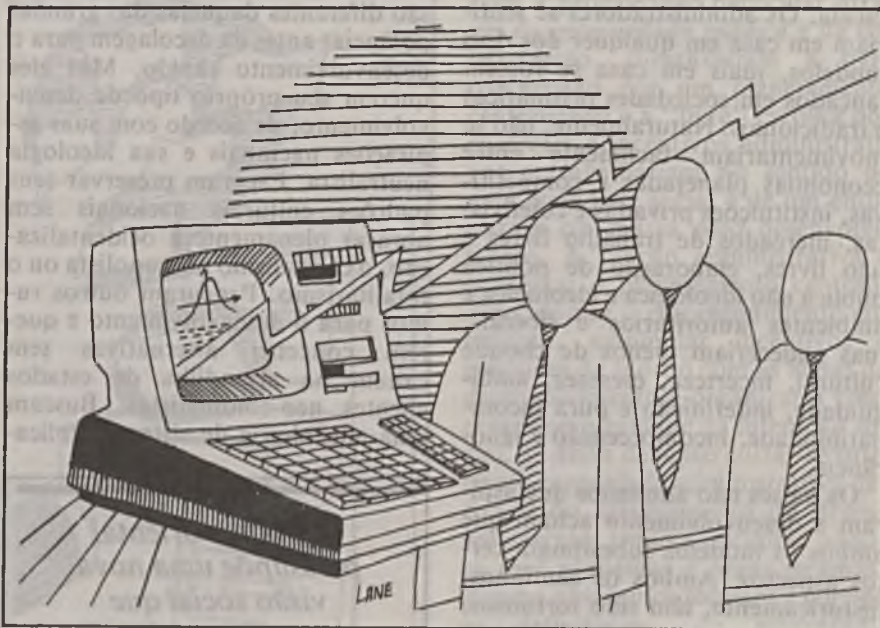
Esta atitude realista baseia-se no fato de que os países pobres têm de trabalhar com a situação em que se encontram. Não podem desejar afastá-la. Precisam resistir à transferência e olhar para dentro. Ainda carecem de conhecimentos elementares sobre eles mesmos. Assim, não podem identificar adequadamente recursos para o desenvolvimento ou

IDÉIAS

formular programas de desenvolvimento práticos, viáveis e aceitáveis. O conservantismo administrativo tradicional é reforçado por turbulência na sociedade, instabilidade política, limitações de recursos e choques a respeito de valores e prioridades na modernização administrativa. Apoiar-se na evolução natural talvez seja suicídio. O aumento da capacidade administrativa só pode ser desenvolvido partindo de dentro, como um subproduto do próprio desenvolvimento, ou através de uma experiência governamental deliberadamente contínua.

A SITUAÇÃO DOS PAISES POBRES

De um modo geral os países pobres concordam com a estratégia da Organização das Nações Unidas de fortalecimento da administração do setor público e do uso do Governo como a ponta de lança do desenvolvimento dirigido. Encontram-se num mundo bipolarizado — senão tripolarizado — não feito por eles e; enquanto as grandes potências competem para atraí-los para as respectivas esferas de influência, podem extrair um preço de cada uma delas como um sinal de cordialidade e neutralidade — preço talvez superior àquele que poderia ser obtido através do alinhamento. Vários países pobres têm alcançado muito êxito, em termos de ajuda e assistência, com sua atitude equilibrada. Ao se iniciarem os anos 70, as grandes potências já haviam começado a cansar-se das acrobacias e a reduzir seus compromissos ou a canalizá-los através de órgãos internacionais. De qualquer modo, o volume total da ajuda internacional aos países pobres sempre foi marginal para suas necessidades e mais do que neutralizado pelos adversos termos de comércio internacional. O principal esforço tem de vir de dentro. Embora a ajuda de fora seja valiosa, o autodesenvolvimento é melhor em termos de independência, auto-apoio, confiança e aprendizado de experiência. Contudo, a movimentação para o autodesenvolvimento através de agentes nacionais não deixa de considerar a assistência externa nem as pressões e influências internacionais. A revolução de elevação de expectativas, por exemplo, está levan-



do estados a modernizar-se e criando um clima favorável para uma mudança radical. Estas tendências fortalecem a iniciativa governamental no processo de desenvolvimento e na modernização da administração pública.

A administração já está sobrecarregada em muitos países pobres.

O desenvolvimento necessita de apoio administrativo e da correspondente capacidade, no setor público. Nenhum modelo novo pode ser aplicado sem considerável preparação e condicionamento. Mas os instrumentos não aparecem da noite para o dia nem por mágica ou milagre.

Tantas tarefas novas têm sido acumuladas em administrações insuficientemente preparadas que elas estão próximas do ponto de rompimento. Crises pegam-nas despreparadas. Exércitos fracassam em combate. Epidemias grassam sem controle. Leis são abertamente violadas. A ordem aparente nas sedes é conseguida, geralmente, a expensas

do caos no trabalho de campo. O trabalho de campo frouxo carece de quaisquer recursos para a ação, porque as sedes não têm recursos para destinar-lhe ou porque em algum ponto existe um ponto de estrangulamento. Para os administradores com empenho, a vida é uma luta longa e árdua sem descanso e o esgotamento reforça a inércia burocrática e o conservantismo administrativo que caracterizam a administração pública em muitos países pobres. Quanto maior a pressão por mudança, mais a administração é impelida na direção do colapso, mais resistentes são os administradores à inovação e mais imperativo é um empenho governamental forte em reformas radicais para gerar o aumento da capacidade administrativa a fim de atender às pressões por mudança. Até que se crie uma capacidade adicional, a diferença entre intenção e realização deve crescer, apenas alimentando frustração, confusão, decepção e descontentamento.

Dos três principais modos de aumento da capacidade administrativa — através da inovação, do subproduto do desenvolvimento e da reforma — os países pobres têm pouca alternativa para a reforma. A inovação administrativa é rara. Sua ocorrência é tanto por acaso como a esmo. Os países ricos estão melhor colocados para alimentar o talento criativo, investir em pesquisa e desenvolvimento, experimentar mode-

IDÉIAS

los operacionais e mudar de modos de operação. Os países pobres costumam ser imitadores: tomam emprestado ou copiam em vez de inventar. Também padecem de complexo de inferioridade em matérias administrativas, acreditando que os meios adotados pelos países ricos são superiores. São excessivamente modestos a respeito de suas próprias inovações e do talento nacional. Toda a questão do aumento da capacidade administrativa está em ampliar o desenvolvimento, não na maneira oposta. Mesmo assim, o aumento como um subproduto do desenvolvimento é relativamente lento e incerto. Não há garantia de que níveis mais altos de instrução, saúde, tecnologia, unidade, investimento, liberdade, etc. se refletirão em melhoria do desempenho administrativo. Arranjos antiquados talvez persistam muito tempo depois de terem servido a seus fins e de surgirem melhores alternativas. Mesmo se fluírem benefícios para a cultura administrativa, talvez ocorra um atraso de uma geração — e o tempo não está do lado dos países pobres. Assim, do mesmo modo como eles detalham objetivos políticos, planejam o crescimento econômico e trabalham para transformar as condições sociais, necessitam conceber programas de modernização administrativa para a melhoria sistemática do desempenho administrativo ou, para usar uma expressão mais curta, da reforma administrativa.

A maioria dos países — ricos e pobres — embarcou ou planeja embarcar numa reforma administrativa. Uns foram forçados a movimentar-se por pressão internacional, como um prelúdio para ajuda ou para cooperação regional. Outros incorporaram a reforma administrativa a suas vastas transformações do colonialismo para um *status* independente ou do capitalismo para o socialismo. Uns temem que o desempenho rotineiro contínuo talvez leve suas administrações a uma parada e elas entrem subitamente em colapso. Outros vêem seus programas de reforma administrativa como parte de sua guerra à pobreza ou de sua luta contra o subdesenvolvimento — que é a visão adotada pelos órgãos das Nações Unidas na América Latina e na Ásia. Uns querem passar de iniciais

preocupações nacionalistas para uma administração de fins múltiplos acionada para obter resultados mais efetivos (isto é, visíveis, concretos e rápidos), um desempenho eficiente e econômico e integração social (11). Outros meramente querem uma revisão episódica de sistemas administrativos antiquados, num exame geral de seu mecanismo de governo e das instituições associadas. Uns meramente querem aplicar as recomendações de comissões de reforma formadas em países ricos (12). Outros querem “algo mais do que a aplicação técnica de princípios administrativos e a adoção ou adaptação de experiências positivas de outros países mais avançados”, isto é, uma estratégia que inclua “formas diversas de organização político-administrativa no estado, assim como a superação das forças opostas à modernização da administração pública” (13). Muitos países pobres institucionalizaram seus programas de reforma dentro da estrutura governamental como um processo contínuo para variar as estratégias de reforma com circunstâncias cambiantes, coordenar o aumento da capacidade administrativa com outros

Na busca de meios para superar o conservantismo da sociedade, os países pobres são muito influenciados pelos modelos de desenvolvimento preferidos no momento. Para ir até as mudanças de sua burocracia, precisam de engenharia de sistemas.

processos de desenvolvimento, incorporar uma unidade de renovação administrativa e desenvolvimento ao mecanismo de governo e abrir a possibilidade de um avanço administrativo significativo.

A maioria dos programas de reforma partilha uma abordagem comum. Tais programas projetam conceitos de origem européia sobre

tempo, trabalho, contrato, economia, conhecimentos, e realizações, incentivos materiais, autoafirmação e participação que se tornaram universais na civilização industrial. Alguns deles contrastam acentuadamente com os valores locais. Vão de tal modo de encontro aos valores predominantes que nem mesmo seus defensores os seguem, apesar de louvarem amplamente o contrário e criticarem as práticas locais. Esta ênfase na infra-estrutura cultural é importante, mas costuma glorificar excessivamente conceitos estrangeiros sem minucioso conhecimento das verdadeiras práticas das civilizações industriais e denegrir as práticas locais de uma maneira excessivamente generalizada. As normas estrangeiras são tidas como ideais. Os reformadores copiam servilmente práticas estrangeiras ou referem-se aos últimos textos estrangeiros como sua bíblia sobre o que fazer o que não fazer. Se a verdade fosse conhecida, então se saberia que os países ricos e pobres estão muito mais perto uns dos outros administrativamente do que suspeitam. As civilizações industriais não são tão eficientes quanto proclamam. Em face da diferença de fases de desenvolvimento, da variação das circunstâncias e do contraste dos objetivos, os países pobres têm pouca razão para se sentirem inferiores administrativamente.

Imitando práticas estrangeiras, os países pobres deslizam para uma concepção mais estreita de administração do que precisariam. Seus programas básicos centralizam-se nos aspectos de economia doméstica de organizações de grande porte. A estes foram acrescentados tomada de decisões, ciências de administração, planejamento nacional e a busca de indicadores sociais, atividades que ampliam as concepções da função administrativa. Além disto, porém, há mais concentração nos aspectos administrativos de projetos e programas setoriais e de questões de desenvolvimento como produtividade, moralidade pública, desenvolvimento comunitário e solvência financeira. O grande inconveniente é o evidente desinteresse pelas consequências não administrativas do desenvolvimento administrativo, como a mudança da estrutura social através do recrutamento aberto e da

IDÉIAS



classificação dos empregos, ou a excessiva poluição derivada do aumento da produção ou os programas de congelamento para a desaceleração da inflação. Em certo grau, a concepção estreita reflete o desejo dos reformadores de permanecerem fora do conflito político marginal ou partidário e de acentuarem sua proficiência profissional e técnica, o que não poderiam fazer se encarassem a administração de modo mais amplo e se envolvessem em mudanças sociais fundamentais. Como resultado, costumam ser relativamente conservadores, reativos, em vez de ativos. Reagem a deficiências observadas e admitidas. Raramente as prevêm. Seu objetivo são a manutenção e correção de sistemas em vez da substituição de sistemas. Suas reformas são, em essência, legítimas, incrementadoras, ortodoxas, e estabilizadoras. Isto dificilmente seria de surpreender, pois os reformadores institucionais são recrutados, predominantemente, em elites firmadas e são identificados como o próprio sistema que devem reformar. Muitos estudaram no estrangeiro e têm inclinação acadêmica em vez de política. Sabedores da extensão da resistência, têm de firmar-se. Conseqüentemente, como técnicos proficientes, remendando sistemas antiquados, talvez acabem causando mais danos do que bem, particularmente na resistência a inovações fora de suas estreitas concepções de administração.

De modo geral os países pobres concordam com a estratégia da ONU de fortalecimento da administração do setor público e do uso do governo como a ponta de lança do desenvolvimento dirigido. Encontram-se num mundo bipolarizado pelas nações mais fortes.

Mesmo admitindo as dificuldades metodológicas e práticas da avaliação, poucos reformadores têm tentado uma auto-avaliação. Naturalmente, prefeririam presumir êxito em vez de mostrar fracasso. Mas isto não justifica a falta de informações a respeito do progresso. Raramente eles estabeleceram metas, fizeram organogramas, deram seguimento a ações iniciais ou foram adiante ou atrás de formalidades. Poucos identificaram fatores favoráveis ou contrários a reformas ou conceberam linhas mestras para a formulação e a execução de reformas. A verdade é que, de um modo geral, o impacto da reforma tem sido decepcionante. E isto tanto se considerarmos países dificilmente

capazes de manter qualquer espécie de administração por força de seu *status* colonial, de seu pequeno tamanho ou de sua extrema pobreza quanto se considerarmos países capazes de alcançar altos níveis de inovação administrativa, revitalização e auto-renovação. Tais reformadores deixaram de obter adequado apoio de lideranças para superar a displicência política, a inércia burocrática, a apatia pública e a resistência sistemática não meramente por força da preocupação da elite com matérias de maior prioridade ou por força da falta de atração visual (ou social política) de uma reforma administrativa tangível. Visionários, publicistas e reis filósofos administrativos figuraram bastante entre eles, enquanto órgãos de reforma tiveram mais do que seu quinhão justo de exilados políticos, párias administrativos, executivos esgotados, caturras, notáveis incompetentes e extenuados. Conseqüentemente, os programas de reforma, carecendo de autoridade, de recursos e de insistência, foram isolados, desprezados e deixados de lado. Felizmente, as exceções à regra geral mantiveram viva a confiança na eficácia fundamental dos esforços de reforma administrativa e a continuarem o investimento em programas de reforma por parte de órgãos internacionais e nacionais.

Claramente, os países pobres aprenderam, a algum custo, que não existe uma fórmula universal de êxito na reforma administrativa. Como as premissas iniciais permanecem válidas — de que a reforma administrativa tem de ser preferida a seus parceiros, à inovação administrativa e aos subprodutos do desenvolvimento, de que a administração é algo mais do que economia doméstica organizacional, de que os modelos estrangeiros ligados à cultura não são inevitavelmente transferíveis, adequados ou apropriados, de que os reformadores precisam praticar o que pregam —, cada país precisa moldar seus programas de acordo com suas circunstâncias singulares, entre as quais estão, principalmente, sua fase de desenvolvimento, seus padrões culturais, seu regime político, seu acesso ao talento administrativo e seus requisitos funcionais. Embora a reforma administrativa seja, basicamente, uma forma de ar-

IDÉIAS

te, há alguns elementos universais que não podem ser esquecidos. Primeiro: a reforma administrativa é um componente de baixa prioridade no processo do desenvolvimento. Onde faltam outros componentes, a administração torna-se, convenientemente, o bode expiatório dos fracassos no desenvolvimento. Segundo: se os reformadores encararem sua própria contribuição em termos formais estreitos, continuarão a ser rebaixados e sacrificados a objetivos mais importantes da sociedade. Sua posição marginal empalidece diante da tarefa maior de determinar como uma sociedade quer conduzir seus assuntos, que é inseparável do debate geral a respeito da natureza da sociedade e do significado do desenvolvimento. Terceiro: o alcance e as fronteiras dos programas de reforma excluam, em grande parte, institucionalmente, os empreendimentos privados, as associações de voluntários e a administração rural e, estruturalmente, os fundos públicos autônomos, a fuga aos impostos e sua evasão, a corrupção, a extravagância e os projetos de prestígio, isto é, entre escândalos e tragédias. Dificilmente se terá compreendido até agora a potencialidade do progresso da reforma administrativa. Quarto: o isolamento dos programas de reforma administrativa em relação à política pública, ao planejamento nacional e aos programas de reforma funcional tem diminuído seu impacto. A integração melhora as coisas desde que as reformas fossem planejadas em ciclos superpostos, de certa forma sistemática, para reduzir as brechas no tempo e na área, os acompanhamentos ao acaso e a necessidade de repetir trabalho anterior. Quinto: a introdução casual de programas de reforma dependentes de escândalos, golpes políticos, mudanças de liderança e outras ocorrências eventuais quando a tolerância da má administração é tentada com muita frequência acarretaria menos improvisação se fossem aprontados planos contingenciais para introdução no planejamento ou nos ciclos orçamentários em vez de se esperar por melhores circunstâncias que talvez nunca chegassem. Para os reformadores ligados a idéias fixas, época alguma está madura para reforma. Finalmente, os reformadores se dividem a respeito

da questão da dramatização entre os divulgadores, que querem o máximo de cobertura dos meios de comunicação empenho público, simbolismo e comemoração de uma nova ordem e aqueles que se escondem, preocupados em não provocar resistência indevida, oponentes prevenidos e colocar-se numa posição sem compromisso. Os últimos prefeririam uma demonstração impressionante de resultados numa experiência piloto a uma campanha pública ruidosa com nada para apresentar exceto um pensamento ansioso e esperanças otimistas.

Os países ricos têm maiores chances de reestruturar suas administrações porque podem investir em pesquisa e apoiar a criatividade de seus talentos. Mas a maioria dos povos ou já fez ou pensa em fazer reformas administrativas. E alguns desejam apenas realizar revisões.

No processo de reforma, a consciência da necessidade de reforma, evidentemente, apresenta poucos problemas. Determinados reformadores, geralmente, têm pouca dificuldade em convencer um público preocupado de que as coisas poderiam ser melhores. É somente quando se apresentam propostas concretas que começam suas dificuldades. A concepção de propostas de reforma não é difícil. Com encorajamento e incentivos, as idéias fluem. A escolha e a organização causam debate, mas nenhum problema sério até que tenha de ser feito algo. Suas propostas têm de ser consideradas efetivas e o que é efetivo depende menos das próprias propostas do que das pessoas — os reformadores e os potencialmente reformados — que as julgam. A avaliação pós-reforma apresenta, realmente, sérias dificuldades, mas, como, em geral, esta fase é omitida ou cumprida su-

perficialmente, a execução é que é o verdadeiro obstáculo.

O PROCESSO DA EXECUÇÃO DA REFORMA

A maioria dos movimentos de reforma, dos reformadores e das reformas tropeça no conservantismo administrativo, causando pouca impressão. Algumas linhas mestras emergem de um exame dos êxitos e fracassos de reformas.

A. CONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DA REFORMA

Na reforma administrativa, é virtualmente fatal empenhar-se em alguma coisa às cegas, exceto quando a situação é realmente desesperadora, como quando uma reação administrativa leva a uma rápida obsolescência em que nada senão um novo começo ajudaria numa situação intolerável. Mais tipicamente, a reforma é introduzida em situações em que existe dúvida quanto ao que deve ser feito para melhorar o desempenho. Uma renovação completa é impossível e impraticável. Seja o que for que aconteça, grande parte do que já existe permanecerá. Como não pode ser exercida coerção o tempo inteiro, precisa existir certo grau de aceitação voluntária. Para se conseguir a cooperação necessária, os reformados em potencial precisam ser convencidos de que as reformas são viáveis e práticas e constituirão, realmente, uma melhoria em relação aos arranjos existentes. Tudo isto implica um conhecimento completo, da parte dos reformadores, daquilo que eles devem fazer.

Como é provável que nunca os reformadores tenham informações suficientes, é necessária certa seletividade. No mínimo, eles têm de conhecer os fatos básicos a respeito da situação da reforma, os prós e contras de suas próprias propostas, o alinhamento provável e certa variedade de estratégias possíveis. Além disto, seria desejável ter uma compreensão histórica da situação, certo conhecimento de tentativas anteriores de reforma, avaliações da personalidade de gente influente no processo de reforma e dados adequados sobre o andamento. Grande parte destes conhecimentos é específica da situação e só pode ser obtida em pri-

IDÉIAS

meira mão. Uma parte pode ser colhida em registros acumulados, estudos específicos e literatura geral, mas este material costuma acentuar afirmações e documentação anedóticas cronológicas, prescrições dogmatically normativas, vulgaridades ingenuamente abstratas, metas e esquemas utópicos ou asserções hipoteticamente lógicas concluídas por raciocínio dedutivo, freqüentemente na base de premissas estabelecidas inadequadamente... Muitas das idéias apresentadas... permanecem como sugestões inertes... sendo, na maioria dos casos, criação de um pensamento sincero, mas, infelizmente, calcado no desejo em vez de ser realista... O que é realmente necessário são uma rigorosa pesquisa empírica e um desenvolvimento conceitual criativo para distinguir entre: (a) a maneira complexa e às vezes aparentemente confusa com que as coisas acontecem na verdade; (b) a maneira com que os teóricos pensam que as coisas devem acontecer; e (c) a maneira com que as coisas podem ser feitas, realisticamente, na base de nova dissecação e de remontagem dos acontecimentos (14).

B. DIAGNÓSTICO CORRETO

Sem os fatos, não é possível qualquer diagnóstico e, mesmo com os fatos, o diagnóstico pode ser incorreto por força de interpretações falhas. Um diagnóstico incorreto pode matar as perspectivas de reforma logo de saída. Mas, como, em geral, as situações administrativas são complicadas e os reformadores suficientemente competentes, um diagnóstico errado nunca é muito claro. Somente na execução as dúvidas se confirmam. Infelizmente, a execução de reformas para corrigir falhas diagnosticadas erradamente piora a situação: o tratamento incorreto talvez seja pior do que fazer nada. O diagnóstico correto depende também de experiência e raciocínio. Os administradores acostumados a atuar em situações diferentes desenvolvem um faro para falhas e aprendem a detectar sintomas. Os especialistas administrativos aplicam técnicas científicas e talvez um discernimento natural do diagnóstico. Mas ninguém não produziu um manual de consultas para reformadores em perspectiva.



Uma lista derivada de uma consideração teórica de sistemas administrativos sugere que ocorrem falhas importantes porque uma administração procura fazer coisas que não pode fazer (objetivos inatingíveis) ou porque os arranjos administrativos não permitem que os administradores façam o que têm de fazer (estrutura obstrutiva) ou porque algum componente não está cumprindo a tarefa que é esperada dele (desempenho inadequado).

Imitando práticas estrangeiras, os países pobres deslizam para uma concepção mais estreita de administração do que precisariam. Seus programas básicos centralizam-se em aspectos da economia doméstica de organizações de grande porte.

OBJETIVOS INATINGÍVEIS

(a) Os objetivos são desconhecidos, indefinidos ou abstratos.

(b) Os objetivos são ideais, perfeições, além da atual capacidade da humanidade.

(c) Uma contenção inadequada é responsável pela tentativa de fazer muita coisa ao mesmo tempo.

(d) O excesso de contenção reduz a capacidade e amplia a diferença entre a perspectiva e o desempenho.

(e) A otimização de um subsistema mina a otimização do sistema.

(f) São colocadas cargas anormais sobre os administradores sem apoio adequado da sociedade.

(g) A cultura ou infra-estrutura administrativa não tem capacidade para apoiar os administradores na satisfação das expectativas públicas.

(h) Os objetivos administrativos conflitam com outros objetivos da sociedade.

(i) As políticas contradizem os objetivos.

ESTRUTURA OBSTRUTIVA

(a) O número de componentes é inadequado, sendo excessivo ou insuficiente.

(b) O arranjo dos componentes é inadequado para a tarefa, sendo excessivamente hierárquico, excessivamente colegial ou antiquado.

(c) As relações entre os componentes são desnecessariamente complicadas.

(d) As comunicações se desarranjam.

(e) São copiados modelos estrangeiros sem apreciação adequada da infra-estrutura de apoio.

(f) Componentes incompatíveis e não cooperativos não são separados e não existe um mecanismo para conciliá-los.

DESEMPENHO INADEQUADO

(a) Os constituintes não sabem o que se espera deles e não têm desempenho à altura das expectativas.

(b) Os constituintes carecem das qualificações e condições necessárias para cumprir suas tarefas.

(c) Os constituintes são compostos de membros desleais ou impróprios que sabotam o esforço cooperativo.

(d) Os constituintes carecem de incentivos para um desempenho efetivo.

(e) O talento é desperdiçado.

IDÉIAS

(f) A orientação do serviço é deslocada por autoconveniência.

(g) São empregadas inadequadamente a administração científica e as ciências da administração.

(h) Não se toma qualquer providência para auto-avaliação, correção de erros e adequada experiência de aprendizado.

A correção do diagnóstico envolve a seleção destas deficiências de sistemas e sua classificação segundo a importância para a ação antes de se decidir sobre um programa de reforma.

C. PROJETO DE PROGRAMA DE REFORMA

A reforma administrativa é uma preparação para um futuro imprecisamente previsível. Antes de projetarem um programa de reforma, os reformadores têm certa concepção do que querem e esperam que aconteça. Vão adiante na presunção de que poderiam também tentar o máximo logo de saída se tivessem, mais tarde, de modificar suas ambições. É quase inconcebível que sigam adiante sem uma espécie de plano, pelo menos uma conceituação das idéias de reforma dentro de propostas práticas. Em geral, expressam seus objetivos, identificam suas principais dificuldades e esboçam algumas maneiras de superar a resistência, mas talvez prefiram subestimar as dificuldades e esconder suas intenções evitando compromissos específicos de manutenção do máximo de flexibilidade. Os planos contingenciais procuram abranger os seguintes elementos:

— Identificação dos reformadores e de seus principais apoiadores e um apelo de apoio aos não comprometidos.

— Comprovação do valor, da viabilidade, da praticabilidade e da aceitabilidade das propostas de reforma.

— Prova sobre onde funcionaram propostas similares.

— Estimativa do resultado (geralmente, exagerando as melhorias e omitindo as disfunções).

— Pontos em que se prevêem oposição e distorção.

— Promessas de recompensas para aqueles que derem apoio e possíveis ameaças de punições aos oponentes.

— Indicações de acesso a recursos adequados.

— Revelação de instrumentos escolhidos.

Estes elementos constituem o programa no que diz respeito à maioria das pessoas. Somente um pequeno grupo interno conhece sua veracidade e o grau com que ele serve de fachada para extensões ocultas.

D. ESTRATÉGIA

Até que ponto revelar o programa de reforma é uma consideração estratégica relacionada com a melhor maneira de impulsionar as reformas. Assim como a estratégia talvez requeira uma modificação das idéias iniciais, do mesmo modo a insistência dos reformadores em certo programa talvez determine sua estratégia. As relações entre o programa de

Poucos reformadores tentaram a auto-avaliação, presumiram êxito e esconderam seus fracassos. Daí os impactos das mudanças terem sido decepcionantes. E deixaram de contar com o apoio das majorias da Nação ou de suas lideranças com poder de decisão.

reforma e as possibilidades de sua adoção e execução podem ser resumidas numa série de proposições estratégicas.

1. Quanto maior o alcance dos programas de reforma, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda, no caso de adoção.

2. Quanto maior a magnitude da mudança implícita nos programas de reforma, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda para reduzir a magnitude.

3. Quanto maior o índice de mudança implícito, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a

probabilidade de modificação, no caso de adoção.

4. Quanto mais amplas as reformas, menor a probabilidade de adoção e execução e maior a probabilidade de emenda no sentido de uma seqüência mais seletiva.

5. Quanto maior a divisibilidade das reformas, maior a probabilidade de adoção e execução.

6. Quanto maior a revogabilidade das reformas, maior a probabilidade de adoção, mas menor a probabilidade de execução.

7. Quanto menos imediato o efeito das reformas, maior a probabilidade de adoção e menor a probabilidade de execução, exceto sob condições de crise, quando o maior imediatismo do efeito encarece a adoção e a execução.

8. Quanto maior a compatibilidade das metas ou dos objetivos do programa com os valores e as normas dos adotantes e executores, maior a probabilidade de adoção e execução.

9. Quanto mais visível a incompatibilidade entre os objetivos de programa e os valores dos adotantes e os executores, menor a probabilidade de adoção e execução.

10. Quanto maior a ambigüidade dos objetivos do programa, maior a probabilidade de adoção e menor probabilidade de execução.

11. Quanto maior a compatibilidade entre as metas do programa, maior a probabilidade de adoção e execução.

12. Quanto maiores os efeitos a longo prazo de um programa, menor a probabilidade de adoção, já que os adotantes preferem opções com comprometimento de recursos a curto prazo.

13. Quanto mais alto o relevo (interesse pessoal) das reformas para adotantes e executores em potencial, maior a probabilidade de adoção e execução.

14. Quanto mais reagentes as reformas (em oposição a antecipadoras ou orientadas para o futuro), maior a probabilidade de adoção e execução, já que os adotantes têm menos disposição de comprometer recursos com necessidades menos óbvias ou menos tangíveis.

15. Quanto maior o grau de precedência de metas (metas incluídas em programas anteriores), maior a

IDÉIAS

probabilidade de adoção e execução.

16. Quanto maior a compatibilidade dos valores e das normas dos adotantes com os instrumentos da reforma, maior a probabilidade de adoção e execução.

17. Quanto maior a complexidade (ou a dificuldade relativa de compreensão e uso) dos instrumentos da reforma, menor a probabilidade de adoção e execução.

18. Quanto maior a rotina dos instrumentos do programa, maior a probabilidade de adoção e execução.

19. Quanto maiores os recursos requeridos para a execução, menor a probabilidade de adoção e execução, a menos que existam alguns recursos (então, é maior a probabilidade de adoção e execução).

20. Quanto maior a participação dos adotantes e dos executores nos processos de reforma, maior a probabilidade de adoção e execução.

21. Quanto maior a dependência de coerção para a execução, maior a probabilidade de execução das reformas.

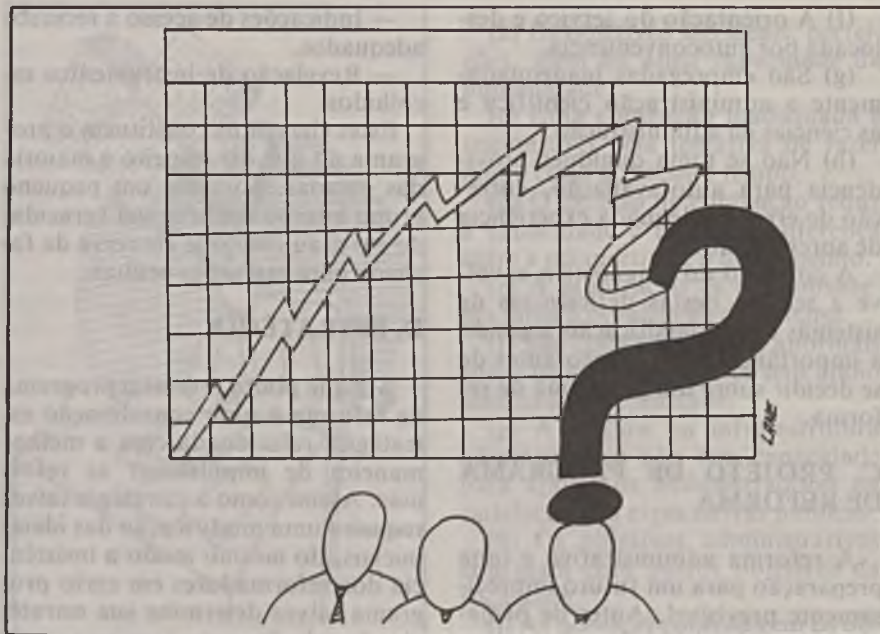
22. Quanto maiores a incerteza e o risco associados aos instrumentos da reforma, menor a probabilidade de adoção e execução.

23. Quanto maior o uso de critérios de atividade (a qualidade e a quantidade de atividade ou o esforço na execução), para a avaliação das reformas, maior a probabilidade de adoção e execução, mas menor a probabilidade de consecução das metas do programa.

24. Quanto maior a ênfase no critério de efetividade (os resultados da atividade relativos aos objetivos) para a avaliação das reformas, menor a probabilidade de adoção, mas maior a probabilidade de execução, se adotada.

25. Quanto maior a ênfase na efetividade com otimização (efetividade relativa às metas da reforma em termos de possibilidades) para a avaliação das reformas, menos a probabilidade de adoção, mas maior a probabilidade de execução, se adotada (15).

Estas vinte e cinco generalizações de tendências refletem a inclinação conservadora contra as reformas e os resultados decepcionantes de programas passados de reforma. Uma



Não existe uma fórmula universal de êxito em reforma administrativa. Cada país precisa moldar seus planos de acordo com as suas próprias singularidades. E às vezes a administração é bode expiatório do fracasso de grandes programas de desenvolvimento.

mudança de abordagem poderia invalidar as proposições.

E. A INSTRUMENTAÇÃO

O número e a variedade dos instrumentos de reforma aumentam com a ampliação das concepções administrativas e com o progresso tecnologia administrativa. Os principais instrumentos — a Lei, a formação de instituições, a reorganização, a profissionalização, a elaboração orçamentária e a administração científica — permanecem com popularidade. Nas últimas décadas, a eles se juntaram a mecanização, a burocratização ou desburocratização, a educação, o treinamento e o

desenvolvimento executivo, o desenvolvimento organizacional, as ciências da administração e a descentralização. Mais recentes ainda são o planejamento nacional, os seminários e a assistência técnica internacionais, o armazenamento e a recuperação de dados, a proteção institucionalizada da clientela e as ciências de políticas. Como cada um destes instrumentos está amplamente coberto em outros lugares, a atenção se concentrará na reforma administrativa institucional — o estabelecimento de um órgão investigador permanente para propor reformas a serem executadas por unidades operacionais. Isto inclui órgãos governamentais com “Reforma Administrativa” no título, órgãos governamentais especiais que lidam com um aspecto específico da administração, institutos de patrocínio governamental que realizam pesquisas e educação administrativas assim como serviços consultivos, pesquisas e comissões de patrocínio governamental com funcionamento *ad hoc* e órgãos comerciais privados especializados em reforma administrativa.

Apesar da diferença de *status*, poderes, propósitos e composição, certas generalidades se aplicam a todos estes instrumentos como um grupo. Sem apoio político de alto nível, eles não são levados muito a sério pelas unidades operacionais, independentemente da qualidade de

IDÉIAS

seu trabalho. As unidades operacionais obtêm disposição para trabalhar nas atitudes da elite. Se a liderança do País tem pouco interesse pela administração em posição baixa entre as prioridades nacionais e é ambivalente a respeito de reforma, então os órgãos de reforma se vêm realizando exercícios técnicos com pouco impacto sobre o desempenho administrativo. Isto é menos verdadeiro entre as forças-tarefa *ad hoc*, que dependem menos do apoio da elite do que da aceitação profissional. Com o correr do tempo, o entusiasmo morre e os órgãos, empenhando-se por segurança, passam de macrorreformas para, praticamente, insignificâncias técnicas, experiência limitadas e puras relações públicas a respeito de sua própria importância e significação.

Sua competência depende em grande medida de sua capacidade de atrair e conservar talento criativo como centros de liderança administrativa. As condições necessárias incluem uma massa fundamental de adequados indivíduos preocupados com reformas e abertos a novas idéias, prontos para articular e impulsionar reformas, expostos a variadas experiências organizacionais e recompensados pela continuidade das inovações. Estes líderes da reforma devem possuir intelecto treinado, certas qualidades (como paixão pelo desenvolvimento humano, propensão para a organização, espírito de experimentação) e uma visão relativista (16). Os órgãos devem proporcionar uma atmosfera de inovação — estímulo e incentivos para a produção, uma liderança simpática disposta a apoiar os esforços do pessoal, uma administração aberta, acessível, encorajadora, livre fluxo de informações, tomada de decisões descentralizada e um sistema organizado de reconhecimento, recompensas e divulgação das inovações. Uma falha importante de muitos órgãos está em que eles não praticam o que pregam.

Para encobrirem defeitos, costumam atenuar sua falta de impacto e justificar suas deficiências. Assumindo uma visão estreita da função administrativa, recusam-se a lidar com as políticas, a Lei ou a moralidade. Adotando um papel puramente investigador-consultivo, recusam-se a interferir nas atividades do dia-

a-dia. Renunciando a qualquer proficiência especial, recusam-se a entrar em controvérsia aberta ou a apoiar um pessoal de mente firme. Tais bufões convencem as pessoas que ocupam posições como as suas em outras unidades operacionais de que elas são interferidoras fracas e insignificantes. Gabam-se de sua arma de publicidade (isto é, sua exposição), porém nada mais têm para oferecer e persistem com o mito do escândalo público quando ninguém mais lhes presta qualquer atenção ou quando seus relatórios são esquecidos em horas.

Seus resultados variáveis talvez tenham a ver com composições contrastantes. Na abordagem de *autoridade*, os órgãos são guarnecidos de subordinados de confiança simpáticos à liderança atual. São bem familiarizados com os detalhes da situação da reforma e sabem o que é aceitável para as elites. Seu trabalho consciencioso pode ter forte impacto. Mas têm interesse particular pelo *status quo* e costumam ser favoráveis aos arranjos existen-

É preciso saber até que ponto impulsionar a estratégia. As relações entre o programa de reforma e as possibilidades de sua adoção podem ser resumidas numa série de proposições estratégicas. A competência depende do poder de somar.

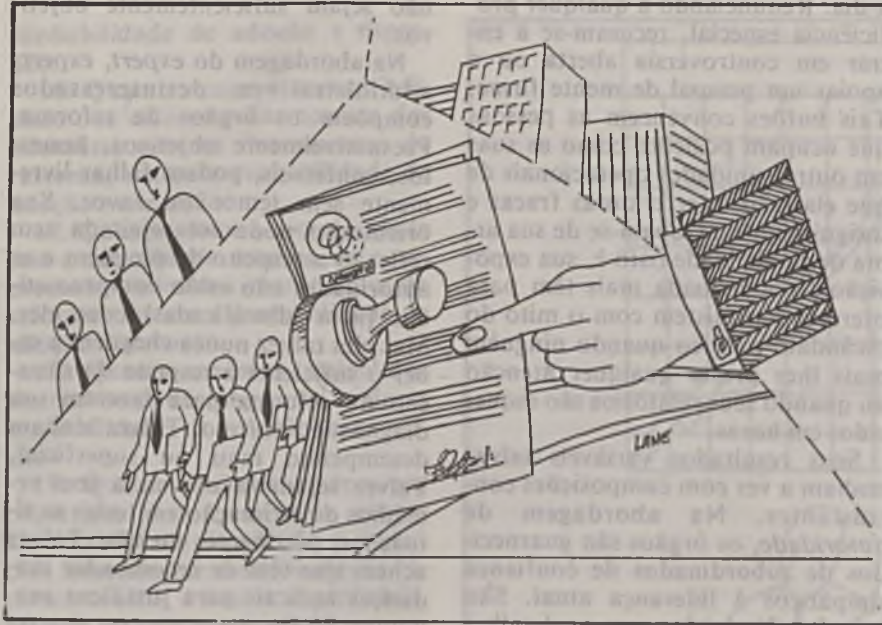
tes nos quais são favorecidos pessoalmente. Não podem admitir que possam ser causa de fracasso. De modo que talvez encubram defeitos óbvios, só revelem falhas insignificantes e, em geral, justifiquem os arranjos existentes. Talvez usem também a oportunidade para acertar contas com inimigos. Excessivamente empenhados no apoio à autoridade existente e excessivamente identificados com a situação, talvez

não sejam suficientemente objetivos.

Na abordagem do *expert*, *experts* administrativos desinteressados compõem os órgãos de reforma. Presumivelmente objetivos, honestos, confiáveis, podem falhar livremente sem temor ou favor. Sua orientação pode ser rejeitada sem reflexão a respeito de ninguém e as autoridades não estão comprometidas (nem identificadas) com eles. Mas eles talvez nunca cheguem a saber o suficiente a respeito da situação da reforma para fazerem um diagnóstico correto. Talvez tenham desempenho mau ou superficial. Talvez sejam favoráveis a seus remédios de estimação em todas as situações, pertinentes ou não. Talvez achem que têm de recomendar mudanças radicais para justificar sua nomeação ou seu *status* ou sua remuneração. Sendo gente de fora, talvez fiquem sujeitos a um jogo de espera — isto é, talvez, deliberadamente, sejam evitados ou tenham seu trabalho retardado por unidades operacionais sem entusiasmo pela reforma (17).

Gente representativa que apresenta a probabilidade de ser responsável pela execução das propostas é escolhida na abordagem de *consenso*. Tal gente conhece a situação da reforma em primeira mão e, como tem de executar qualquer acordo a que se chegue, é provável que evite esquemas irrealis e fantasias teóricas. Infelizmente, talvez presuma que qualquer crítica é uma reflexão sobre seu próprio desempenho e por isto talvez não possa ser fraca. Estas pessoas talvez assumam o papel de conselho de defesa, atuando como porta-vozes de seus respectivos grupos e bloqueando quaisquer mudanças indesejáveis. Talvez não sejam escolhidos os representantes certos ou os melhores representantes e eles talvez nunca cheguem a acordo entre eles mesmos. A experiência talvez formalize divisões existentes e piore as coisas ao institucionalizar campos hostis.

Para superar alguns dos riscos em potencial das outras abordagens, a abordagem da *oportunidade* recruta o pessoal em todas as fontes, em porções variadas, de acordo com a avaliação do talento e da potencialidade de contribuição. Ao mesmo tempo, é feito um convite geral a



mações. "Todo administrador é seu próprio reformador" é um bom *slogan*, mas um pouco idealista quanto ao fato de que os administradores talvez sejam causa de inpropriedade ou talvez não sejam reformadores competentes ou talvez não tenham tempo, energia e disposição. Para devotar às reformas quando têm de ser decididas questões prementes do momento ou talvez não queiram ser seus próprios reformadores, preferindo contratar outros para a tarefa. Apesar disto, é desejável encorajar a auto-iniciativa na reforma administrativa, descentralizar a tomada de decisões para permitir que as pessoas mais afetadas decidam por elas mesmas sem desordenado retardamento e dar ênfase à correção de erros no ponto certo.

Na falta de auto-iniciativa — ou quando os líderes procuram monitorar os efeitos da reforma — a alimentação de informações é necessária. O volume necessário de alimentação depende (a) da presença de confiança mútua entre as partes envolvidas, (b) do grau de abertura no processo de reforma e na aderência aos instrumentos escolhidos (por exemplo: os procedimentos legais são, em geral, mais abertos do que os procedimentos orçamentários), (c) as atitudes dos reformadores — se eles, realmente, se importam com o que acontece com suas propostas depois da adoção formal ou não, (d) dos critérios de avaliação usados e (e) de quais (e de quem) são as expectativas consideradas. Os três primeiros pontos se explicam por eles próprios. A alimentação só se torna problema quando não existe confiança mútua, quando os processos de reforma são secretos e quando os reformadores, realmente, se importam, de fato, com o que acontece depois da adoção. Os reformadores talvez se satisfaçam com qualquer mudança no *status quo* dentro das linhas de suas concepções iniciais, aceitando quaisquer afastamentos como o preço da reforma ou talvez possam ser intransigentes, não descansando até ficarem satisfeitos por terem ido até onde foi possível e esgotado todos os recursos. Os perfeccionistas entre eles querem investigar as conseqüências, tanto boas quanto más, de fatores não previstos e estimar as possibilidades do

quaisquer pessoas interessadas para que apresentem comentários e sugestões. O objetivo é combinar conhecimentos e talento e abrir o processo de reforma para quem quer que queira falar, reduzindo assim ao mínimo os rumores e temores com uma atuação relativamente aberta. Mas, quanto mais ampla a área de representação, maior a possibilidade de desacordo e divisão a respeito das propostas. Tal representação é de organização dispendiosa e leva tempo para chegar a conclusões, mas dá ênfase às questões de reforma, dá forma a opiniões superficiais e localiza uma ação remediadora. Um exemplo frisante desta abordagem incomum foi o Congresso de Reforma Administrativa de 1968, no Irã (18).

Qualquer que seja a abordagem, o órgão de reforma tem todos os problemas de reforma administrativa, e mais do que isto. Sua própria existência talvez desencoraje arranjos alternativos. Talvez o órgão bloqueie inovações administrativas que não aprove. Se é bem-sucedido, talvez seja refreado, para que não pareça um rival excessivamente forte nos assuntos públicos. Se se mostra inadequado, talvez cause dano, por anos, às perspectivas de reforma. Em tempo algum, porém, a autoridade nomeadora — presumivelmente, o Governo — é isentada de responsabilidade pela reforma administrativa em geral pela escolha dos instrumentos em particular.

F. ALIMENTAÇÃO

Uma vez postos em ação a estratégia e os instrumentos escolhidos, a tarefa final na execução é tomar nota do que está acontecendo ao programa de reforma e determinar se as reformas estão vigorando. O problema é simplificado quando os defensores da reforma são também os adotantes e executores. A *auto-iniciativa* é, obviamente, o melhor curso na reforma administrativa,

E possível que alguns setores assumam a defesa das posições contrárias aos atos de mudanças e surjam porta-vozes dos grupos que desejam impedir o fim das situações já arraigadas. E os resultados podem até desagradar àqueles que apoiam a reestruturação.

pois com ela é mínima a necessidade de consultar gente de fora, obter apoio da elite, montar campanhas públicas, convencer funcionários conservadores e conceber canais especiais para alimentação de infor-

IDÉIAS

uso da situação transformada como um trampolim para novos programas de reforma. Querem ir além das espécies habituais de informações requeridas para alimentação — estatística, bancos de dados, orçamentos, leis, relatórios, políticas, programas, indicadores administrativos, planos, metas, organogramas, esquemas, pesquisas de opinião e de atitudes, materiais de organização e administração, contratos —, chegando ao que só pode ser descrito como espionagem administrativa e a informações confidenciais, o que lhes dá acesso a informações para antecipação e previsão.

Uma vez decidido um ponto fundamental, a avaliação dos esforços de reforma pode ser feita a vários níveis diferentes. O resultado pode ser comparado com concepções iniciais, objetivos aparentes de reforma, intenções reais, acordos e modificações declarados e resultados possíveis. À parte as variadas dificuldades conceituais, cada coisa destas requer um mecanismo de alimentação diferentes. Grande parte deixa de satisfazer às expectativas. Se levamos em consideração somente as opiniões dos reformadores ou dos instigadores da reforma, há o perigo de distorção. Eles talvez sejam gente de fora, estrangeiros, visitantes, convidados. É provável que sejam aspirantes à elite, jovens, ambiciosos, altamente instruídos, politicamente sensíveis, provavelmente detendo posições influentes ou estreitamente ligados a detentores do poder. Como agentes de mudança, movimentadores sociais, inovadores, ativistas, suas expectativas apresentam a probabilidade de serem superiores às da maioria das pessoas. Mesmo se suas aspirações não forem satisfeitas, os resultados talvez sejam agradáveis para diferentes grupos — elites, conservadores administrativos, reformados, clientela, planejadores de desenvolvimento — por diferentes razões. A avaliação não é direito exclusivo dos reformadores e dos reformados. O julgamento final deve ficar para “os homens e as mulheres comuns, a quem todo o aparelho administrativo está destinado a servir. E seria, na verdade, precipitado e insensível um governo que irrefletidamente descartasse suas reações ou não pro-

curasse descobrir o que eram aquelas reações” (19).

REFORMA ADMINISTRATIVA E ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Falando-se de um modo geral, embora seja impossível determinar o que poderia ter acontecido se não houvesse esforços de reforma, é provável que o desenvolvimento seja intensificado por programas de reforma administrativa. Em primeiro lugar, as propostas de reforma desafiam a inércia burocrática e os administradores reacionários e, embora mecanismos de defesa possam

Não se pode levar em consideração apenas as opiniões dos que apóiam a reforma. Isto implica no risco de distorções. Mas os resultados acabam agradando a maioria dos segmentos sociais, se representarem a maior parcela das aspirações da sociedade nacional.

suprimir temporariamente a mudança, as coisas nunca podem ser exatamente as mesmas e têm de ser feitos sinais de paz para que a situação seja mantida sob controle. Em segundo lugar, os programas de reforma atraem o talento administrativo empreendedor e fornecem valiosa experiência para uma nova geração de aspirantes administrativos. Em terceiro lugar, os reformadores promovem uma modernização administrativa seriamente necessitada e que apresenta a probabilidade de desencadear uma reação em cadeia nas reformas funcionais à medida que as mudanças de técnicas, habilitações e atitudes em campos especializados parecem mais atingíveis do que, possivelmente, as mudanças mais trabalhosas a serem efetuadas na administração. Em quarto lugar, as forças progressistas construtivas encontram aberturas para seu respeitá-

vel talento criativo na solução empírica de problemas, particularmente a espécie apresentada na reforma administrativa. As elites sensíveis procuram recrutar sua ajuda para evitar que elas se juntem a extremistas nos movimentos políticos e sociais revolucionários. Em quinto lugar, há menos inventiva, porque o trabalho se realiza com sistemas antiquados, instituições obsoletas, órgãos burocráticos inertes, arranjos inúteis e atitudes conservadoras e qualquer esforço para transformar os sistemas administrativos tem de ser realizado em face da indiferença oficial, da ignorância técnica, da intransigência política e da apatia pública.

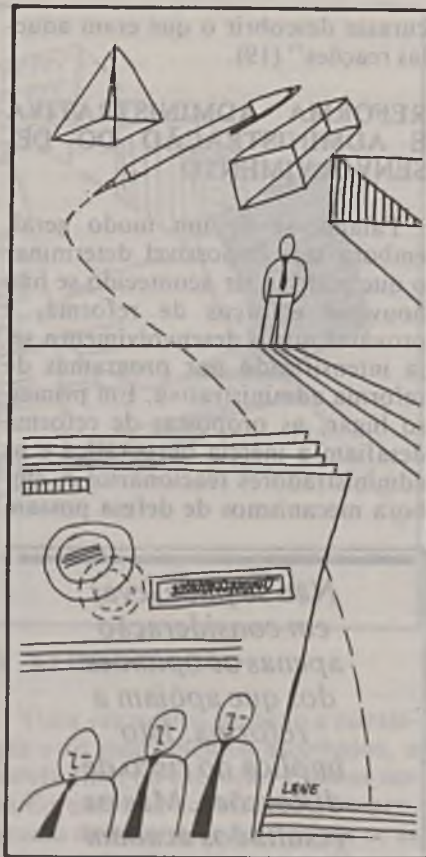
Este último ponto é especialmente importante. Diante da desarticulação da opinião pública, do segredo administrativo, das instituições autocráticas e dos esforços esporádicos, isolados e descoordenados para melhorar o desempenho, dificilmente haverá qualquer movimento forte em favor da reforma administrativa em qualquer país e as pessoas que gostariam de ver uma administração melhor “não sabem como fazer com que suas reivindicações sejam apreciadas ou que medidas práticas tomar” (20). Em muitos países, o clima é distintamente desfavorável. Onde não há um empenho público significativo na modernização administrativa, os planos de reforma grandiosos simplesmente “dão aos líderes tradicionais uma oportunidade de posarem de herói a expensas de uma boa direção administrativa” (21), porque os programas de reforma administrativa requerem mais participação popular do que a maior parte dos outros esforços de desenvolvimento.

É possível que seja criada uma acearia num país em desenvolvimento ou que a bacia de um rio seja desenvolvida graças a uma breve exportação-importação de recursos econômicos e de *know-how* técnico. A instalação pode afetar ou beneficiar apenas uma pequena proporção da população. Pode nunca ser vista por muitos. É improvável que seu funcionamento bem-sucedido dependa diretamente da aceitação pública e ainda menos da associação pública com tal funcionamento ou da participação pública nele. A po-

IDÉIAS

sição dos projetos de reforma administrativa é diferente. Ao correr de vinte anos, um peso cada vez maior vem sendo atribuído a duas proposições. Primeira: a de que os processos administrativos nacionais estão enraizados na cultura nacional e em valores comunitários e uma mudança em um envolve, às vezes, num processo duplo de causa e efeito, mudança no outro. Segunda: a de que a administração pública e o alheamento público da administração não são mais compatíveis com uma sociedade orientada para um desenvolvimento efetivo. Há um século, a administração pública, na maioria dos países, era, para usarmos um clichê, uma administração de "lei e ordem", com sua obrigação principal restrita à proteção do cidadão contra a desordem doméstica e a agressão externa. Era estritamente limitada. Parava à porta do lar. Dentro, o cidadão continuava senhor. Nas sociedades modernas, a administração penetrou em cada cômodo, cada relação pessoal, cada aspecto da vida. O cidadão não pode impedir a entrada dela. Além do mais, esta administração submetese, freqüentemente como resultado da melhoria da comunicação de massa e do desejo de projetar uma imagem pública atraente, ao exame e ao julgamento de júri de âmbito nacional. Nesta atmosfera, uma reforma administrativa, para ser bem-sucedida, requer, pelo menos, aceitação e uma participação do público (22).

Que o apoio público é essencial é bem óbvio quando o processo contínuo de reforma administrativa é levado em conta. Embora certos movimentos, programas e reformadores mudem, a necessidade de reforma continua, pois ainda não existe uma administração que não possa ser melhorada. Na época em que se completa um ciclo, bem-sucedido ou não, aparecem novos fatores para impulsionar a necessidade em direção diferente e a reforma de forma diferente. Reconhecendo isto, grupos de reforma administrativa da África e da América Latina têm insistido por esforços cuidadosos, concertados entre os países pobres para combaterem "uma tendência crescente de compartimentalizar os problemas administrativos e procurar solucioná-los em isolamen-



Qualquer esforço para transformar o sistema administrativo tem de ser realizado em face da indiferença oficial, da ignorância técnica e da intransigência política e até da apatia pública. E este último ponto é especialmente importante para a consecução das metas

to" (23). Na África, a política recomendada inclui a criação de um clima favorável de reforma, ampla pesquisa das deficiências administrativas, a preparação de uma série de planos em perspectiva, a médio prazo e anuais, integrados com o planejamento nacional, a institucionalização de reforma através de um mecanismo permanente para a execução, experiências piloto de refor-

ma antes da aplicação geral e amplo desenvolvimento do pessoal através de retreinamento em todos os níveis (24). Para a América Latina, a política recomendada é similar, dando ênfase aos apoios políticos, a avaliações realistas dos objetivos e necessidades nacionais, à continuidade do instrumental e das táticas de execução, à inter-relação com o planejamento nacional e aos projetos de desenvolvimento, ampla institucionalização em todos os níveis administrativos, modernização do sistema jurídico e treinamento e motivação dos administradores com vistas à reforma administrativa (25). Mas há advertências de que "a administração pública não pode ficar sujeita a reformas fundamentais muito freqüentes (26) para que não ganhe corpo uma psicose de saturação, os administradores não negligenciem suas tarefas principais e "fiquem cada vez mais impacientes com a imposição de reformas administrativas e com a proporção de tempo requerida para sua introdução e execução", acabando por levar ao imobilismo administrativo e à revolta contra as inovações administrativas (27).

Os protestos de administradores de que a reforma é excessivamente rápida ou excessivamente trabalhada ou excessivamente perturbadora simplesmente confirmam a justeza da atitude dos reformadores e sua devoção à causa. Mas eles também destacam a essência da reforma administrativa como o esforço para causar "um desenvolvimento possível ou mais rápido do que é possível pelos processos naturais de desenvolvimento cultural" e que os esforços de reforma devem ser medidos menos por suas contribuições quantitativas ou até mesmo qualitativas à melhoria da administração do que por sua contribuição à solução de problemas, à criatividade e à inovação e pela transformação da sociedade (28), o que está fadado (e destinado) a colocar tensões anormais sobre os administradores desenvolvimentistas em sua preocupação com o projeto e construção de sistemas. Afinal de contas, a reforma administrativa faz parte da administração desenvolvimentista, que não somente se preocupa com fazer as coisas funcionar melhor como também "abraça sua preocupação

mais básica de procurar determinar que espécies de coisas têm probabilidade de funcionar, assim como fazê-las funcionar" (29). Os conflitos entre reformadores administrativos e administradores surgem porque eles definem problemas diferentemente, diferem a respeito de manutenção de sistemas e desenvolvimento de sistemas (ou construção de sistemas), analisam o ambiente da tarefa sob perspectivas diferentes (e, possivelmente, com diferentes técnicas), atuam em áreas diferentes de tomada de decisões, dão impulso a estratégias de desenvolvimento diferentes (provavelmente, opostas) e têm presunções diferentes a respeito da viabilidade e das conseqüências das reformas. Em suma, a administração desenvolvimentista exige muito mais dos administradores do que a concepção tradicional da função administrativa que eles aprenderam na literatura geral de ciência administrativa que reflete atitudes em países ricos altamente complexos e diferenciados. Exige o máximo dos administradores nos países incapazes de sustentar a administração em níveis mínimos e inaceitáveis, encerrados em códigos jurídicos antiquados, obsedados pela imitação das grandes potências, deficientes em talento administrativo ou padecendo de excessiva probreza institucionalizada (30), nos quais a reforma, mesmo que parcial, esporádica, episódica e periódica, é acumulativa na transformação e modernização dos sistemas administrativos para fins de desenvolvimento.

NOTA

O autor apoiou-se extensamente em numerosos casos específicos de reforma administrativa existentes na literatura em geral, muitos dos quais foram usados em *Administrative Reform* (Aldine — Atherton, Chicago, 1969), e também em estudos regionais compilados para o Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos

Países em Desenvolvimento, realizado pelo Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento em Falmer, Brighton, Reino Unido, de 25 de outubro a 2 de novembro de 1971, estudos estes que abrangiam a Argélia, Bolívia, Brasil, Burundi, Ceilão, Chile, Colômbia, Egito, Espanha, Filipinas, França, Gana, Índia, Indonésia, Iraque, Iugoslávia, Japão, Líbia, Malásia, México, Nova Zelândia, Níger, Peru, Polônia, Reino Unido, República da Coreia, República Dominicana, Senegal, Somália, União Soviética e Venezuela, mais dois documentos gerais sobre a África e a América Latina.

Bibliografia

1. *Public Administration in the Second United Nations Development Decade*, relatório da Segunda Reunião de Especialistas, 16-26 de janeiro de 1971, Divisão de Administração Pública, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Nações Unidas, Nova Iorque, 1971 ST/TAO/M/57, p.4.
2. *ib.*, p. 11-12.
3. P. Lengyel (organizador da edição), *Approaches to the Science of Socio-Economic Development*, UNESCO, Paris, 1971, p.9.
4. Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, *Appraising Administrative Capability for Development*, Nova Iorque, 1969, ST/TAO/M/46, p.8.
5. *ib.*, p. 67-68.
6. "Basic Considerations on Administrative Capability for Development in Latin America", *Public Administration Newsletter*, Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, Nova Iorque, Nº 42, outubro de 1971, p. 15.
7. N. K. Mukarji, "Formulation of Administrative Reform Strategies", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/ Reunião I/4, p. 19.
8. G. Burgess, "Technical Cooperation as a Source of Ideas, Models and Assistance in Administrative Reform", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/ Reunião I/17, p. 20.
9. C. K. Wilbur, *The Soviet Model and Under Developed Countries*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969, p. 13.
10. *Public Administration in the Second United Nations Decade*, op. cit., p. 36.
11. D. E. Awotwi, "Major Administrative Reforms in Developing Countries: Review of Ghanaian Experiences Through Analysis of Significant Case Studies", Seminário Inter-regional das Nações

Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/15, p. 15-16.

12. A. Adedeji, "Formulating Administrative Reform Strategies in Africa", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/10, p. 9.

13. W. Jiménez-Castro, "Strategies of Administrative Reform in Latin America", Seminário Inter-Regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/8, p. 3-4.

14. I. Y. Sayed, "Administrative Development: A Conceptual Orientation and Issues for Research", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/25, p. 1-2.

15. Adaptado e modificado do trabalho de R. Backoff e G. E. Caiden "Operationalizing Administrative Reform for Better Governmental Performance", Sociedade Norte-Americana de Administração Pública, Conferência de Denver, 18-21 de abril de 1971.

16. Hahn Been Lee, "The Role of Leadership in Administrative Reform", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA, Reunião I/2, p. 18-22.

17. D. E. Awotwi, op. cit., p. 23.

18. H. Pirnazar, "Appraisal of the Results and Consequences of Major Administrative Reforms", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento", 1971, ESA/PA/Reunião I/1, p. 24-26.

19. *ib.*, p. 24.

20. A. Adedeji, op. cit., p. 22.

21. R. B. Tadana, "The Post-Independence Experience of the Philippines in Major Administrative Reforms in Developing Countries", 1971, ESA/PA/Reunião I/40, p. 34.

22. G. Burgess, op. cit., p. 4.

23. A. Adedeji, op. cit., p. 19.

24. *ib.*, p. 23-24.

25. W. Jiménez-Castro, op. cit., p. 17-19.

26. Z. Rybicki, "Decentralization and Its Significance for Reforms of Public Administration", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/21, p. 20.

27. H. L. Laframboise, "Administrative Reform in the Federal Public Service: Signs of a Saturation Psychosis", *Canadian Public Administration*, Vol. 14, Nº 3, quarto trimestre de 1971, p. 303-325.

28. I. Y. Sayed, op. cit., p. 2-3.

29. W. Siffin, "Development Administration as a Strategic Perspective", Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre Grandes Reformas Administrativas nos Países em Desenvolvimento, 1971, ESA/PA/Reunião I/49, p. 4.

30. G. Burgeses, op. cit., p. 8-11.