

O então presidente do DASP, Luis Simões Lopes (segundo da esquerda para direita), em visita de dirigentes da Civil Service Commission, em Washington (1938).



Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos

Paulo Roberto Motta

Nos últimos 70 anos, a administração pública progrediu e ganhou características modernas. Com a maior democratização do País, expandiram-se os direitos de cidadania, e com o aumento das oportunidades educacionais, ampliou-se a consciência crítica, com maiores expectativas e reivindicações da população, inclusive o resgate de dívidas sociais. Verificou-se uma inserção maior do País no contexto mundial, e, fruto de comunicação intensiva, por novas informações e mimetismo, geraram-se desejos, aspirações e padrões de consumo inusitados. A globalização trouxe uma perspectiva internacional para praticamente todos os setores da administração pública. Valores e práticas locais sofreram influência externa com a introdução de novos interlocutores. Por causa da maior interdependência entre países, novas referências comparativas como índices sociais de qualidade de vida, saúde, educação e meio ambiente trouxeram para a administração novos focos de análise sobre sua eficiência, eficácia e efetividade. A necessidade de responder a demandas sociais forçou a imposição de novas

tecnologias e novos padrões administrativos que reduzem o poder de grupos tradicionais internos e os submetem a novas racionalidades e maneiras de pensar. Órgãos públicos e pessoas que no seu cotidiano administrativo viviam isoladas foram levadas a novas interações para atender a demandas inclusive externas. A modernidade veio com propostas de adaptação, flexível e contínua, não só para resolver problemas prementes como também para enfrentar as surpresas oriundas da aceleração de mudanças sociais econômicas e políticas. Não é por acaso que grande parte das transformações planejadas seguiu as referências mundiais sobre a atualização da administração pública. Tentavam-se inserir na administração brasileira características típicas ou recém-introduzidas nos países mais avançados. Contribuíram para uma modernização constante da administração pública, mas não foram suficientes para eliminar vícios tradicionais.

A administração e a cultura tradicional são bastante interligadas. Grandes progressos vieram com a redemocratização, mas os relatos cotidianos na imprensa ainda demonstram a forte presença das interligações tradicionais entre o público e sua administração. Nesse sentido, a administração pública ainda não consegue atender plenamente às expectativas e necessidades da população e torna-se um alvo de crítica, criando frustrações tanto para os funcionários como para os cidadãos.

Apesar dos progressos, a administração pública ainda é refém de um sistema político com características tradicionais. O Estado, fragilmente alicerçado na sociedade, impõe à administração dimensões pré-modernas como o loteamento político, o elitismo e o patrimonialismo. Grande parte das dificuldades gerenciais origina-se na fragilidade dessas relações do Estado com

a sociedade. Muitos obstáculos foram encontrados no percurso de reformar e modernizar a administração pública. Aqui se singularizam apenas algumas dificuldades que marcaram a história administrativa nos últimos 70 anos e as opções sobre o conteúdo das inovações.

Dificuldades

- Se há um alto grau de personalismo e um loteamento político, marcados em grande parte por interesses particulares, a busca do bem comum tende a não inspirar todas as ações administrativas, e, na prática, há maior probabilidade de ocorrer discriminação no acesso aos serviços públicos.

O esforço da administração deve ser para atender a necessidades e demandas sociais. Qualquer interferência em redirecionar e alterar demandas prejudica diretamente as aspirações dos cidadãos e as práticas democráticas. Apesar da separação codificada em leis, as relações, público-privado, na prática, ainda mostram forte conotação patrimonialista. Refletem a cultura tradicional sobre a coisa pública. O espaço público tende a ser visto como disponível para uso privado. Essa concepção, inserida de certa forma na sociedade, é levada aos órgãos públicos por grupos preferenciais. Chegam ao poder para usufruir de benefícios que podem ser custeados pelo orçamento público. Manejam decisões e políticas para beneficiar direta ou indiretamente o grupo político a que pertencem. Seus interesses se mesclam com o interesse público, muitas vezes prevalecendo sobre ele. A prática patrimonialista fragiliza as instituições, deixando-as vulneráveis aos grupos preferenciais e submissas a um forte personalismo. Dirigentes são mais importantes que instituições. A informalidade das pessoas

existe lado a lado com a formalidade institucional. Compromissos e mesmo contratos públicos precisam ser renegociados a cada vez que muda a liderança das instituições. A conquista de maiores fatias do orçamento público passa a ser o objetivo dos líderes de grupos preferenciais para ampliar seu apoio político. Recursos públicos circulam pelos canais de lealdade, e as escolhas públicas parecem refletir mais lealdades passadas

se subordinar a esses interesses, danificando critérios de equidade e de universalidade na prestação de serviços.

- Por causa das tradições elitistas, as promessas de igualdade de acesso e de equidade nos serviços são vistas com descrença.

Em países de tradição democrática mais acentuada, há maior confiança no tratamento equitativo da administração

“O esforço da administração deve ser para atender a necessidades e demandas sociais. Qualquer interferência em redirecionar e alterar demandas prejudica diretamente as aspirações dos cidadãos e as práticas democráticas”.



II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros, com o pronunciamento do Ministro Arízio de Viana, Diretor-Geral do DASP (1954).

do que opções ou referências futuras para o desenvolvimento. Essas reações patrimoniais inibem o progresso da administração pública, já que as transações são feitas por relações pessoais e fora das referências comunitárias. A presença de grupos preferenciais leva muitos dirigentes públicos a não exercitarem diariamente o pensamento no bem comum, e os funcionários acabam por

pública a seus cidadãos. Esses confiam na igualdade das regras, e as diferenciações nos serviços tendem a ser baseadas nas necessidades variadas da clientela. Em sociedades de diferenciação social acentuada, as variações na prestação de serviços podem até ser vistas e mesmo aceitas como conseqüência da crença na desigualdade natural ou mesmo da ação de grupos preferenciais. Essa crença significa ver

pessoas como naturalmente mais capazes ou merecedoras de mais atenção e benefícios do que outras. Se as pessoas aceitam a desigualdade natural, tendem, em decorrência, a ver como normal e legítimo o tratamento diferenciado. Cidadãos desconfiam das promessas da lei, e principalmente os mais pobres e conscientes dos direitos de cidadania tendem a rejeitar propostas de atendimento de clientela por ordenamento na linha de frente. Sabem que na linha de frente pode haver diferenciação preferencial na prestação de serviços. Tendem a responsabilizar a gestão pública por todos os males sociais e econômicos e por sua incapacidade de cumprir promessas; revelam ressentimentos contra a administração pública por não fazer os investimentos necessários à vida digna e pelos exemplos de descaso com o dinheiro público, através de instituições ineficientes e ineficazes. Assim, há dificuldades para a população reconhecer as entidades públicas como legítimas representantes de seus interesses. Pressentem que a administração pública parece desenvolver uma capacidade de resistir às demandas da população. As ações necessárias e prementes só recebem atenção por meio de uma forte e bem-articulada pressão política. Assim, buscam seus direitos através das políticas específicas e direcionadas de redistribuição de recursos.

- As reformas mais recentes procuravam estabelecer na administração pública métodos de gestão inspirados na área privada. Valores e métodos privados não são facilmente inseridos na área pública, sobretudo em um contexto tradicional.

Os objetivos das reformas variaram ao longo das décadas. Em épocas menos democráticas, concentravam-se em aspectos administrativos internos, com menos questionamentos sobre o papel

e a função do Estado. Nos últimos anos, as tentativas de transformar a administração pública foram inspiradas na gestão privada, com o intuito de ganhos em flexibilidade. Além da alteração do tamanho e das funções do Estado, por meio de privatizações, procuravam-se mais autonomia das organizações públicas e foco mais acentuado no cliente do serviço. Essas propostas tinham como vantagem fundamental questionar o tradicionalismo da administração pública. Valorizavam a competência dos servidores, seu progresso e suas carreiras voltadas ao bem público. Procuravam introduzir instrumentos gerenciais modernos e assumiam a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Proclamava-se, assim, a crença nos métodos de gestão empresarial privada como mais eficazes do que os da administração pública. As organizações públicas deveriam ser geridas de forma racional ao estilo empresarial e fora das interferências e controles políticos.

Como organização, o Estado é complexo, e, por carregar características tradicionais, é um gigante centralizado, loteado politicamente, com poucas possibilidades de uma gestão do estilo privado. Se há loteamento político para o comando das organizações públicas, o Estado se torna uma arena política, com as grandes unidades disputadas por partidos e grupos preferenciais. Não há lealdade à organização pública. Os que chegam ao poder tentam dominar a máquina administrativa como uma conquista pessoal e de grupos aos quais devem lealdade, reconhecimento e favores. Difícil haver no loteamento político uma lógica de confiança e interação, já que os objetivos de lealdade política irão prevalecer sobre qualquer

objetivo das unidades de serviço. Por haver pluralidade e conflitos de poder, a única forma de manter essas disputas sobre o controle maior é pela centralização excessiva e o controle dos meios. Assim, a administração se torna altamente processualista, com procedimentos burocráticos rígidos, para evitar que os empreendedores políticos conquistem novos espaços de poder além dos já limitados pelos acordos e concessões políticos. A imposição de um processualismo administrativo, uniforme e rígido, retira das organizações e dos funcionários desejosos de progresso o poder de modernizar e de romper com tradições e favorece a inércia e a não-iniciativa. Os que buscam novos métodos e resultados encontram dificuldades; os que simplesmente se acomodam encontram facilidades. Ademais, por serem altamente centralizadas, todas as pequenas mudanças na administração pública repercutem enorme e sistemicamente em todas as unidades e setores; por serem difíceis de coordenar, assustam os controladores, que passam a ser cautelosos diante de qualquer proposta de mudança.

Os ganhos com as idéias de inspiração privada, embora importantes, foram mínimos por causa da permanência dos fatores tradicionais e dos controles políticos sobre a gestão e os recursos públicos. Nos cargos de topo há sempre rotatividade maior do que a necessária, para acomodar membros dos grupos de lealdade. Se possível, tenta-se aumentar o número desses cargos. Por outro lado, a separação nítida entre os objetivos dos funcionários de carreira dos órgãos públicos e os interesses de dirigentes políticos de fora dificulta o desenvolvimento de sistemas de cooperação. Vale lembrar ainda que as dimensões valorativas do serviço público não se coadunam totalmente com os valores

da gestão privada. As organizações públicas se fundamentam em propósitos coletivos. O desafio maior da gestão pública é a eficiência equitativa, ou seja, garantir igualdade de acesso com eficiência no uso de recursos públicos. Impostos e bens públicos não se justificam facilmente para a prestação de serviços individualizados. Se os fins não justificam os meios, a satisfação da clientela não é uma permissão ou um aval para se aceitar como justa qualquer relação entre o cliente e a administração, nem mesmo a ordem das demandas. Alterar prioridades, variar a qualidade do atendimento ou priorizar os primeiros ou mais influentes e poderosos não são transações moralmente válidas, mesmo que expressas pela clientela como necessárias ou desejadas.

Possibilidades

- Autonomia, flexibilidade e participação.

A administração pública se constitui de uma rede altamente interdependente de coalizões de interesses na qual se inserem as unidades organizacionais. Nessa rede, diretrizes e expectativas administrativas se chocam constantemente, refletindo incoerências nas formas de divisão do trabalho. Dirigentes e servidores agem em partes muito específicas dessa rede, com pouca autonomia sobre instrumentos básicos de gestão, e, principalmente, naquelas de como lidar com as interdependências. Mudanças podem ser obstaculizadas por pelejas de poder que se desenrolam longe do local da ação. Organizações públicas mais autônomas e flexíveis constituem mais uma tentativa modernizante para o setor público. No entanto, a flexibilidade administrativa se constrói pela maior desconcentração, descentralização, autonomias

locais e setoriais, com o envolvimento da comunidade ou da clientela. Maior autonomia no uso dos instrumentos básicos de gestão propicia melhor conhecimento, além de adaptação e capacidade de resposta às demandas comunitárias. Assim, mudanças podem ser mais eficazes se no sentido de desmobilizar, fracionar e romper estruturas, práticas e procedimentos uniformes e centralizados. Descentralizar administrativamente ou desconcentrar significa a transferência de poder, de responsabilidade e de recursos; exige que decisões, sobretudo nas áreas financeira, organizacional e, em grande parte, sobre normas e controle, permaneçam nos limites da autonomia local; exigem respeito à autonomia e à tolerância das diversidades sobre objetivos, normas e métodos de trabalho. Do contrário, a reconstrução do centralismo será uma consequência natural. Autonomia, liberdade de decisão e principalmente de iniciativa retratam um espírito empreendedor positivo – um dos grandes motores da mudança. Vale lembrar o argumento de que, em princípio, a descentralização pode facilitar o maior domínio de elites locais. Mas, a experiência histórica com a centralização sempre demonstrou ser ela restritiva à maior profissionalização do serviço público, pois o centro, em grande parte, refletia os controles locais. Na verdade, o risco de domínio por grupos preferenciais depende mais do sistema político do que dos critérios de racionalidade administrativa. Apenas se presume que decisões mais próximas do local da ação são mais facilmente influenciáveis e passíveis de controle pela comunidade. Formas participativas, mesmo em nível de clientela, podem avançar no cultivo de novas formas de articulação e agregação de interesses, instituindo novos canais de comunicação

entre o público e sua administração. A participação, mesmo em nível organizacional, proporciona uma oportunidade para que interesses locais e marginalizados sejam articulados, agregados e processados pelo sistema político-administrativo. Presume-se que essas formas participativas concorram para criar, dentro do sistema político, uma influência inusitada na decisão pública. Trata-se de uma nova expressão política por meio de práticas administrativas e sociais.

- Responsabilidade e congruência de valores.

Por possuir conhecimentos, técnicas e informações, a administração pública é responsável por oferecer opções que os cidadãos e os governantes não têm capacidade de definir ou formular. O conhecimento referenciado no interesse público condiciona a gestão pública e não deve conflitar com os valores da sociedade, nem com os da representação política. A administração pública modernizada é congruente com os valores e aspirações da população, possui uma definição clara de objetivos e de centros de responsabilidade e é gerida de forma participativa, unindo os insumos políticos, os técnicos e os clientes de cada órgão.

- Novas parcerias e complexidade.

Devido à globalização, à interdependência entre as nações e à amplitude de atuação da área privada em todos os países, parece impossível, e mesmo pouco desejado, que o Estado aja sozinho; cooperação e parcerias serão cada vez mais necessárias. O desenvolvimento é algo cada vez mais complexo e gigantesco, e as máquinas administrativas tradicionais são um fator tanto de modernização como de obstáculo ao desenvolvimento. Por serem

imensas as demandas por melhores serviços, os investimentos necessários são vultosos e normalmente acima das possibilidades orçamentárias. Portanto, a dúvida que se suscita é se a administração pública tem a capacidade de satisfazer às aspirações da sociedade, prestando os serviços necessários e direcionando as transformações e o progresso. As formas modernas de parcerias público-privadas parecem sempre um bom começo para melhor harmo-

- Nova imagem.

A imagem e a identidade dos cidadãos com a administração pública são normalmente frágeis. Os retratos que a mídia traça cotidianamente da administração pública são de ineficiência e de descaso com o interesse público. Transmite-se a idéia de uma imensa burocracia, com funcionários displicentes para com as necessidades reais da população. Muitos funcionários sentem-se prejudicados por

“O desafio maior da gestão pública é a eficiência equitativa, ou seja, garantir igualdade de acesso com eficiência no uso de recursos públicos”.



Vista geral de uma biblioteca pública (1945).

nização e coordenação, como também ampliam a possibilidade de cooperação entre órgãos da administração. Vale ressaltar que as tradicionais relações público-privadas diferem das parcerias modernas, que são referenciadas no bem comum. As tradicionais são normalmente vistas como instâncias de proteção de interesses de uns poucos contra os da maioria.

essa imagem, em evidente confronto com seus imensos esforços para atender bem à sua clientela, apesar das adversidades administrativas e financeiras. Funcionários esforçados, comprometidos e bem-formados sentem-se vítimas de uma situação que não controlam, e, em conseqüência, passam a aceitar de si próprios comportamentos de ineficiência. Assim, tornam-se passivos e sem

iniciativa, à espera de uma vontade política que os mobilize. A contradição constante e cotidiana entre a lentidão e a ineficiência na prestação dos serviços e os desejos e aspirações da população faz qualquer idéia de reforma ser facilmente aceita, além de gerar expectativas de benefícios imediatos. No lado externo, o apoio sempre será intenso e garantido. No lado interno, principalmente o equilíbrio contribuição/retribuição merece atenção especial em qualquer proposta de transformação e modernização. Os atuais sistemas de pessoal, criados para satisfazer a necessidades de uma era semifeudal, visando favorecer grupos preferenciais, pouco têm a ver com qualidade dos serviços e desenvolvimento e progresso dos funcionários. Funcionários e cidadãos tornam-se vítimas de critérios restritivos e obsoletos. Novos padrões gerenciais devem surgir na medida em que se rompem estruturas políticas tradicionais e se reacendem expectativas sobre mais e melhores serviços.

Comentários finais

O percurso de modernização da administração pública revela conquistas valiosas afinadas com a reforma do Estado. O Brasil se tornou mais próspero e democrático e avançou nos direitos de cidadania. Esse progresso significou a introdução de vários padrões inspirados na modernidade e nas práticas de países mais desenvolvidos nas suas formas de oferecer, prestar os serviços públicos e permitir o acesso a eles. Adquiriram-se um novo vigor e uma nova crença nas possibilidades da gestão pública. No entanto, a permanência de algumas características tradicionais limitou a eficácia de muitas conquistas e a potencialidade

de maior êxito dessas inovações. As dificuldades mais típicas referiram-se à sobrevivência de fatores significativos do tradicionalismo, sobretudo o patrimonialismo e o elitismo, ainda presentes em muitas práticas administrativas. Esse tradicionalismo serve pouco ao progresso das relações mais efetivas da administração com seu público, pois favorece a perspectiva do cidadão como um receptor passivo das decisões, métodos e opções dos líderes políticos. Na verdade, ultrapassaram-se muitas dificuldades, mas a força do tradicionalismo ainda contribui para exclusões importantes no acesso e na qualidade de serviços, e constitui o desafio atual para a modernização dos serviços públicos. Ultrapassar dificuldades depende da concomitância de respostas políticas que valorizem tanto os insumos políticos quanto as dimensões administrativas de flexibilidade, participação e responsabilidade que revigorem a imagem da gestão pública.

Assim, propõe-se uma prática mais descentralizada da gestão pública com relações mais efetivas com as comunidades; ressalta-se a oportunidade de modernização por meio de um foco acentuado na organização pública, valorizando sua autonomia e flexibilidade. Merece maior atenção o reforço da congruência entre os valores comunitários largamente danificados pelo personalismo elitista e o loteamento político da máquina administrativa para atender a grupos preferenciais. Uma alternativa seria rever e centrar a responsabilidade administrativa, de forma mais localizada, em unidades organizacionais. Os conceitos e as práticas de gestão pública seriam ampliados para incluir possibilidades locais de cooperação e parcerias cada vez mais necessárias para atender a crescentes

demandas e necessidades públicas. No futuro próximo, as ações reformistas deverão acompanhar reformas políticas fundamentais que valorizem a modernidade das práticas administrativas.

Paulo Roberto de Mendonça Motta

É doutor em Administração Pública pela University of North Carolina, Estados Unidos. Atualmente é professor titular da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Contato: <alcina.gomes@fgv.br>.



Servidores do serviço de fiscalização da legislação trabalhista (1943).