

REFORMA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO

Nilson Holanda
Professor da Universidade de Brasília

O Brasil já tentou por diversas vezes realizar uma ampla reforma da sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização.

Lamentavelmente, os interregnos democráticos tem sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período 1945/64 e da recente tentativa de reforma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada⁽¹⁾.

Permanecem – e, na realidade até se agravaram, nos últimos anos – as profundas distorções e disfunções que caracterizam a ação do Estado e a administração pública do país.

E o problema assumiu tal magnitude que já não se pode cogitar de uma simples “reforma administrativa”, *strictu sensu*. Antes, torna-se necessário repensar a própria natureza, direção e intensidade da ação do Estado e o seu papel como instrumento ou elemento indutor do processo de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira.

Obviamente um tema de tal magnitude e complexidade não poderia ser abordado nos limites do presente “paper”, onde se procura apresentar, tão-somente, uma análise sumária dos lineamentos gerais do que poderia ser essa Reforma⁽²⁾.

1 – AS DIMENSÕES DA REFORMA

A análise do papel do setor público brasileiro, no contexto atual de crise

econômica e transição política, está a exigir uma abordagem mais profunda e abrangente que visa à REFORMA DO ESTADO, tendo em vista particularmente uma avaliação crítica de suas funções básicas e formas de atuação, não apenas no que concerne à sua dinâmica interna, como no que diz respeito às relações entre o Governo e a Sociedade.

Essa reforma tem de ser enfocada sob uma tríplice dimensão:

- a) político-institucional;
- b) econômico-financeira;
- c) administrativo-gerencial.

Do ponto de vista **político-institucional**, a reforma teria por objetivo:

- a) redefinir ou, pelo menos, explicitar de forma mais clara, o papel, o nível e o grau de intervenção governamental;
- b) reavaliar a natureza e as prioridades da ação do Governo na órbita econômica e em suas relações com o setor privado;
- c) identificar as salvaguardas dos direitos do cidadão frente ao Poder Público, (envolvendo questões de democratização, transparência, participação e controle);
- d) descentralizar a ação administrativa (particularmente no que se refere à redistribuição de encargos e receitas entre União, Estados e Municípios) e
- e) criar condições para a restauração da credibilidade, da responsabilidade e da competência no exercício da função pública.

Do ponto de vista **econômico-financeiro**, a reforma visaria a compatibilizar os objetivos e os meios da ação do Estado, definindo prioridades que permitam harmonizar encargos e recursos, de modo a eliminar o secular foco de instabilidade econômica e social do País, que tem sido a inflação e o seu principal fator causal, o déficit do setor público.

Do ponto de vista **administrativo-gerencial**, a meta básica seria elevar, de forma significativa, o nível de eficiência e eficácia da administração pública brasileira, de modo a que o Estado possa constituir efetivamente um instrumento para orientação, mobilização e apoio à sociedade brasileira, para formulação e implementação daquilo que poderíamos chamar de o nosso projeto nacional de desenvolvimento.

2 – AS QUESTÕES CENTRAIS

As grandes questões que deverão ser enfrentadas nesse processo de reforma já são bastante conhecidas e, em linhas gerais, se enquadram nos seguintes itens principais:

1. A excessiva intervenção do Estado na área econômica;
2. o déficit orçamentário e a desorganização das finanças públicas;
3. a insuficiência e baixa qualidade dos serviços públicos;

4. o desequilíbrio estrutural entre administração direta e indireta, particularmente no que se refere a dotação de recursos humanos;
5. o patrimonialismo, o corporativismo, o clientelismo, a cartorialização e a prevalência de interesses particulares sobre os interesses coletivos, em diferentes tipos de relações entre o Estado e segmentos específicos da sociedade;
6. o formalismo, a burocratização, o casuismo e a centralização do processo decisório;
7. o esvaziamento do processo de planejamento e a ausência de uma sistemática racional de formulação e avaliação de políticas públicas;
8. a ineficiência gerencial, baixa qualificação, desmotivação e abastecimento de vastos segmentos do funcionalismo público.

3 – AS GRANDES LINHAS DE AÇÃO

Em função dos problemas identificados, algumas linhas da reforma se tomam evidentes, de imediato:

1. **Desestatização e privatização:** a “curto prazo” se torna difícil conseguir reverter drasticamente o nível atual de estatização da economia brasileira. Algumas pré-condições fundamentais para alcançar esse objetivo seriam: a reorganização das finanças públicas, o controle da inflação, o fortalecimento do empresariado privado e dos setores financeiro e de mercado de capitais, a retomada do desenvolvimento e da atração de capitais externos, o saneamento financeiro de empresas estatais deficitárias e assim por diante.

Por outro lado, os objetivos de “longo prazo” devem ser não simplesmente reduzir a presença do Estado, em termos absolutos, mas sim:

- iniciar um processo de “desestatização dinâmica”, ou seja, procurar criar condições para que o setor privado cresça mais rapidamente que o setor estatal;
- alterar a forma de intervenção do Estado, realocando os investimentos governamentais pelos diferentes setores da economia, em função das prioridades estabelecidas pela sociedade.

Nada impede, porém, que sejam aceleradas algumas iniciativas sobre as quais já existe um razoável consenso, como:

- desregulamentação;
- devolução ao setor privado de empresas estatizadas por razões conjunturais (como já vem sendo feito pelo BNDES);
- adoção de medidas que diminuam a necessidade de “take overs” governamentais, em situações críticas (como, por exemplo, uma revisão de lei de falências e concordatas – que, geralmente, protege mais o empresário faltoso do que a empresa vítima de sua incompetência – uma

ação preventiva mais rigorosa do Banco Central em relação a empresas do sistema financeiro, etc);

- privatização de empresas estatais com boa saúde financeira;
- implantação de métodos de privatização de gestão em setores que são mais "capital intensive" (como nos setores de ferrovias, energia elétrica, etc);
- enxugamento da máquina estatal, com medidas drásticas de extinção ou fusão de órgãos cuja manutenção seja onerosa ou de prioridade discutível.

2. Reforma tributária e do sistema orçamentário e financeiro da União, Estados e Municípios, tendo em vista criar condições para a melhoria da eficiência do nosso sistema tributário, do ponto de vista fiscal, alocativo, social e operacional. Modificações profundas em nosso sistema tributário já foram introduzidas pela Constituição de 1988, mas muitas das disposições dessa Constituição precisam ser regulamentadas e, eventualmente, no futuro, reavaliadas e modificadas, particularmente no que se refere à distribuição de receitas e encargos entre os diferentes níveis de Governo⁽⁴⁾.

3. Restauração, modernização e fortalecimento do sistema de planejamento nacional, de modo a que ele possa constituir um efetivo instrumento de coordenação, controle e melhoria da eficiência da gestão governamental, em todos os seus níveis ⁽⁵⁾.

4. Reforma da estrutura da administração federal, com o seu "enxugamento" em função de metas explícitas de redução de número de funcionários, diminuição de gastos e limitação da ação regulamentadora, normativa e intervencionista do Governo.

Essa reforma deveria começar, para dar um bom exemplo, com a redução do número de Ministérios, que eram 7 em 1930, passaram a 16 em 1967 e chegam hoje a 27. Com a Nova República (esse número foi recentemente diminuído com a extinção dos Ministérios da Reforma Agrária, da Irrigação e do Bem Estar Social).

A partir desse exemplo, o Governo ganharia autoridade para podar as organizações mais frondosas, simplificando estruturas, fundindo e extinguindo órgãos, remanejando e retreinando pessoal, modernizando serviços, com uma preocupação efetiva de aumentar eficiência, no sentido mais simples do termo (obter um maior produto com os mesmos insumos, ou o mesmo produto com menores insumos).

Nesse trabalho de reforma estrutural, procurar-se-ia evitar a "tentação" da simetria e o exagero ou a exacerbação do enfoque sistêmico que tanto fez expandir os organogramas da administração federal, com reflexos também nas administrações estaduais.

5. Descentralização administrativa em todos os níveis: a) dentro do Governo Federal, b) deste para os Governos Estaduais e Municipais e c) do Governo para o setor privado.

6. Desburocratização com a revitalização do Programa Nacional de

Desburocratização, lamentavelmente desativado pelo atual Governo.

7. **Modernização de métodos e processos de trabalho**, envolvendo os processos de planejamento e coordenação, descentralização e agilização do processo decisório, avaliação e controle de resultados, simplificação de procedimentos, adoção de técnicas gerenciais modernas, melhoria de atendimento ao público e ampliação de recursos materiais e logísticos à disposição dos administradores, envolvendo, principalmente a progressiva informatização de atividades burocráticas, de modo a liberar os administradores para as tarefas mais nobres e prioritárias da gestão pública. Saiba-se, por exemplo, que o Governo Federal é um grande proprietário de computadores, mas tem uma baixa taxa de informatização dos seus serviços de um modo geral. A ênfase deveria ser, pois, em mais "software" por unidade de "hardware" já disponível.

8. **Desenvolvimento de um eficiente sistema de formação e gestão de recursos humanos**, subordinado às seguintes diretrizes:

- profissionalização, valorização e dignificação da carreira do servidor público;
- intensificação dos investimentos em formação, capacitação, aperfeiçoamento e especialização de pessoal, visando ao desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores e ao melhor gerenciamento da máquina governamental;
- restabelecimento do sistema do mérito no ingresso e progressão funcional no serviço público e no acesso a cargos de direção e assessoramento especializado;
- elaboração de novo plano de classificação de cargos e salários, de forma articulada com a modificação da estrutura organizacional e os investimentos em capital humano⁽⁶⁾;
- criação de um Grupo Dirigente na estrutura de carreiras do serviço público, como um corpo de elite devidamente treinado e capacitado para planejar, supervisionar e executar tarefas de Alta Administração. Esse foi o objetivo da criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, pelo Decreto 93.277, de 19 de setembro de 1986, projeto muito bem concebido e inspirado nas melhores experiências nacionais e estrangeiras similares, mas que, infelizmente, já vem enfrentando dificuldades administrativas e políticas de monta⁽⁷⁾;
- preservação de conduta funcional compatível com o espírito público e os postulados éticos inerentes ao relacionamento Governo e Sociedade (Estatuto do Funcionário e Código de Ética).

4. O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

Nesse elenco de providências, merece atenção especial o programa de priva-

tização, em relação ao qual os seguintes aspectos deveriam ser considerados, entre outros:

- definir um "processo" e uma "estratégia" a ser desenvolvida a longo prazo e não um simples programa a ser cumprido em um período determinado;
- definir claramente os objetivos e a prioridade dessa estratégia;
Qual o problema real que se pretende resolver? Uma suposta ineficiência de determinados segmentos do aparelho estatal? Interferências políticas que limitam o potencial de ação do Governo? Um possível dreno de recursos orçamentários para atender a empresas deficitárias? A dispersão da escassa capacidade gerencial do Governo em áreas que podem ser atendidas satisfatoriamente pela empresa privada? Até que ponto privatização é uma prioridade real e efetiva do Governo ou uma prioridade meramente "semântica"?
- explicitar e avaliar criticamente os pressupostos do programa;
É possível realmente fazer alguma generalização sobre a eficiência ou ineficiência de empresas governamentais? Não seria necessário definir previamente uma certa taxinomia ou "tipologia de empresas estatais"? Como comparar uma PETROBRÁS com uma EBTU, uma VALE DO RIO DOCE com uma SIDERAMA, ou, dentro de uma mesma área de atuação, um BANCO DO NORDESTE com um BNCC?
- especificar os benefícios que se pretende sejam obtidos em termos de eficiência alocativa, produtiva ou distributiva;
Qual o "trade off" entre eficiência e equidade, geralmente conflitantes entre si? A suposta ineficiência de certas empresas não será na realidade uma política implícita de distribuição de benefícios sociais, à custa do equilíbrio financeiro dessas empresas? Qual o ganho real do ponto de vista das finanças do Governo? (por exemplo, a venda de ações de uma companhia rentável como a Vale do Rio Doce somente teria sentido se os recursos gerados pela operação fossem utilizados na liquidação de parte da dívida do Governo e se a economia de juros obtida fosse maior que a receita dos dividendos perdidos);
- analisar as implicações de uma eventual privatização em setores de monopólio e oligopólio que exigirão uma contrapartida de cuidadosa e eficiente regulamentação;
- avaliar as experiências de outros países que tem tido razoável sucesso nesse campo como a Espanha, França, Inglaterra, Itália e até mesmo alguns países sul-americanos que começam a ensaiar programas de privatização como o Chile e o Peru;
- explorar alternativas ou precondições de um programa de privatização, como a abertura do capital de empresas estatais, a contratação de serviços com empresas privadas (como já existe na coleta de lixo urbano), a utilização do "franchising" ou privatização de gestão, especialmente

em setores que já absorvem grandes investimentos de capital, nas áreas de comunicações, distribuição de energia, transportes ferroviários, sistemas de abastecimento d'água e esgotos, etc;

- analisar em profundidade todas as técnicas que tem sido utilizadas em diferentes países, como venda total ou parcial, desmembramento e fusões de empresas, oferta restrita ou oferta pública de ações, fixação de preços mínimos e leilões de ações, venda nominal (giveaway) a funcionários, etc. Ressalte-se, nesse particular, o trabalho que vem sendo feito pelo Ministério das Minas e Energia, em articulação com o Congresso Nacional, de estudo e avaliação das experiências de privatização da Inglaterra, França, Espanha e Itália, a par da análise das tentativas de liberalização econômica dos países do Leste Europeu.

Esta é uma agenda de providências que já vem sendo parcialmente cumprida pelo Governo, cujo programa de privatização foi intensificado no período mais recente, particularmente depois da instituição do PROGRAMA FEDERAL DE DESSTATIZAÇÃO, através do Decreto nº 95.886, de 19 de março de 1988.

Esse programa ampliou o anterior Programa de Privatização criado em 1981, dado que passou a incorporar, também, as atividades de CONCESSÃO e DESREGULAMENTAÇÃO.

Entre 1981 e 1988 foram privatizados ou tiveram suas atividades encerradas 36 empresas estatais federais. Dentre estas, 16 tiveram seus processos encerrados no período de 1986 a agosto de 1988, incluindo a devolução ao setor privado de alguns empreendimentos industriais de porte, como os das empresas:

- COMPANHIA NACIONAL DE TECIDOS NOVA AMÉRICA
- MÁQUINAS PIRATININGA DO NORDESTE S/A
- MÁQUINAS PIRATININGA S/A
- CIA. GUATAPARÁ DE CELULOSE E PAPEL
- ELETROSIDERÚRGICA BRASILEIRA S/A (SIBRA)
- CARAÍBA METAIS S/A

Em agosto de 1988, encontravam-se em fase de implantação projetos de privatização de 12 empresas industriais e em desenvolvimento 25 outros projetos, nas áreas de indústria, mineração, energia e transportes. Além disso, estavam sendo transferidos para o controle dos Estados 16 projetos de Centrais de Abastecimento⁽⁸⁾.

Ademais, já havia um razoável consenso sobre alguns critérios básicos a serem seguidos para limitar o crescimento do setor estatal, tais como:

- a) restrição à criação de novas empresas estatais, o que depende, inclusive, de autorização legislativa (art. 37, XIX, da Constituição);
- b) devolução ao setor privado de empresas produtivas que originariamente já pertenciam a esse setor e foram estatizadas em função de fatores políticos ou conjunturais;
- c) privatização de empresas estatais do setor produtivo que:
 - não sejam consideradas essenciais ou estratégicas;

- não cumpram uma função pioneira (como nos casos em que o desenvolvimento tecnológico tem uma importância crucial);
 - possam atuar em regime de competição ou, pelo menos, como oligopólios, sob "liberdade vigiada"⁽⁹⁾.
- d) privatização de novos investimentos em setores tradicionalmente de responsabilidade governamental, como rodovias, ferrovias, portos, distribuição de energia, pequenos projetos hidroelétricos, abastecimento d'água, limpeza urbana, distritos industriais, etc.);
- e) privatização de gestão, em setores tradicionais, onde o elevado vulto do investimento já existente inviabiliza a sua transferência total para o setor privado (exemplo: Rede Ferroviária Federal, Companhia Brasileira de Transportes Urbanos, etc)⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, em relação às empresas que devam continuar estatizadas, dever-se-ia promover, progressivamente, a abertura de suas estruturas de capital. Isso visaria não apenas a mobilizar poupanças do setor privado mas principalmente a introduzir padrões de gestão e supervisão semelhantes aos que prevalecem no setor privado. Algo nesse sentido já vem sendo feito em relação à TELEBRÁS e SIDERBRÁS e poderá ser feito mais tarde com referência à ELETROBRÁS.

Finalmente, em termos de "técnicas de privatização" sugere-se seja aprofundada a idéia de criação de um FUNDO DE PARTICIPAÇÕES, conforme sugerido por DIAS LEITE⁽¹¹⁾ ou de uma HOLDING de todas as pequenas estatais a serem transferidas ao setor privado, fazendo-se, em seguida, a privatização dessa HOLDING, de uma vez. Isso teria a vantagem de acelerar, simplificar e viabilizar o processo de privatização, inclusive pela divisão de riscos inerente a um investimento que envolve participação em negócios de diferentes tipos. E também constituiria a única forma de o Governo livrar-se de alguns investimentos de menor atratividade, que dificilmente poderiam ser privatizados isoladamente. Resta saber se, do lado do setor privado, haveria receptividade e competência técnica, financeira e organizacional para adquirir o controle dessa HOLDING.

5. CONCLUSÃO

Para concluir, caberia agora caracterizar melhor os objetivos e a estratégia que se tem em vista, principalmente para evitar que a nossa proposta se confunda com tantas tentativas frustradas de reforma administrativa, aqui e alhures.

Em primeiro lugar, não se pode dissociar um programa de Reforma do Estado da estratégia global de desenvolvimento do país, dos seus objetivos e limitações, de suas potencialidades e restrições, enfim, de tudo o que condiciona e define a nossa capacidade para transformar a sociedade em que vivemos.

A Reforma do Estado é fundamentalmente uma questão instrumental, que depende de um Projeto Nacional de Desenvolvimento previamente definido e explicitado. Ela pressupõe, assim, um adequado funcionamento das instituições po-

lísticas e uma mobilização consciente de todas as suas lideranças para a formulação e execução desse Projeto Nacional.

Em segundo lugar, o importante não é ter um plano pronto e acabado de modernização das instituições, mas iniciar um "processo" de análise e reflexão sobre a nossa realidade administrativa, infelizmente – e surpreendentemente – tão pouco conhecida.

Nesse particular, duas prioridades são fundamentais: a melhoria da qualidade dos recursos humanos voltados para a administração pública, particularmente nos mais altos níveis da administração direta, e a produção, em larga escala, de pesquisas relevantes sobre experiências concretas de administração no Brasil.

Somente através de um grande esforço de produção científica nesse campo, poderemos formular políticas realistas e adequadas, corretas no diagnóstico, sensatas na programação e executáveis na implementação.

Caso contrário, continuaremos a patinhar no campo lodoso dos mitos, preconceitos, falsos juízos e interpretações equivocadas que viciam tantas tentativas (ou pseudo-tentativas) de melhorar o nível de eficiência de nossa administração pública.

Daf o mito de que as estatais são ineficientes, quando muitas delas conseguem resultados surpreendentes, operando em condições particularmente desvantajosas⁽¹²⁾, ou a idéia de que vamos resolver nossos problemas demitindo funcionários, quando não existem condições para tanto e o problema não é tanto do excesso de funcionários, mas da baixa qualidade dos serviços, ou a ilusão de que através de um processo de privatização, vamos nos livrar do Estado, quando este está para ficar e o problema real é o de mudar a natureza da intervenção governamental, e, sobretudo, assegurar ao Estado condições adequadas de gestão da coisa pública.

Para eliminar esses mitos precisamos pesquisar a nossa realidade administrativa. Como assinala Kliksberg ("Nuevas Fronteras Tecnológicas en materia de gerencia en America Latina", Revista de la CEPAL, nº 31) a ciência administrativa vem evoluindo do seu enfoque prescritivo tradicional para uma nova abordagem heurística, que se baseia na experimentação e na pesquisa de uma realidade administrativa densa, complexa e mutável.

Por falta desse respaldo em uma "tecnologia apropriada", por assim dizer, é que tem sido frustradas tantas reformas administrativas, que rapidamente descambam para o formalismo estéril, para a falsa austeridade, para os controles inúteis, para as receitas padronizadas, para o jogo das aparências e das mudanças superficiais, onde, como no provérbio francês, quanto mais se finge mudar, mais continua tudo "la même chose".

Em terceiro lugar – e como corolário dos itens precedentes – o nosso problema maior não se encontra nas estatais, que integram a chamada administração indireta, mas no núcleo central da administração direta do Governo da União, que se encontra totalmente desprovido de recursos técnicos e humanos para gerir, de

forma eficiente, o grande, complexo e desarticulado sistema de administração pública federal.

Na realidade, é a própria ineficiência da administração direta e baixa qualidade do sistema de formulação de políticas públicas, a nível central, que já começa a comprometer o desempenho da administração indireta, onde se encontram empresas que conseguiram atingir um estágio avançado de modernização administrativa e que deram contribuições relevantes e de importância estratégica para o desenvolvimento nacional.

O fator crítico para o sucesso das empresas estatais de bom desempenho foi principalmente o grande investimento em recursos humanos.

Lamentavelmente, foi aí onde a Administração Direta investiu menos, gerando-se o curioso paradoxo de um vasto setor estatal, com equipes estáveis, profissionalizadas e qualificadas, sendo supostamente controlado e dirigido por um pequeno núcleo de burocratas, sem carreiras estáveis no Governo Central, com preparo inadequado e quase sempre atuando de forma improvisada e amadorística na formulação e acompanhamento de políticas públicas (com as exceções de praxe, nas ilhas de modernidade do Itamaraty, da Receita Federal e da Polícia Federal, a par de segmentos específicos da área de serviços jurídicos).

A administração federal passou a constituir assim um autêntico “monstro de Frankenstein”, com membros fortes e possantes e uma cabeça pequena e inadequada para comandar, de forma eficiente, esses membros.

O problema, portanto, não é de enfraquecer esses braços fortes – nivelando por baixo – mas de revitalizar a cabeça pensante do Governo Central.

Para atender parcialmente a esse objetivo é que foi criada a ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP, que, infelizmente, já vem enfrentando problemas de falta de apoio institucional, tanto a nível interno, como externo, por razões complexas, cuja análise extrapolaria os objetivos e limites do presente “paper”.

Finalmente, deve ser ressaltado que a atual crise brasileira não decorre apenas da escassez de recursos financeiros e logísticos, da falta de capital ou de outros recursos econômicos convencionais. Ela resulta sobretudo de uma sobrecarga sobre a capacidade de gestão do Estado, que tem compromissos e responsabilidades desproporcionais aos seus recursos organizacionais e de gestão.

Por isso, temos de ser seletivos⁽¹³⁾, com uma visão clara de nossas prioridades, elegendo objetivos que nos permitam elevar rapidamente a capacidade de gestão do Estado (ênfasis na formação de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e a pesquisa em administração, por exemplo).

A crise que vivemos tem raízes profundas em nossa tradição cultural e em nossa organização social. Para enfrentá-la temos de distinguir, de um lado, uma vertente “técnica”, que identifica uma crise de competência gerencial e, de outro, uma vertente “filosófica” que se expressa em uma crise de valores ou em uma crise moral.

Com efeito, se avaliados em profundidade os problemas do nosso país, em

sua tríplice dimensão política, econômica e social, vamos descobrir que eles são problemas de natureza gerencial, "latu sensu".

Pois o tecido cultural de qualquer sociedade pressupõe sempre uma certa "tecnologia administrativa", vale dizer, uma capacidade ou competência específica para arremeter recursos humanos e utilizar recursos materiais com vistas à satisfação das necessidades e aspirações coletivas.

Assim é que algumas nações tem demonstrada uma notável competência para gerenciar sua modesta dotação de recursos naturais – como seria o caso do Japão, Alemanha, Formosa, Coréia, etc – enquanto outros países, particularmente bem aquinhoados com recursos desse tipo – Brasil, Argentina, México, etc – até agora não encontraram um caminho seguro para realizar os seus objetivos de desenvolvimento econômico, social e político.

Essa competência gerencial não se pode confundir com um simples somatório de técnicas administrativas. É bem mais que isso. A partir de uma visão holística, ela se caracteriza, antes, como um complexo e difuso padrão cultural que permeia todo o comportamento de pessoas, empresas e instituições.

Por isso, ela tem também uma dimensão ética ou moral que se reflete na fusão de valores tradicionais e modernos, na harmonização de interesses individuais e coletivos, na percepção dos objetivos e prioridades de curto e longo prazo, na conciliação da liberdade com a responsabilidade, enfim, na construção de um sistema de valores que define o nosso compromisso com o desenvolvimento da sociedade em que vivemos.

Essas críticas (na realidade, pré-julgamentos) decorrem de um lado, do desconhecimento das características do projeto da ENAP e, de outro, da justificada desconfiança de que o atual Governo não teria a competência e a seriedade para levar a cabo, com sucesso, um projeto de tal envergadura. Nessa perspectiva, são ponderações que merecem toda a consideração.

Elas não invalidam, porém, os pressupostos e fundamentos da criação da ENAP que, ao contrário do que muitos supõem, não tem por objetivo simplesmente reproduzir a experiência francesa da famosa ENA (REIS VELLOSO, em seu documento **O Novo Modelo de Estado e a Modernização da Administração Pública**, ao propor a criação de uma Escola Superior de Administração Pública, tendo como referência a experiência francesa, observa acertadamente que "não se trata de adotar o modelo francês, mas um modelo misto, de escola especializada e Universidade").

Com efeito, a ENA foi apenas um dos diferentes modelos considerados (embora, obviamente, o mais importante e conhecido), ao lado de várias experiências nacionais e internacionais de grande significação.

Assim é que, antes da criação da ENAP, foram avaliadas experiências tão diversas como as da ENA francesa, do INAP da Espanha, da ENAP do Canadá, do INAP da Argentina, da Escola Kennedy de Governo da Universidade de Harvard, das Academias de Ciências Administrativas de Speyer e de Bonn, da Alemanha, além de importantes e bem sucedidos projetos nacionais de formação de

administradores de alto nível, tanto no âmbito do Governo e empresas estatais, como no campo universitário (Instituto Rio Branco, Escola de Administração Fazendária, Academia Nacional de Polícia, Escola Nacional de Informações, Escola Superior de Administração Postal, Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico (CENDEC), Programas de Treinamento da ELETROBRÁS e PETROBRÁS, Centros de Treinamento do BNB e da TELEBRÁS, Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) de São Paulo, Fundação Escola do Serviço Público do Rio de Janeiro (FERJ), Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da FGV, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Centro de Desenvolvimento de Administração da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais e assim por diante.

Previa-se a estruturação de uma Escola moderna, inovadora, aberta para diferentes abordagens de ensino e múltiplas fontes de conhecimentos e experiências administrativas, integrando estudo e pesquisa, fundindo a teoria com a prática, articulando a Universidade com o Governo e atuando como um fator catalisador não apenas de um processo de modernização administrativa como de uma estratégia de renovação e reativação do ensino e da pesquisa de administração em todo o país.

Conforme esclarecia um dos seus documentos básicos,

“toda a estratégia de ensino, a par do resguardo do seu nível de excelência, estaria voltada para enfatizar o desenvolvimento da habilidade para pensar e da capacidade para decidir, muito mais do que o conhecimento rotinizado de técnicas administrativas, cuja utilização se faz de forma mecanizada e alienante. Essa orientação parte do pressuposto de a habilitação para encarar a realidade administrativa com uma visão crítica, científica e rigorosa, de um lado, e humanista, globalizante e construtiva, de outro, é essencial para que os estudantes possam enfrentar, no futuro, os desafios da gestão governamental sem render-se ao conformismo, ao paroquialismo, à rotina e ao desânimo”.

Planejava-se ainda,

“a médio prazo, descentralizar as atividades da ENAP, utilizando-se os serviços e experiências das Universidades e Centros de Formação em Administração Pública existentes nos diversos Estados do país”.

Reconhecia-se, no entanto, que essa meta de descentralização deveria ser atingida

“gradualmente, de maneira ordenada e cuidadosa, de modo a não comprometer os objetivos de seletividade e formação de alto nível que se tem em vista”.

Veja-se, a respeito, o excelente relatório original apresentado ao DASP pelo Embaixador Sérgio Paulo ROUANET, que serviu de base para o projeto da Escola.

Para uma descrição dos objetivos e características da Escola, ver também: Nilson HOLANDA, *Escola Nacional de Administração Pública – ENAP* (Documento básico que corresponde ao projeto de criação da Escola), SEDAP, abril de 1986 (versão revista em outubro de 1986) e *Características da ENAP*, ENAP, junho de 1987. Ver ainda os relatórios apresentados à SEDAP, pelo Autor, sobre visitas feitas a ENAP da França, ao INAP da Espanha, ao INAP da Argentina e os comentários expendidos sobre o informe da missão da ENAP do Canadá em visita ao Brasil.

NOTAS EXPLICATIVAS

(1) Ver NILSON HOLANDA, *Reforma Administrativa e Formação de Recursos Humanos*, ENAP, Brasília, setembro de 1987.

(2) Somente depois de escrito este trabalho, que é parte de um estudo mais amplo apresentado ao FÓRUM NACIONAL (*Idéias para a Modernização do Brasil*), realizado no Rio de Janeiro, de 23 a 25 de novembro de 1988, tomamos conhecimento de outros textos que abordam o tema da Reforma do Estado de forma mais abrangente e completa e que foram elaborados para o mesmo Seminário, a saber:

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO, *O Estado Empresário: novas áreas de atuação e novas formas de operação*.

Idem, *Gestão e Controle das Estatais*.

Idem, *O novo modelo do Estado e Modernização da Administração Pública*.

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, *Revisão do Estado Brasileiro*.

ANTONIO DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*.

SERGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES, *Notas sobre a Reforma do Estado*.

JOÃO GERALDO PIQUET CARNEIRO, *A Revitalização do Setor Público*.

É interessante observar, que, a despeito de não ter havido nenhuma discussão prévia do tema, os pontos de vista expressos nesses documentos coincidem quase integralmente com os do Autor (como será indicado em algumas notas subsequentes, incluídas após o Seminário acima referido), o que evidencia já haver um razoável consenso técnico em torno dos pontos prioritários para um programa de Reforma do Estado Brasileiro.

(3) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma Administrativa*, Comissão de Reforma Administrativa, setembro de 1985; NILSON HOLANDA e GILENO MARCELINO FERNANDES, *As Funções da Presidência e a Reforma Administrativa*, SEDAP, dezembro de 1985, NILSON HOLANDA, *Consolidação de Su-*

gestões sobre Nova Estratégia para a Reforma Administrativa, SEDAP, abril de 1986.

- (4) Para uma análise das reformas introduzidas no sistema tributário nacional pela Constituição de 1988, que caracterizam uma “descentralização exacerbada”, na expressão de ROBERTO CAVALCANTI, ver o documento desse Autor, citado acima (pags. 13 e seguintes).
- (5) Ver NILSON HOLANDA, *A Reforma do Sistema de Planejamento*, abril de 1986 e *Constituinte e Sistema de Planejamento e Orçamento*, Exposição na Sub-comissão de Orçamento e Fiscalização da Comissão de Reforma Tributária da Assembléia Nacional Constituinte, em 5 de maio de 1987.
- (6) Ver NILSON HOLANDA, *Projeto de Sistema de Pessoal Civil e de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal*, SEDAP, maio de 1986.
- (7) O Autor teve oportunidade de elaborar o projeto básico de criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (fundamentado em um estudo elaborado pelo Embaixador Sergio Paulo ROUANET, ainda no Governo Figueiredo) e foi o primeiro Diretor Geral dessa Escola, tendo renunciado ao cargo em novembro de 1987, por não concordar com interferências políticas que, a seu ver, comprometiam os elevados propósitos e ambiciosos objetivos desse núcleo de formação da elite administrativa do Governo Federal.

Alguns dos documentos apresentados no “Fórum Nacional” manifestam um certo desconhecimento e alguma descrença em relação aos propósitos, objetivos e potencialidades da Escola. SÉRGIO ABRANCHES manifesta a opinião de que:

“uma solução à francesa (para o problema de treinamento de pessoal de alto nível, no âmbito do Governo), com a criação de uma Escola de Administração Pública, dificilmente resolveria o problema, na configuração atual da sociedade brasileira. Hoje a criação desse monopólio constituiria, rapidamente, mais um enclave no aparelho do Estado” (op. cit., pag. 27).

DIAS LEITE fez referências a:

“algumas poucas e medíocres ações renovadoras práticas ora em curso, entre as quais uma Escola de Administração Pública e definição tão misteriosa e conteúdo duvidoso” (op. cit., pag. 5).

- (8) Ver PAULO GALLETA, *A Privatização de Empresas Estatais via Abertura de Capital*, Seminário sobre Abertura e Democratização de Capital, 30 de agosto de 1988.

Idem, “Mecanismos de Privatização no Brasil”.

- (9) Conforme observa REIS VELLOSO, essa estratégia de privatização implicaria concentrar a ação do Estado-empresário nas áreas de “infraestrutura, energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações – sem prejuízo de começar a abrir espaços para a iniciativa privada nas áreas em que a Constituição o permitir (energia elétrica e transportes)”. Dessa forma o setor estatal deveria “re-fluir nas indústrias básicas (petroquímica, fertilizantes e siderurgia de planos)” e poderia “programar a progressiva desescalada (aliás já iniciada, em siderur-

gia) em relação ao investimento já existente” (In *O Estado-Empresário Novas Áreas de Atuação e Novas Formas de Operação*).

(10) Cf. REIS VELLOSO, op. cit.

(11) DIAS LEITE, *Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra*, pag. 21.

(12) Ver NILSON HOLANDA, *Perfil do Setor Estatal Brasileiro*, ANPAD, 1989.

(13) Cf. REIS VELLOSO e ROBERTO CAVALCANTI que enfatizam o caráter estratégico e seletivo com que deve ser orientada a intervenção estatal no próximo estágio de desenvolvimento do Brasil.