

O instrumento da democracia

Peter José Schweizer (*)

É, hoje em dia, cada vez maior o número de pessoas que perceberam a distância que separa o Brasil real do Brasil formal. O Brasil real é o País da pobreza, dos desempregados, das crianças sem lar e sem escola, das famílias sem terra, seja na cidade ou no campo, do vendedor ambulante, do bicheiro, do favelado, do mocambeiro, das comunidades de base, dos sindicatos, da igreja, do candomblé, da macumba, do samba, do futebol, da exploração, do especulador, do assaltante, do poeta, do estudante, do professor e de tantos que tentam sobreviver neste período difícil da nossa história.

O Brasil formal é o Brasil do Governo, da Administração Pública Federal, o Brasil visto apenas de Brasília, o Brasil daqueles que definem o País pela sua "renda per capita", pela grandeza do seu potencial, pelo esplendor do seu futuro, sem nada fazerem pelo presente, daqueles que acreditam que os problemas sociais são resolvidos por sistemas financeiros, daqueles que não conseguem ver o ser humano e falam nos "recursos



humanos", como se pessoas fossem sacos de cimento, ferro, dinheiro ou qualquer outro tipo de "recursos" a comporem um conjunto a ser manipulado ou simplesmente usado.

Nos longos anos de regência autoritária, vivemos, todos, ou quase todos, os brasileiros, a perplexidade do real frente ao formal. Um Ministro, de triste memória, falou ao povo que o "bolo deve crescer para depois ser repartido". E o bolo cresceu efetivamente em comunicações, rodovias, hidrelétricas e, paralelamente, em dívidas externa e interna, em pobreza, em fome, em alienação e em contas "numeradas" nos bancos suíços. As realizações do período autoritário, temos que reconhecer, foram muitas. Permitiram, como há séculos no Egito, a construção de imensas pirâmides que pouca coisa contribuíram para a felicidade do povo. Ora, **felicidade** é uma palavra que não consta dos livros de economia e, conseqüentemente, nenhum dos passados Ministros a pronunciou, pois "desenvolvimento", para eles, é feito de "coisas" e não para "pessoas". Dessa forma, durante 20 anos, esti-

vemos carregando as pedras dessas imensas pirâmides que, nos anos 70, caracterizaram o "Brasil grande" e que permitiram a construção, por exemplo, da Rodovia Transamazônica. Claro está, no pensamento do Brasil formal, que o País não sobreviveria sem essa majestosa obra na selva — obra original que como bem disse um ilustre amazonense, "liga o nada com coisa nenhuma". O fato terrível, porém é que o Brasil formal fez essas "pirâmides" e o País real é que tem que pagar as contas e suportar as ameaças do FMI. Se formos ao Brasil real e perguntarmos a qualquer cidadão sobre o pagamento da dívida externa, não haverá um que responda favoravelmente aos interesses dos ilustres banqueiros internacionais.

O centralismo estabelecido nos últimos anos fez da administração pública federal um instrumento de opressão para a população. Isso pode ser facilmente verificado se tomarmos as partes que se relacionam: o Inamps e os enfermos, o Ministério da Educação e os estudantes, o Ministério do Trabalho e os sindicatos, o Ministério da Agricultura e os agricultores, o Ministério da Indústria e Comércio e os produtores e comerciantes, o Ministério da Justiça e os injustiçados, o Ministério do Interior e os governos municipais, só para exemplificar. No Brasil formal, chegou-se ao requinte que ficou conhecido pelo seguinte ditado popular: "Aos Amigos tudo; Aos Inimigos a Lei". E, na sombra desse pensamento, proliferaram as mordomias, os privilégios, os benefícios, as facilidades, as regalias, os "direitos adquiridos", os ingressos no serviço público sem concurso, e tudo mais que a Nova Re-

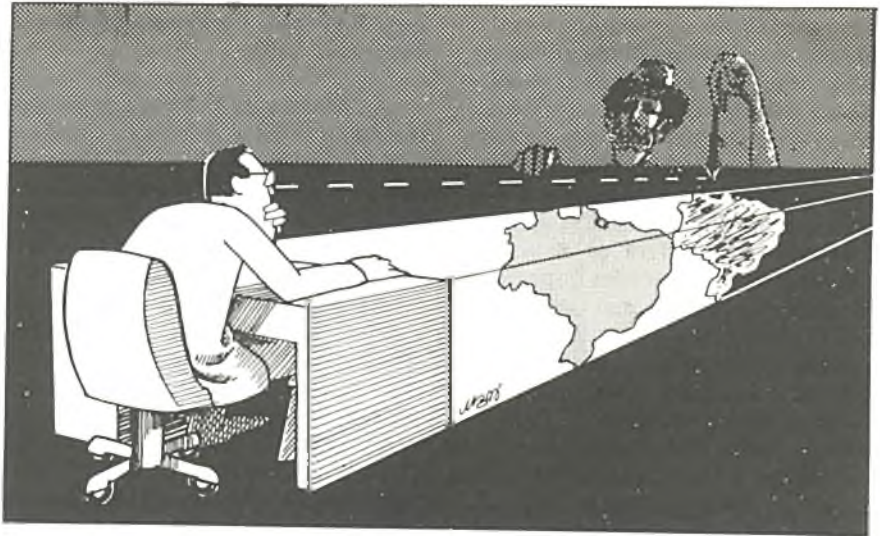
(*) Peter José Schweizer é arquiteto com especialização nos campos do planejamento urbano e regional e das ciências políticas. É membro da Comissão da Reforma Administrativa instituída pelo Presidente da República no âmbito do Ministério da Administração. É consultor da ONU e trabalhou alguns anos com a Organização dos Estados Americanos, foi professor em diversos países da América Latina e da Europa. No campo da administração, tem ministrado cursos na Escola Interamericana de Administração Pública da FGV e tem estudado e atuado no campo da capacitação dos servidores públicos e no desenvolvimento das empresas estatais.

IDÉIAS

pública vem denunciando. É importante mostrar as injustiças que foram perpetradas em conta do interesse público.

Da experiência vivida, sofrida e amargurada pelos brasileiros, ficou claro que um País com esta extensão territorial e, com essa variedade cultural, não poderá pela via da centralização lograr o efetivo desenvolvimento de um Brasil Democrático. Iludimo-nos, por muito tempo, com a concepção do centralismo como instrumento de eficiência e eficácia. Não é eficiente, pois impede a efetiva participação de cada brasileiro no processo de tomada de decisão e de execução das ações para a superação dos problemas que são de todos e não de poucos. Não é eficaz, pois não conduziu, como verificamos com absoluta clareza hoje, à solução dos problemas nacionais: o Nordeste continua pobre, as cidades possuem milhões de pessoas miseráveis em suas periferias, os níveis de educação, alimentação, saúde, habitação, trabalho, recreação e outros foram reduzidos, em termos de qualidade. Poderão ser arroladas estatísticas de que isso não é verdade e que a "qualidade de vida" dos brasileiros aumentou, pois existem mais fogões, mais rádios, mais televisores e mais um elenco de bens materiais. Isso tudo, porém, não significa que o brasileiro é mais feliz, é mais alimentado, tem mais saúde, está mais alfabetizado e educado, tem mais acesso ao trabalho urbano ou rural, tem acesso à cultura e aos "bens relevantes da humanidade".

O centralismo cristalizado no Governo Federal ampliou, de forma exacerbada, o paternalismo. E isto não foi difícil, pois os governos estaduais e municipais cada vez mais passaram a depender dos recursos financeiros federais e o setor privado foi cada vez mais aliado, na medida em que se formavam os grandes oligopólios que passaram a dominar em cada setor. Como resultante, as pequenas e médias empresas foram diminuindo ou desaparecendo. E foi sendo reduzida a oferta de empregos para a população, crescentes contingentes foram tendo que buscar no circuito inferior da economia (o chamado "setor informal") a alternativa de subsistência. Ampliou-se esse setor onde se situam os bóias-frias, os camelôs e outras ati-



O centralismo cristalizado no Governo ampliou, de forma exacerbada, o paternalismo. E isto não foi difícil, pois os governos dos Estados e dos Municípios passaram cada vez mais a depender dos recursos financeiros federais e o setor privado foi cada vez mais aliado na medida em que se formavam os grandes oligopólios em cada setor.

vidades surgidas emergencialmente. Dessa forma, a brecha entre Brasil formal e o Brasil real passou a significar, também, uma distância entre o Brasil dos dirigentes, dos empresários e dos assalariados públicos ou privados (enfim, de todos os que têm direito à Lei e ao Estado) e, do outro lado, o Brasil dos desempregados (todos os que não têm direitos e, conseqüentemente, não têm deveres, ou seja, não estão contemplados pela cidadania). A administração pública voltou-se cada vez mais para atender a apenas uma parte da população fazendo de conta que a outra parte da população não existia, como no velho conto do avestruz que, para não ver o perigo, enterrava a cabeça na areia. O problema real é que hoje essa outra parte da população ficou tão

grande que passou a colocar em perigo a própria existência da primeira (o que pode ser observado nas cidades brasileiras, onde a primeira prioridade da população passou a ser segurança).

2. O Estado e a Cidadania

A primeira tarefa a ser enfrentada, no Brasil, é fazer com que o Estado esteja a serviço de todos os brasileiros, e não de uma parte deles apenas. Deverá o Estado ter como objetivo fundamental a ser perseguido o acesso irrestrito ao pleno exercício dos direitos dos cidadãos. Isto significa que a polícia não poderá mais invadir um barraco de favela, na busca de pessoas, pelo fato de que "pobre não é inocente até prova em contrário". Os direitos de cidadão, de indistintamente cada cidadão, deverão ser respeitados em toda a sua plenitude. Devemos buscar "redesenhar" a sociedade e suas organizações produtivas para que o trabalho (o direito ao trabalho) e a justa remuneração deixem de ser privilégios, mas, isto sim, sejam direitos inalienáveis do ser humano.

O novo papel do Estado passa, portanto, de mero instrumento de uma classe dominante para instrumento de toda população brasileira. Terá o Estado que atuar como "facilitador" do processo de diminuição e eliminação das diferenças de recursos das pessoas, das famílias, das comunidades e das regiões do País. Isto pa-

rece uma utopia. É, porém, na verdade, o único, absolutamente único, caminho a seguir. O poder governamental, no processo de redemocratização, deverá representar o interesse geral da nação e pautar sua conduta em função dos legítimos desejos, necessidades e aspirações populares. A ação do governo federal deverá ser resultante não mais de um processo impositivo "de cima para baixo", mas de um processo permanente de consulta à população, de forma que a resultante venha "de baixo para cima", adequando os projetos e atividades às efetivas demandas dos brasileiros.

Deverão ser alteradas as formas de tomar decisões, as formas de planejar, as formas de administrar, as formas de controle. E dever-se-á reconhecer a imperiosa necessidade de tudo que for feito ser avaliado. Cometer um mesmo erro mais de uma vez não é imprudência, é irresponsabilidade.

A democratização da ação administrativa, em todos os níveis de governo, será resultante do exercício democrático do poder, para permitir que a intervenção governamental esteja orientada ao atendimento das demandas de todos os segmentos da sociedade.

A mudança requerida, no âmbito do governo federal, não se reduz à limitada transformação de rotinas ou sistemas formais de administrar. Trata-se de uma mudança de mentalidade, mudança de comportamentos, mudança nas formas de acesso da população aos órgãos do governo para levar seus problemas e para controlar o que faz a administração. Os planos de governo devem, efetivamente, representar as somas das contribuições e a consulta a cada comunidade, a cada Município e a cada Estado, no âmbito de sua respectiva região.

Além da universalização da ação do setor público, é fundamental que se logre uma melhoria significativa dos padrões de desempenho de modo a que seja possível obter uma mais eficiente alocação de recursos públicos para o atendimento dos requerimentos da população. Isto significa que cada instituição governamental terá que agir com maior rapidez, maior harmonia, maior coordenação e integração com as demais, visando a atender o interesse público.

3. O Contexto do Programa da Reforma

A execução da Reforma da Administração Pública Brasileira não é tarefa exclusiva do Governo Federal. Deve ser encaminhada como um amplo processo político e cultural, por ser mais do que um simples processo do sistema administrativo.

As dificuldades pelas quais passa o Brasil neste momento, de um lado, obstaculizam as iniciativas de reforma na medida em que a atenção geral está voltada aos graves e inadiáveis problemas nacionais. De outro, os estrangulamentos existentes e identificados no processo de desenvolvimento nacional fazem com que a reforma administrativa seja realizada de forma acelerada, por ser inadiável.

O Brasil de hoje não é mais o Brasil rural de 1940 e, conseqüentemente, o papel das instituições públicas, na cena atual, é da maior relevância. O papel do Estado deverá mudar radicalmente, deixando de ser apenas regulador para ser, fundamentalmente, promotor e executor. A Reforma da Administração atinge o grande motor do Brasil.

O Brasil de hoje não é mais o Brasil rural de 1940 e, conseqüentemente, o papel que as instituições públicas jogam na cena atual é da maior relevância, como gerador de serviços, de emprego, de produtos e demais oportunidades que permitem o funcionamento do País. O papel do Estado deverá mudar radicalmente, deixando de ser apenas regulador para ser, fundamentalmente, promotor e executor. Dessa forma, a reforma administrativa atinge, em sua essência, o grande motor que movimenta o Brasil. Assim sendo, a estrutura da administração federal deverá ser transformada, para garantir um fun-

cionamento eficaz das unidades centralizadas e das que lhe são vinculadas (Fundações, Autarquias e Universidades). Ao mesmo tempo deverão ser flexibilizados os recursos e o funcionamento de uma administração empresarial do governo, através das suas empresas denominadas "estatais" e das empresas de economia mista. Os graus de autonomia de cada uma dessas entidades deverão ser redefinidos, bem como o controle da sociedade sobre o funcionamento das mesmas. Deverá ser dado um tratamento diferenciado a órgãos e entidades que, em essência, sejam distintos, de modo a permitir o bom desempenho frente aos respectivos objetivos que devem necessariamente cumprir junto à população.

A gestão pública deverá receber novos instrumentos capazes de dinamizá-la e colocá-la ao alcance da cidadania. Muitas idéias novas poderão ser consideradas como, por exemplo:

1. criação da defensoria do interesse público, isto é, estabelecimento de canais de reclamação do público sobre a administração;
2. criação dos tribunais administrativos, para apurar e julgar o mérito de denúncias sobre o descumprimento de obrigações consideradas na gestão pública;
3. criação de instrumentos de fiscalização e controle dos órgãos públicos por parte da população, para garantir a melhor aplicação possível dos recursos de cada entidade e proceder a uma sistemática avaliação de seu funcionamento;
4. criação de mecanismos transparentes para o subsídio que o governo federal venha a dar, visando a garantir a equidade social e o desenvolvimento regional (o subsídio a programas governamentais deve atender ao interesse público e não beneficiar a interesses individuais e restritos a pequenos grupos na sociedade);
5. criação de mecanismos de administração de pessoal, de modo a valorizar o servidor público e dotá-lo de condições de cumprir seu papel junto à po-

IDEIAS

pulação com eficiência e interesse pelas questões públicas.

4. A Regionalização da Administração Federal

Dois aspectos mais relevantes para a democracia brasileira, que hoje está sendo reconstruída, são a descentralização e a desconcentração dos serviços federais, de modo a que seja fortalecida a Federação, bem como de modo a que as decisões de governo sejam situadas o mais próximo possível do local onde ocorrerá a ação.

De 1964 a 1984 foi possível observar o tipo de deformação a que leva a total centralização da decisão administrativa, capaz de homogeneizar qualquer solução. Isso fez com que problemas distintos recebessem um mesmo tratamento, de maneira que uma ação em Rio Branco do Acre se assemelhasse a que era levada a Porto Alegre ou São Paulo, de modo que a concepção, por exemplo, de um Centro Social Urbano ou de um Conjunto Habitacional fosse a mesma para Manaus, para Maceió ou para Curitiba. As características regionais, em termos de cultura, clima, necessidades específicas da população, materiais e outros recursos disponíveis, idiossincrasias e formas de expressão locais, eram simplesmente desconhecidas e a ação governamental padronizada para situações completamente heterogêneas.

Os problemas sociais regionais foram reduzidos a aspectos financeiros ou construtivos, sem se levar em conta o elenco de prioridades da população em uma região sujeita a problemas peculiares e, conseqüentemente, distintos aos existentes nas demais regiões. Parece supérfluo dizer que cada Estado do Brasil é territorialmente maior que muitos países. Todavia, é fundamental ressaltar esse fato, bem como a questão da formação cultural da população em cada região, o que gera a necessidade de uma ação da administração federal descentralizada e capaz de conhecer, entender e priorizar os problemas existentes. Somente assim se poderá dar uma ação final compatível com tais necessidades. A macrocefalia dos órgãos federais deverá ser substituída por uma organização desconcentrada e equilibrada no conjunto de suas partes. Pa-



No processo de reforma, o servidor ganha o papel mais relevante. Cabe a ele conduzir o processo de mudança e lutar para o estabelecimento das metas propostas no decorrer do processo. Dentro de cada instituição, deve ser dado ao servidor um papel de destaque em termos de gestão, que o faça participar não só na execução como também no planejamento.

ra tanto, deve ser valorizada a ação administrativa dos Estados, devendo o governo federal harmonizar suas políticas com aquelas que tenham origem regional.

5. Um Novo Papel para o Servidor Público

Tradicionalmente buscou-se identificar o funcionário público como um assalariado pouco eficiente, pouco responsável, pouco presente em suas funções, privilegiado por ter emprego e não ter trabalho ou por ter tido acesso sem concurso e sem méritos. Claro está que a ideologia dominante procura demonstrar que eficiente e qualificada é apenas a administração do setor privado. No entanto, o Brasil contemporâneo está em

condições de desmentir esse paradigma, pois a administração pública se tornou extremamente eficiente (vide a Petrobrás, Metrô, BNH, Banco do Brasil, Vale do Rio Doce, apenas para citar umas poucas) e o setor privado não mostrou sua superioridade sobre a organização pública.

No processo de reforma da administração federal o Servidor Público ganha o papel mais relevante. Cabe a ele conduzir o processo de mudança e lutar para o estabelecimento dos objetivos propostos no decorrer desse processo. Dentro de cada instituição, deverá ser dado ao Servidor um papel relevante em termos de gestão, um papel que o faça participar não apenas da execução como, também, do planejamento, da decisão, do controle e da avaliação das funções que desempenha a organização.

A capacitação do Servidor terá necessariamente que ser a peça fundamental responsável pela qualificação de cada indivíduo para exercício de suas funções e para o acesso a uma carreira definida, assegurado o conhecimento objetivo de suas possibilidades de progressão.

A responsabilidade junto ao público será ampliada de modo a permitir o acesso real de cada pessoa aos serviços, informações e recursos de cada instituição. Ao Servidor está reservada a função de "servir", deixando de ser um dos pontos de estrangulamento nas relações da administração pública com a população. O trabalho num órgão público deverá passar a ser reconhecido pela sociedade. Assim será premiado o bom desempenho e proclamado o mérito pelo esforço realizado.

A Reforma Administrativa, conforme está sendo conduzida pelo Ministério da Administração, nos traz o alento e a esperança de um amplo processo de mudança no interior e na estrutura da administração federal. Não devemos esperar resultados de curto prazo, mas resultados que poderão e deverão ser vistos nos próximos 4 anos, ao mesmo tempo em que a Constituinte leve a cabo a sua grande tarefa. O fundamental é entender que a meta deva ser o homem, o público, a sociedade brasileira, e que o interesse individual deva ser sempre submetido ao interesse da coletividade.