

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: propostas
alternativas para o Estado Latino Americano*

Paulo Roberto Motta

CENTRO DE ESTUDOS DE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO COMPARADA

- * trabalho elaborado por solicitação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. As idéias expostas são de exclusiva responsabilidade do autor.

BE-00040903-9

BIBLIOTECA FUNDAÇÃO GETÓLIO VARGAS
<u>538.88</u> 9.6.88.

AC. 33147

ID 52010

SUMÁRIO

	PAG.
I A NATUREZA E O PAPEL DO ESTADO: IMPLICAÇÕES PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	1
II MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TRANSIÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA.....	7
III PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO.....	15
IV PROPOSTAS RELATIVAS À MODERNIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DO PÚBLICO COM A ADMINISTRAÇÃO.....	17
1. Redução do Setor Público por privatização de oportunidades.....	19
2. Apoio a instituições comunitárias não-govern mentais.....	26
3. Participação de clientelas a nível de organi zação pública.....	29
V PROPOSTAS RELATIVAS À REVISÃO DE PRÁTICAS GEREN CIAIS.....	33
1. Integração planejamento/implementação.....	35
2. Redimensionamento da visão de governo como or ganização.....	40
3. Estruturação por flexibilidade, unifuncionali dade e pluralidade.....	45
VI UMA NOTA ADICIONAL.....	49

I A NATUREZA E O PAPEL DO ESTADO: IMPLICAÇÕES PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Pode haver muitas diferenças entre as diversas nações da região Latino-americana e Caribe, mas pelo menos algumas semelhanças são, praticamente, universais - a ineficiência, a ineficácia e a inefetividade da estrutura administrativa do Estado, encarregada de guiar o processo de desenvolvimento.

O constante diagnóstico de ineficiência da administração pública nesses países tem estimulado o debate não só sobre critérios de reforma administrativa como também sobre a natureza e o papel do Estado na implementação de políticas públicas.

De um lado, quando se fala sobre reforma administrativa, por exemplo, a descrença invade a mente da maioria dos técnicos, funcionários e dirigentes que procuram visualizar um futuro mais promissor.

Na verdade, a experiência adquirida nos diferentes países com relação à reforma do aparato estatal parece indicar que as estratégias e técnicas comumente utilizadas são, em grande parte, inócuas. Repetir e reforçar o que vem sendo feito seria trilhar o caminho da inutilidade.

De outro lado, quando se examina o verdadeiro papel do Estado na condução do processo de desenvolvimento, pode-se compreender que esse Estado e suas estruturas burocráticas cumprem uma função determinada por sua construção histórica.

O Estado Latino-americano possui ainda fortes remanescentes históricos de uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas de poder tradicionais. A burocracia pública veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais.

2.

Nas últimas décadas, devido às grandes pressões de novos segmentos sociais, o Estado, com suas estruturas burocráticas, teve um crescimento considerável através de opções de desenvolvimento que levaram a projetos públicos de grande escala. Pensava-se que a própria expansão do Estado seria suficiente para garantir maior equidade, tanto nas decisões distributivas como também quanto ao acesso da comunidade aos órgãos da administração pública.

No entanto, a experiência histórica tem mostrado que expandir simplesmente as atividades do Estado tem servido menos ao propósito de alcançar maior equidade e eficácia na administração pública do que ao desenvolvimento de formas de inserção de novos grupos no sistema de clãs e grupos preferenciais vigentes. A expansão do Estado se fez sem alterar substancialmente as relações Estado/Sociedade.

O Estado, como organização, constitui-se ainda em uma superestrutura com alicerces frágeis na sociedade. Os grupos e clãs políticos que se aglutinam no aparato estatal estão em busca de recursos para garantir sua sobrevivência, através de apoio de base e de liderança. Os recursos obtidos são utilizados para satisfazer tanto a interesses políticos de poder como a interesses sociais particularísticos desses mesmos grupos, tais como os interesses privados de seus membros. Os grupos agem com a motivação de obter cooperação, ajuda e proteção mútua de seus membros, através de canais formais de administração, mas também de uma organização informal, ou seja, uma rede de apoio, de comunicação e de interação ligada por laços de lealdade política, religiosa, de parentesco, de vizinhança, de compadrismo, etc... São grupos atuantes e que transformam o Estado num campo minado de lutas políticas, que são mantidas nos limites de atuação do Estado, através de um equilíbrio dinâmico de forças, para não ferir a aparente estabilidade e legitimidade do sistema. Por esse motivo, as discórdias são bem toleradas e, de preferência, não declaradas e confinadas à arena política pré-determinada que é o Estado. Esses grupos fazem parte do contexto social, político e econômico

que define o Estado e, portanto, não se pode ignorá-los no atual estágio de desenvolvimento da região, quando se pensa em estratégias de modernização do aparelho estatal.

O sistema de clãs políticos tradicionais tem a sua sobrevivência dependendo de alguns fatores importantes cuja presença pode ser notada em maior ou menor grau nas burocracias latino-americanas. Dentre esses fatores de controle político, os mais importantes são os seguintes:

1. Domínio das estruturas formais de articulação e agre
gação de interesses

A articulação e a agregação de interesses da comunidade para a formulação de alternativas de política pública é restrita pelo domínio que os clãs políticos locais exercem, por exemplo, sobre as estruturas partidárias. O acesso direto do cidadão às estruturas de poder político é limitado por diversos mecanismos que vão desde pressões informais locais e regionais, até às restrições legais a nível nacional. Em decorrência, as alternativas de políticas públicas apresentadas pelo sistema partidário pode refletir mais os interesses particulares desses grupos do que preferências comunitárias articuladas regionalmente. As instituições parlamentares e partidárias tornam-se fracas para obter a articulação dos interesses dos cidadãos, e estes, por sua vez, acabam por levar suas demandas diretamente aos órgãos burocráticos do governo.

2. Controle das estruturas burocráticas de governo

O objetivo maior dos clãs e grupos políticos é alcançar o poder para manejar recursos públicos com o fim de atender a interesses particulares. A idéia principal é o domínio das estruturas burocráticas como meio de controlar grandes fatias do orçamento público. Às vezes, chegar ao poder não significa, necessariamente, ocupar posições no governo, mas ter acesso a recursos públicos através de alianças, coalisões, troca de favores, e outros mecanismos. O acesso ao poder e ao uso dos recursos públicos é o mais importante para a sobrevivência e manutenção dos clãs e grupos políticos, que, assim, têm facilmente a

máquina do poder nas mãos, independentemente de variações político-ideológicas.

Por outro lado, como a lealdade primordial dos dirigentes públicos desses órgãos burocráticos é ao clã e não à organização burocrática, a busca e uso de recursos se faz independentemente do custo que isso possa acarretar para o governo.

3. Paternalismo e assistencialismo

Política assistencialista significa concessão de benefícios e serviços a grandes segmentos da população, como forma de preservação de valores e crenças vigentes. Benefícios são concedidos e transformados em produto da bondade do líder do clã, que ao chegar ao poder favorece os segmentos da população submetidos à sua liderança. Assim, quanto maior o poder, mais recursos à disposição do líder existem para que possa exercer a sua "bondade" - o que favorece a manutenção do sistema social existente.

As áreas de educação, saúde e assistência social têm a preferência dos líderes locais. Por serem áreas mais diretamente ligadas às necessidades básicas da população, são mais demandadas e, portanto, proporcionam melhores recompensas para os líderes dos clãs. O paternalismo inibe, assim, o desenvolvimento dos valores de cidadania. A satisfação das necessidades de sobrevivência do indivíduo deixam de ser percebidas como direitos próprios dos cidadãos, passando a serem vistas como uma concessão ou um crédito à bondade dos líderes.

4. Delimitação dos conflitos políticos à arena do Estado:

A aparência de legitimidade do Estado é altamente dependente da sobrevivência do tradicionalismo político, implícito no sistema de clãs. Eles estão constantemente em luta interna pelo poder, mas esta luta não pode ou não deve ser levada abertamente à confrontação política sem o risco de grandes rupturas no sistema. Assim, o Estado é o lugar onde os conflitos e as rivali

dades grupais se manifestam. O Estado, servindo de arena, passa a ter seus limites defendidos por todos aqueles interessados em preservar o sistema. A luta política constitui-se, em grande parte, apenas em um arranjo de alianças e compromissos e redistribuição de recompensas e benefícios entre clãs que ganham e perdem parcelas de poder.

5. Restrição à livre iniciativa

A livre iniciativa permite o crescimento rápido de novos grupos de poder, principalmente no meio urbano, o que desafia o poder político dos clãs tradicionais de origem local, basicamente rural. A referência aqui é feita à livre iniciativa do cidadão, na área de produção e não à restrição à propriedade privada. Esta é ferrenhamente defendida pelo sistema de clãs, mas a ênfase recai na defesa da grande propriedade rural, para a garantia e preservação do sistema de poder. A livre iniciativa, principalmente a criação e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas tende a ser altamente regulamentada pelo Estado - o que inibe a sua fácil proliferação. O Estado, assim, defende a propriedade privada, mas não a livre iniciativa que amplie os direitos do cidadão.

Pode-se dizer que, em geral, o Estado Latino-Americano serve pouco aos propósitos modernizantes, tanto capitalistas como socialistas. É um Estado cuja organização possui muitas características e vícios típicos de uma sociedade semi-feudal, pré-industrial ou pré-capitalista. Defende tanto a propriedade privada quanto aceita a ampliação do Estado de Bem-Estar Social. Mas inibe tanto a livre iniciativa quanto a perspectiva de garantia dos direitos de cidadania, ou seja, o acesso aos recursos sociais fundamentais à sobrevivência do indivíduo. Combina, assim, os direitos de grandes proprietários, principalmente rurais, com a visão paternalista no uso de recursos públicos para fins sociais.

Tornar esse Estado eficaz socialmente é uma tarefa árdua, senão impossível; torná-lo eficiente, por si só, mesmo que possível seria contraproducente, pois equivaleria fornecer aos clãs políticos beneficiados esquemas administrativos mais modernos e ágeis.

Sem uma mudança acentuada nas formas de articulação e agregação de interesses, ou seja, na infraestrutura política que constitui os alicerces do Estado, as reformas de cunho administrativo, apesar de setorialmente importantes, serão limitadas se buscarem sustentar períodos prolongados de ganhos em eficiência e eficácia.

Assim, torna-se preciso redimensionar as idéias de desenvolvimento administrativo, para ajustá-las às de processo de desenvolvimento social, econômico e político.

O processo de modernização é complexo e conflitivo e ocorre em um meio onde convivem fortes pressões tanto para a inovação como para a manutenção do status-quo. A realidade administrativa vai naturalmente refletir as ambigüidades da ambiência social e política e sua mudança não é causada somente por interferências administrativas. A própria experiência da região demonstra que as reformas administrativas de maior êxito ocorreram em momentos em que houve alterações mais intensas no sistema político, econômico e social, quando então foram criadas condições mais favoráveis à introdução de novos padrões administrativos.

II MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TRANSIÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA

Os padrões de racionalidade administrativa, presentes nos países mais avançados, têm-se constituído em parâmetros para a administração pública nos países em desenvolvimento.

Parte-se da premissa de que a racionalidade administrativa é capaz de gerar eficiência na administração do desenvolvimento, pois produz resultados positivos em outros países. Essa perspectiva limita a capacidade de criar novas formas organizacionais já que os meios administrativos são definidos, previamente, como fatores constantes, antes inclusive de se conhecer os objetivos e ambiente social em que estão inseridos.

A administração do desenvolvimento deve considerar tanto as teorias como as práticas modernas de administração e também os aspectos culturais e sociais das nações em desenvolvimento.

Neste sentido deve-se ter cuidado especial com as seguintes perspectivas:

1. A aceitação incondicional por parte dos administradores públicos, dos países em desenvolvimento, das teorias e práticas administrativas formuladas nos países mais avançados. Essa perspectiva resulta na utilização da teoria administrativa moderna sem critérios prévios de relevância e sem a garantia de sua aplicabilidade;
2. A fascinação que profissionais das sociedades mais desenvolvidas têm sobre peculiaridades culturais e sociais dos países menos desenvolvidos. Essa perspectiva resulta na projeção de modelos de discrepância entre administração tradicional e moderna, normalmente sugerindo

TEORIAS SOBRE TRANSFERÊNCIA DA RACIONALIDADE GERENCIAL MODERNA E SUAS IMPLICAÇÕES
PARA A EFICIÊNCIA E A INOVAÇÃO GERENCIAL EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

	PREMISSAS SOBRE A RACIONALIDADE GERENCIAL	PREMISSA SOBRE A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	RELAÇÃO EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO	ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS PARA A INOVAÇÃO GERENCIAL.
IA A	A racionalidade moderna pode ser transferida para um meio mais tradicional.	As instituições públicas eficientes podem e devem existir nos países em desenvolvimento com o fim de conduzir essas sociedades a um maior progresso.	o desenvolvimento é parcialmente uma função da instituição pública eficiente e moderna.	Baseados primordialmente em tecnologia e racionalidade gerencial moderna.
IA B	A racionalidade moderna não pode ser transferida, porque é limitada por aspectos culturais.	As instituições públicas eficientes só podem existir quando os países tenham alcançado níveis mais avançados de desenvolvimento.	a instituição pública eficiente é produto de desenvolvimento e de mudanças nos valores sociais.	Baseados primordialmente em valores de desenvolvimento sócio-econômico e político.
IA C	A racionalidade moderna pode ser transferida desde que seja ajustada às condições locais.	As instituições públicas eficientes podem existir em diferentes graus de racionalidade e eficiência, de acordo com o desenvolvimento de cada país.	A instituição pública eficiente é produto da adaptação contínua às condições locais e da introdução gradual de tecnologia gerencial moderna.	Baseados no equilíbrio entre tecnologia gerencial moderna e valores sociais de desenvolvimento e, principalmente, na administração do subdesenvolvimento.

quadamente aplicados podem contribuir para guiar o processo de desenvolvimento econômico. Desenvolve-se paralelamente à idéia de planejamento macroeconômico a perspectiva globalística e sistêmica implícita no macro planejamento administrativo.

O governo passa a ser visto, então, como uma grande organização, que assim tratada pode ser modernizada, segundo processos sistêmicos globalísticos e gerenciais modernos e, em decorrência, ajuda a conduzir a sociedade a estágios mais avançados de desenvolvimento.

A teoria B presume que a contaminação de valores existentes nas teorias e práticas administrativas dos países desenvolvidos impede que seja aplicada a contextos sociais tradicionais. A transferência de tecnologia administrativa e, portanto, uma administração pública eficiente deve ser precedida de mudanças culturais e sociais.

A crença na teoria B é relativamente baixa entre os estudiosos de administração pública. Da mesma forma é pouco preferida na assistência técnica internacional, já que a tornaria inócua em termos das ações atuais e praticamente inviável se fosse direcionada primordialmente a mudanças culturais, políticas e sociais.

A teoria C é a mais discutida e aceita entre profissionais dos países em desenvolvimento. Esta teoria defende a transferência da racionalidade moderna de acordo com as etapas de desenvolvimento administrativo e sócio-econômico que o país haja alcançado. Assim, as instituições públicas terão seu desenvolvimento em equilíbrio com outras instituições sociais e graus de eficiência correspondentes ao seu nível de desenvolvimento. Contudo, do ponto de vista de sua utilização prática, é uma teoria bastante limitada, porque identifica apenas a necessidade de adaptação; são raras as teorias administrativas que contêm dimensões de adaptação de "quanto", "quando" e "de que forma" se podem ajustar técnicas administrativas a contextos específicos.

A administração nos países em desenvolvimento sofre o mesmo processo de mudanças aceleradas que desatualizam a tecnologia e os processos administrativos, como nos países mais avançados. Contudo, as dificuldades oriundas da velocidade das mudanças se vêem aumentadas pela desatualização rápida da ordem institucional. As sociedades em transição possuem ambigüidades institucionais, fruto do choque ou enfrentamento entre valores tradicionais e modernos evidenciados pela modernização.

Como consequência do choque entre valores tradicionais e modernos existentes nas sociedades em transição, as organizações encontram grandes problemas na assimilação da racionalidade administrativa moderna. Os valores tradicionais criam obstáculos à implantação de um sistema administrativo segundo os modernos valores da racionalidade, limitando seus padrões de eficiência e eficácia. No entanto, a racionalidade moderna se faz necessária para uma organização em transição na medida em que os valores tradicionais já não são capazes de satisfazer as pressões externas sobre a organização. Neste sentido, pode-se dizer que as opções das organizações tradicionais são muito reduzidas, em relação à tecnologia administrativa.

Pode-se, então, encontrar na análise das organizações em transição os principais fatores que geram comportamentos limitadores da racionalidade no processo decisório e que desvirtuam as ações administrativas dos objetivos pré-determinados. O contexto sócio-econômico no qual a organização opera tem influência marcante em seu estilo administrativo. Em algumas ocasiões dirigentes públicos sentem-se indefesos para a solução de problemas, já que as condições administrativas existentes em suas organizações, ainda que modernas, dificultam a solução desses problemas. Por exemplo, ocorrem situações em que tanto os dirigentes como todos os assessores, chefes de linha e funcionários reconhecem que a eficiência do departamento se encontra abaixo do desejado; todos sabem como melhorar, mas nada ocorre. O sistema organizacional parece refletir uma certa paralisia pro

cedimental em que as idéias novas dificilmente podem ser levadas adiante, pois, paradoxalmente se perdem na burocracia instituída e gerenciada pelos próprios indivíduos que criam e desenvolvem essas idéias. Esta é uma situação típica da sociedade em transição onde a administração sofre o impacto da modernização gerencial existente nos países mais avançados sem que hajam passado pelos valores que caracterizam o tradicionalismo inerente ao subdesenvolvimento sócio-econômico. O que caracteriza a organização tradicional é a coexistência de valores modernos e tradicionais e, assim sendo, formas e estruturas tendem para o lado moderno e comportamentos e processos tendem para o lado tradicional.

A instituição pública na sociedade em transição possui estruturas, normas, organogramas, especialização de funções e regras administrativas muito semelhantes a instituições existentes nos países mais avançados ainda que os processos administrativos internos e o comportamento administrativo se assemelhem aos existentes nas sociedades mais atrasadas. Essa coexistência de valores tradicionais e modernos explica várias formas e comportamentos gerenciais transicionais tais como:

- 1) discrepância intensa entre o modernismo das normas e a realidade administrativa;
- 2) alteração constante em normas e estruturas sem que isso produza efeitos comportamentais, como ocorre em instituições de países mais avançados;
- 3) existência de grande número de regras e normas não cumpridas, mesmo quando são mantidas, pois revelam no âmbito externo um alto grau de modernização alcançado pela organização;
- 4) atitudes e pensamentos gerenciais dos dirigentes e chefes mais modernos que seus comportamentos administrativos; e,

- 5) recrutamento e seleção de chefes e subordinados diretos altamente baseados na lealdade pessoal, ainda que explicitamente fundamentados em competência profissional.

Nesse contexto de desenvolvimento e transição social, criar ou transferir modelos organizacionais dedicados apenas a padrões de eficiência e racionalidade implícitos em uma perspectiva estrutural-funcional se torna inadequado e inócuo para a modernização administrativa.

Conforme será mostrado no Quadro II, a seguir, as premissas sobre a organização moderna se chocam com as crenças tradicionais de organização do trabalho e da produção, crenças essas que permeiam o processo de desenvolvimento das nações na América Latina.

Em virtude dessas dificuldades de adaptação de um programa de modernização administrativa deve-se:

- 1 - ter precaução com as teorias gerenciais que se tenta construir nos países em desenvolvimento;
- 2 - realizar esforços para adaptar os conhecimentos antes de introduzi-los em programas de reforma.

Como será visto, mais adiante, as condições de desenvolvimento exigem formas flexíveis e adaptadas de interferência no processo administrativo para garantir respostas rápidas às demandas da população, independentemente de critérios de estabilidade institucional.

Organizações flexíveis, com estruturas manifestas e latentes, e estruturas organizacionais multiestruturais e temporais, ajustáveis às condições do momento e às fases de transição, deveriam merecer a atenção dos estudiosos e profissionais da administração pública nos países em desenvolvimento.

CONTRAPOSIÇÃO ENTRE VALORES ORGANIZACIONAIS MODERNOS E TRADICIONAIS

Premissas Modernas

1. A organização é um instrumento racional de produção de bens e serviços que exige, para alcançar eficiência e eficácia, um alto grau de subordinação dos seus membros aos objetivos e normas da produção econômica. A lealdade à organização é naturalmente concedida ou conquistada por meios gerenciais.
2. A organização, através de ações gerenciais, deve crescer, desenvolver-se, sobreviver e propagar na sociedade as idéias de racionalidade e organização econômica para que esses valores prevaleçam na sociedade, garantindo o desenvolvimento. A racionalidade da organização deve ser mantida através de ações gerenciais e de decisões dos gerentes.
3. Problemas organizacionais de gerência devem ser tratados e resolvidos segundo princípios de racionalidade moderna e em função do desempenho e contribuição à organização.
4. Grande parte das teorias gerenciais modernas pressupõem que os dirigentes e demais membros da organização sejam capazes de fazer escolhas racionais, independentes, que naturalmente levem ao alcance dos objetivos e ao desenvolvimento das organizações que dirigem.
5. As técnicas gerenciais modernas como especialização, estrutura funcional, orçamento, sistema de mérito na seleção e carreira de pessoal, são praticadas com perspectivas de aumento de produtividade na área pública.

Premissas Tradicionais

1. A organização na produção de bens e serviços constitui-se não só em um instrumento racional como também em um instrumento de preservação e de reforço de lealdades grupais que se faz a qualquer custo inclusive dos padrões de eficiência. A lealdade assim deixa de ser concedida à organização.
2. A idéia de crescimento é menos importante que a de sobrevivência segundo padrões tradicionais. Crescimento e eficiência se subordinam a valores de estabilidade e preservação de valores tradicionais. A ação dos dirigentes é voltada primordialmente para a manutenção de laços pessoais de coalisão de poder.
3. Problemas organizacionais são tratados e resolvidos como problemas de relacionamento pessoal. Como é baixa a percepção do indivíduo como fator de produção, as avaliações individuais são feitas não em função do desempenho mas em função de lealdades e atributos sociais imutáveis como nível educacional, origem familiar, etc...
4. Os dirigentes e demais membros da organização estão dependentes de um contexto político e social onde interferências de interesses políticos preferenciais prevalecem sobre fatores de racionalidade organizacional em grande parte das decisões.
5. A introdução de técnicas gerenciais serve pouco aos propósitos de produtividade, reforçando laços tradicionais ocorrendo, por exemplo, crescente especialização funcional sem a correspondente diferenciação estrutural ou orçamentação dissociada de atividade de planejamento e implementação limitada de sistema de mérito.

III PROPOSTAS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

A compreensão institucional da Administração Pública Latino-Americana envolve uma análise complexa de fatores que possam explicar porque a administração pública está estruturada e se comporta de maneira presente. Tanto a estrutura como o comportamento administrativo refletem a consolidação de valores de origem no contexto político, social e econômico desses países.

Introduzir mudanças e fazer reformas na administração pública envolve ações que se estendem além dos limites gerenciais da burocracia governamental. Reduzir propostas de modernização do Estado, através da introdução de novas técnicas administrativas, seria uma visão demasiado simplista e reducionista de resolver os problemas. Estes necessitam de soluções que afetem a própria relação do Estado com a Sociedade.

Adotar uma perspectiva puramente gerencial também não é suficiente, já que discrepâncias com as boas regras de administração seriam vistas como graves deficiências a serem tratadas por uma reforma administrativa e não como fenômenos que incluem dimensões sociais e políticas inerentes à administração pública em uma sociedade em transição. É por essa razão que se repetem, na região, os mesmos diagnósticos de ineficiência e incapacidade gerencial e as mesmas propostas para reforma a nível institucional e capacitação gerencial. Esta perspectiva reforça a idéia de que, a criação de um sistema racional e eficiente de formulação de políticas e de gestão pública, pode ser baseado em simples critérios de uma moderna teoria gerencial. Seria realmente maravilhoso que a obtenção da eficiência da administração pública se reduzisse apenas a uma proposta de desenvolvimento institucional e modelagem organizacional, e que uma divisão racional do trabalho garantisse que os funcionários iriam se comportar nos limites das tarefas que lhes fossem designadas. Comportamentos administrativos são também produto de diversos fatores próprios do contexto social e político onde se inserem as instituições públicas.

Assim, argumenta-se que a modernização administrativa não pode provir, somente, de idéias de alterações organizacionais, como meio de mudar comportamentos ou mesmo para transcender o sistema político-burocrático.

Não se trata aqui de recusar propostas de reforma baseadas nos conhecimentos da moderna teoria administrativa. Muito pelo contrário, o desenvolvimento de melhores práticas gerenciais deve ser enfatizado em qualquer programa de modernização. O que se está dizendo é que a modernização do Estado Latino-Americano não pode se limitar a programas de reforma administrativa ou de desenvolvimento institucional.

A modernização deve ultrapassar os limites institucionais para alcançar a infra-estrutura social, econômica e política, ou seja, as formas pelas quais são captados e processados os valores e interesses comunitários que resultam em decisões governamentais.

Um programa de modernização, assim, deve combinar tanto a introdução de conhecimentos e práticas gerenciais modernas, nos limites das possíveis adaptações ao contexto social quanto à introdução de reformas capazes de alterar as relações da comunidade com suas instituições de governo.

IV PROPOSTAS RELATIVAS À MODERNIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DO PÚBLICO COM A ADMINISTRAÇÃO

Os qualificativos que o senso comum empresta à Administração Pública Latino-Americana de irracional, caótica e gerenciada ineficientemente, na verdade, deve-se, como foi demonstrado, à maneira como o sistema foi construído, ou seja, sobre a base de uma racionalidade de controle político que, no fundo, pretende manter as características das relações atualmente vigentes entre o Estado e a Sociedade. Por isso, nesse sentido, o sistema tem resolvido seus propósitos com relativa eficiência.

A base que propugnamos para a reforma do Estado é a criação de outras forças políticas através de novas formas de articulação e agregação de interesses que provoquem rupturas na estrutura burocrática e aumente sua efetividade frente ao público. Não se trata da simples idéia de debilitar o Estado. Isso seria imprudente e perigoso, pois romper um sistema de poder como o seu não se consegue sem causar transtornos sociais e políticos. Afirma-se, também, que as reformas globais trazem geralmente resultados incertos e inesperados. A estrutura do Estado por sua própria natureza, tem que ser reformada e alterada concomitantemente a partir das bases, para gerar mais poder descentralizado e melhorar a forma de articulação e a agregação de interesses.

Em um sistema em que a autoridade central reflita mais o somatório de poder e a acomodação de conflitos de políticas locais

- (1) reforçar a centralização política e administrativa através de planejamento macro-econômico centralizado pode servir, simplesmente, para reforçar o poder e a autoridade existente;
- (2) a simples desconcentração e descentralização das atividades administrativas, reforçando o poder cons

tituído localmente, pode reforçar também o poder dos clãs políticos locais.

A modernização efetiva do Estado somente poderá advir de formas que alterem o sistema de poder e o aglomerado político que o constitui.

Em outras palavras, reformas que sejam capazes de:

1. criar mais recursos políticos de poder;
2. alterar as relações Estado/Sociedade;
3. alterar os canais de comunicação entre o público e a burocracia;
4. ampliar os direitos do cidadão sobre a administração pública;
5. garantir controles mais efetivos sobre a autoridade burocrática.

Na elaboração das propostas expostas a seguir, foram considerados os limites de atuação da assistência técnica, principalmente a de nível internacional, já que, especificamente, tem poucas possibilidades de atuar em termos de ação sobre as estruturas políticas e agregação de interesses. Apesar disso, é importante considerar que sempre existem algumas medidas de natureza administrativa que podem ser úteis para transformar as relações do público com sua administração e, às vezes, podem servir de guia para a orientação de projetos de modernização para a América Latina.

Dentre essas medidas ressaltam-se:

1. redução do setor público por privatização de oportunidades;

2. apoio às instituições comunitárias não-governamentais; e
3. participação da clientela a nível de organizações governamentais.

1. Redução do setor público por privatização de oportunidades

A redução da máquina administrativa do Estado e sua modernização tem sido um tema de preocupação constante entre consultores de entidades de assistência técnica internacional. As propostas e argumentos neste sentido são fundamentados, sob o ponto de vista gerencial, na crítica à ineficiência crônica da administração pública de um lado; e de outro, na necessidade de redução das atividades empresariais do Estado através da privatização de empresas públicas.

Na análise que se fará, a seguir, procurar-se-á mostrar não a consistência intrínseca, mas a fragilidade prática das propostas correntes, quanto à idéia de criar as bases para ampliar os direitos de cidadania através da livre iniciativa e maior privatização de oportunidades.

a. Redução da máquina estatal

O governo, sob o ponto de vista gerencial é visto como irracional, pelo seu próprio tamanho. O crescimento das funções do Estado e de suas estruturas burocráticas foi de tal ordem que já se torna difícil, se não impossível, administrá-lo eficientemente. O gigantismo do aparelho do Estado ocasiona deficiências facilmente diagnosticáveis, tais como: duplicação de tarefas e funções de órgãos, definição ambígua de linhas de autoridade e de responsabilidade, multiplicidade de chefias e de níveis hierárquicos - além de permitir a existência de um número imenso de funcionários ociosos.

O argumento é excessivamente simplista tendo em vista que apenas considera que "ser grande é ser ruim"; logo se pode inferir que "ser pequeno deve ser bom".

A redução ou o corte de pessoal em unidades administrativas do Estado para ser eficaz precisa de um diagnóstico extremamente cuidadoso para saber-se exatamente, "o que", "como" e "onde" deve-se cortar. Eliminar deficiências óbvias, visíveis e facilmente diagnosticáveis como duplicação de funções, estruturas paralelas, definição ambígua de linhas de autoridade e responsabilidade, pode concorrer, no caso Latino-Americano, para se proceder a cortes exatamente em áreas mais eficientes e funcionais do governo.

Em burocracias cujo crescimento e complexidade resultaram menos de racionalidade administrativa de divisão de trabalho e mais de funções para fins políticos e administrativos para reforçar e manter a coalizão de poder, muitos escapismos e duplicações de funções foram criados exatamente para levar a efeito tarefas que a normalidade burocrática impedia de se concretizarem.

Em uma burocracia impregnada de práticas tradicionalistas e de política de grupos, a redução de órgãos e eliminação de pessoal será extremamente penosa visto que as reações políticas serão muito intensas. Retirar grupos poderosos da arena política do Estado ou reduzir-lhes o âmbito de influência, ameaçaria o próprio equilíbrio do sistema. O interesse comum dos clãs políticos criaria fora do Estado uma nova arena política, de controle altamente duvidoso e de alto risco ao status-quo. O rearranjo e a acomodação de interesses políticos, portanto, devem ser realizados dentro da própria arena do Estado - e é por isso que as reformas administrativas que eliminam órgãos e cortam pessoal limitam-se a redividir e reagrupar órgãos e a transferir pessoal, sem, necessariamente, eliminá-los da burocracia estatal.

Por outro lado, em uma burocracia baseada em rígidos controles processualistas, o pessoal mais capacitado e os novos

talentos são exatamente aqueles que são contratados para funções fora da rotina, ambigüamente definidas e nos níveis técnicos superiores de governo. Eliminar essas pessoas seria eliminar o pouco de criatividade existente no governo.

Vale lembrar ainda que, nos países da região, prevalece a idéia de desenvolvimento através de projetos públicos de grande escala. Isso naturalmente gera multiplicidade de objetivos e complexidade de funções, resultando na criação de grandes organizações.

A racionalidade do corte é muito mais difícil de ser desenvolvida que a racionalidade do crescimento. Elaborar projetos para alcançar novos objetivos e metas e buscar novos recursos é relativamente mais simples do que elaborar projetos para reduzir objetivos, eliminar metas e cortar recursos e pessoal. Crescer sempre transmite idéia de racionalidade, pois aumenta as alternativas e permite a utilização da capacidade humana existente; diminuir de tamanho a organização gera idéia de irracionalidade, de inabilidade gerencial, pois reduz alternativas, propaga pessimismo e ameaça os recursos humanos internos. O corte elimina despesas mas não, necessariamente, causa maior eficiência.

Aqui não se propõe, de forma alguma, deixar a máquina administrativa da maneira que está, mas argumentar que tratar o tema da redução do Estado, como mera questão administrativa, é ser excessivamente simplista e ingênuo.

A redução da máquina do Estado depende de fatores externos de mudança nas bases políticas que o dominam e o utilizam como mecanismo de coalisão e controle político. Alterações que se processam atualmente em vários países, como o crescimento acentuado do poder político de grupos liberais urbanos, pode concorrer para alterar as coalisões de poder e sustar o crescimento da máquina estatal.

Simples propostas de redução, defendidas em termos de racionalidade administrativa e econômica trazem à consciência a importância do tema, provocam, às vezes, melhorias marginais nos serviços, mas têm provado, continuamente, serem inócuas para a solução do problema.

b. Privatização de empresas públicas

Correlatas às idéias de redução, pontificam hoje, no discurso oficial, na maioria dos países, e entre técnicos de entidades de assistência técnica internacional, propostas para privatização de atividades do setor público, sobretudo das empresas públicas. Argumenta-se sob o ponto de vista econômico, que a empresa pública sendo menos eficiente, retém recursos humanos e financeiros que poderiam produzir mais se fossem passados para o setor privado. Esse argumento é reforçado, nessa época de escassez aguda de recursos, pela necessidade de os governos melhorarem suas finanças, utilizando formas variadas de repasse e venda de bens públicos.

Do ponto de vista meramente econômico os argumentos têm consistência em si mesmos e, aparentemente, seria fácil de defender se dependessem somente do desenvolvimento de uma metodologia e de planos gerenciais para a privatização de empresas públicas.

Este tipo de argumento assume erradamente que a estrutura estatal latino-americana tem sido um grande obstáculo à iniciativa privada e que o surgimento de empresas públicas deveu-se à expansão excessiva da intervenção do Estado, por razões puramente econômicas de desenvolvimento.

Como já foi mencionado, o Estado Latino-Americano cresceu, historicamente, mantendo estruturas de poder e de controle tradicionais, protegendo interesses dos grandes proprietários rurais.

A grande empresa privada e seu crescimento no meio urba-

no desafiava a hegemonia do poder rural na política nacional. O empresariado urbano encontrava no Estado, de um lado, a proteção à propriedade privada - interesse em comum com a classe rural - mas de outro lado, encontrava grandes obstáculos ao seu crescimento e livre operação, impostos pelos grupos rurais que dominavam a máquina estatal. Esses obstáculos eram exercidos sob a forma de regulamentações e entraves burocráticos, no trato da coisa pública, em função da divisão do trabalho e nomeação de pessoal; e não visavam estabelecer critérios de eficiência econômica, mas garantir a coalisão de poder dos clãs políticos. Outros obstáculos de ordem financeira, como taxas e impostos crescentes, eram criados para, populisticamente, controlar e acomodar interesses sociais e políticos de grupos emergentes de trabalhadores urbanos.

Assim, o Estado Latino-Americano e sua máquina administrativa não é tão público como transparece nas teorias, mas relativamente privatizado, no sentido de que satisfaz a interesses privados e está sob o controle de grupos remanescentes do poder rural. Por essa razão é que a grande manifestação favorável à privatização de empresas públicas são oriundas, principalmente, do empresariado urbano não diretamente ligado aos interesses rurais, o que ocorre mais acentuadamente nos países de maior urbanização e industrialização.

Ao contrário, as resistências maiores à privatização surgem dentro do próprio Estado, entre os grupos políticos que o dominam e dos trabalhadores urbanos, que apesar de terem interesses diversos têm, em comum com a classe rural, o desejo de não ver crescer o poder dos líderes empresariais urbanos. Além disso, a classe trabalhadora urbana, com o crescimento do Estado obteve através de luta política e reivindicações, concessões populistas e vários direitos relativos ao trabalho e benefícios da empresa pública. A tendência desses grupos é de resistir a toda tentativa de privatização que possa afetar esses direitos adquiridos. Na maioria dos países da região esses grupos profissionais e de trabalhadores urbanos constituem-se em forças políticas con-

sideráveis. Os interesses investidos por esses grupos no emprego público e na proteção do Estado é de tal ordem que já podem ser vistos como um fator importante e de peso para rechaçar idéias de redução do Estado e de privatização de empresas públicas. Isso só seria possível caso o empresariado urbano tivesse poder econômico e político suficiente para vencer tanto a resistência dos grupos rurais que controlam a máquina administrativa, quanto a dos trabalhadores e profissionais urbanos que têm investimentos em carreira e emprego público.

Vale lembrar que em um regime de transição, as forças de mercado e de livre iniciativa podem provocar sérias rupturas nas estruturas de poder. Querer desenvolvê-las, através da redução súbita e drástica do Estado seria colocar em risco o próprio regime e afetar um dos elementos básicos de garantia da livre iniciativa, que é o direito à propriedade privada. O Estado Latino-Americano, por razões pré-capitalistas é ainda a maior garantia desse direito.

Assim, ao contrário do que creem as lideranças empresariais urbanas, não é possível reduzir a participação do Estado, de forma drástica e rápida - isso não traria maior liberdade à iniciativa privada. Traria a arena política novas forças políticas que se contraporiam a esse direito. Forças reprimidas viriam à baila com reivindicações modernizantes que romperiam o equilíbrio do sistema de poder, no sentido de tornar o Estado uma entidade de Bem-Estar Social fundamentado não no paternalismo, mas em direitos individuais e coletivos e em benefícios sociais necessários à sobrevivência humana.

No estágio atual de desenvolvimento latino-americano existem poucas condições políticas e econômicas para privatizar empresas públicas. Isso só seria possível marginalmente, em empresas relativamente pequenas ou que já nasceram no setor privado e que por razões meramente financeiras se tornaram públicas - em casos em que se combinariam pouca capacidade econômica para compra e pouca resistência política para a venda.

Outro fator a considerar é que o desenvolvimento da empresa privada latino-americana só foi possível graças à proteção do Estado. Assim ainda persistem diversos interesses e interdependência da área privada com empresas estatais. A privatização de algumas empresas públicas pode sofrer resistências inclusive por parte das próprias empresas privadas que dependem daquelas para sua sobrevivência e crescimento.

c. Livre iniciativa e privatização de oportunidades

Na Sociedade Latino-Americana, possuidora ainda de fortes traços de uma sociedade pré-capitalista, a propriedade privada e as idéias de economia de mercado são garantidas não tanto por livre iniciativa e por competição do mercado, ou por simples regulamentação do Estado. Na verdade, essas idéias sobrevivem muito mais por ações de apoio do Estado, tais como incentivos, subsídios, acordos, isenções, grandes contratos de obras e outros mecanismos de redistribuição de recursos públicos à área privada. A livre iniciativa constitui-se para os grupos tradicionais uma ameaça maior que o Estado, pois permite o aparecimento de novas forças fora do sistema de controle, que irão pluralizar a sociedade e redistribuir recursos econômicos e políticos. Através dos controles estatais, os grupos tradicionais mantêm o poder sobre a redistribuição dos recursos públicos e assim, podem manter suas atividades econômicas dentro de um espírito pré-capitalista, ou seja, livre de grandes incertezas, riscos ou perdas. Esses controles estatais é que inibem o desenvolvimento da livre iniciativa; a grande regulamentação econômica e jurídica sobre micro, pequenas e médias empresas não só impede o desenvolvimento da crença individual no próprio esforço e iniciativa, como também facilita a manutenção do sistema de poder vigente.

No estágio atual do desenvolvimento latino-americano torna-se importante que o Estado não exerça sobre a micro e pequena empresa tantos mecanismos de regulação que dificultam sua criação e desenvolvimento. A ampliação do direito de livre iniciativa nas empresas individuais, familiares e de pequenos grupos associati

vos ajuda a romper valores de domínio tradicional. A livre iniciativa, portanto, serve para ampliar os direitos de cidadania na área econômica.

Através da micro e pequena empresa a livre iniciativa, no sentido econômico e social, mobiliza pessoas para o sistema de produção, utiliza tecnologia local conhecida e acessível, gera conhecimentos e consciência sobre demandas e custos financeiros e ajuda a resistir a decisões macro-econômicas tomadas à distância e sem muitos dados sobre condições locais. Assim, todo apoio e incentivo que se puder conceder à micro empresa, quer seja de incentivo, desregulação jurídica e burocrática, apoio técnico e administrativo, sob qualquer forma, poderá redundar em fissuras no sistema tradicional de poder, privatizando oportunidades de crescimento.

O crescimento da livre iniciativa, a nível local, serve para criar novas oportunidades de ganhos econômicos, propicia o desenvolvimento do setor privado fora do sistema de proteção estatal e, principalmente, novas formas de articulação, agregação de interesses e demandas ao sistema político.

2. Reforço e apoio a instituições comunitárias não-governamentais na gestão social

A centralização excessiva, construída burocraticamente, através da coalisão de grupos locais, enfatiza controles, busca de conformidade e dependência, alienando provedores locais e participantes comunitários. Também a distância que a centralização cria entre a autoridade pública e a comunidade ajuda a reforçar a suspeita, a desconfiança e a descrença na atividade governamental.

Assim, uma forma de recuperar a crença da comunidade na lealdade a empreendimentos públicos, seria deixar renascer ou simplesmente apoiar aquelas instituições originárias da própria comunidade, em que procuram responder diretamente a demandas identificadas em seu meio. Essas organizações têm, normalmente, uma função específica mas agem com diversas finalidades. Essas organizações são desde aquelas, que geram desde pequenos ganhos econômicos, até as grandes instituições de pesquisa, ou associações que cuidam da educação, saúde e assistência social. São, essencialmente, organizações públicas que geram uma lealdade à missão e também uma identificação cívica, cujos resultados da ação são de natureza coletiva, social, antes de beneficiar pessoas individualmente.

A população local aceita e entende melhor esse tipo de organização, podendo dela participar e contribuir, controlando e se comprometendo com seus objetivos. O acesso direto e a produção de bens e serviços locais, faz com que os resultados alcançados sejam visíveis, verificáveis e tangíveis, gerando apoio e confiança crescente por parte da comunidade. Ao contrário, organizações governamentais centralizadas, aproximam-se da comunidade através de burocracias complexas e multifuncionais, arrecadando os recursos e os levando para lugares distantes, deixando pouco rastro em termos de serviços e resultados.

Os benefícios sociais, econômicos, políticos e administrativos trazidos pelo reforço de organizações não-governamentais são inúmeros, conforme explicitamos a seguir.

As organizações não-governamentais:

(1) ajudam a criar novas formas de articulação e agregação de interesses, impondo novos canais de comunicação com o Estado e, portanto, novos mecanismos de demandas e apoio à formulação de políticas públicas;

(2) criam poder e participação comunitária, além dos limites definidos pelos grupos preferenciais, ajudando a reorganizar

zar a sociedade civil política, social e economicamente com mais autenticidade e independência dos controles tradicionais;

(3) diluem pressões políticas de grupos preferenciais, pela pluralidade de organizações públicas e oferecem maior participação e consequente identificação comunitárias;

(4) instituem novos grupos de produção, concorrendo para a inovação e o progresso, através do exercício, por parte da população, de novos papéis econômicos e sociais;

(5) desenvolvem novas habilidades administrativas, baseadas em demandas e apoios reais, conhecidos no ambiente de operação, gerando assim, melhor consciência gerencial sobre custos de produção e sobre administração orçamentária, no sentido do equilíbrio receita-despesa;

(6) desalienam os provedores locais, tornando possível a contribuição de recursos humanos, financeiros e materiais impossíveis de serem canalizados através de organizações burocráticas centralizadas;

(7) atuam, administrativamente, de forma ágil e flexível, por serem pequenas, por terem sua sobrevivência diretamente relacionada à adaptação imediata ao meio, e por estarem livres de amarras burocráticas, ditadas pela ordem e uniformidade impostas pela complexidade e centralização;

(8) restauram o sentido individual da responsabilidade comunitária, contribuindo para rechaçar as pressões paternalistas.

3. Participação de clientelas na gestão de organizações governamentais

A ação da administração pública deve legitimar-se na medida em que os interesses e o controle da comunidade prevalecem na decisão pública.

No entanto, em burocracias influenciadas por lealdades grupais, personalismo e controle centralizado, torna-se impossível incorporar e atender adequadamente as demandas e os interesses comunitários, pois:

(1) as políticas e objetivos são fixados menos em função de um sistema racional de decisão ou julgamento sobre valores comunitários do que em razão de compromissos de grupos de poder;

(2) a formulação de política pública é realizada sem grandes conhecimentos sobre as prováveis consequências;

(3) o crescimento e o desenvolvimento de organizações públicas são limitados pela possibilidade de controle de líderes de grupos preferenciais.

A participação da clientela, a nível de cada organização, não deve ser concebida como proposta genérica, mas como uma alternativa gerencial a cada situação específica. A participação não deve limitar-se à captação de valores e expectativas da comunidade ou a consultas sobre projetos já elaborados, mas, envolver capacidade de decisão sobre objetivos e formas de operação da organização. Assim, deve ser combinada com a descentralização e desconcentração da máquina administrativa a fim de alcançar níveis decisórios próximos do local da ação. Por outro lado, a participação direta da clientela na decisão pública deve ser instituída apenas a nível de organização específica, socialmente compreendida pela comunidade. A área de saúde e educação, por exem

plo, assim como a de assistência social, são áreas privilegiadas para instituir este tipo de participação. Mas é preciso que seja realizada a nível de escola, hospital, posto de saúde, etc... ou seja, a nível organizacional descentralizado e para onde tenha sido transferido algum poder de decisão. A participação, a nível de grandes departamentos e Ministérios seria inócua e até contra produtora, pois, a centralização e a complexidade burocrática eliminariam as oportunidades reais de influência a nível da prestação dos serviços, como também poderia constituir-se em uma forma de legitimar o sistema vigente.

Por outro lado, programas públicos são complexos porque envolvem uma ampla variedade de clientelas, com diferentes graus de agregação política: clientelas rurais, urbanas, grupos sociais mais pobres ou ricos, geograficamente concentrados ou dispersos, que demonstram a necessidade de considerar formas diversas e localizadas de participação. Vale ressaltar, ainda, que a participação comunitária, a nível descentralizado, jamais pode ser vista como uma alternativa política a construção de democracias parlamentares. A proposta aqui é apresentada como uma alternativa gerencial na área pública, para aperfeiçoar formas de articulação e agregação de interesses. Não resta dúvida de que a participação de clientelas a nível de decisão pública descentralizada causa fissuras no sistema de poder burocrático vigente. Mas, essa participação não pode ser vista como um substituto da participação política nacional, construída por órgãos legislativos e sim, como complementar, minoritária e subordinada à participação política maior.

A participação da clientela gera melhores possibilidades de sucesso na implementação de programas e prestação de serviços públicos, pois traz apoio político mais autêntico à decisão pública. Obstáculos políticos são mais facilmente removíveis quando surgem em um ambiente administrativo mais favorável à execução de programas e serviços.

A ausência de apoio comunitário claro e visível, gera

maior esforço, não só na demonstração da relevância e da necessidade e viabilidade do programa, como também dificuldades na obtenção de recursos e solução de problemas. Faz-se necessário maior esforço administrativo na mobilização externa e interna.

Conflitos entre valores e opções políticas são permanentes e não são resolvidos pela simples opção administrativa. Além disso, por melhor que sejam definidos os objetivos formalmente, eles serão sempre ambíguos e mutáveis prontos a serem complementados por outros objetivos informais.

Compromissos e apoio político de clientelas têm que ser constituídos passando por todas as fases da administração dos serviços públicos. O êxito na área pública está na criação de uma sólida base de apoio político aos objetivos dos programas. O apoio político da clientela e da comunidade é insubstituível quanto a oferecer aos dirigentes capacidade de decisão e ação para integrar os diferentes papéis organizacionais e transformá-los em forças de impulso para o alcance dos objetivos.

A participação da clientela a nível de gestão de órgãos públicos específicos, pode:

(1) ampliar e tornar eficaz um canal de comunicação já existente, já que por razões de uma tradição parlamentar fraca, as pessoas aprenderam a dirigir suas demandas diretamente aos órgãos públicos encarregados da prestação de serviços, circundando órgãos legislativos;

(2) tornar realistas tanto as expectativas dos clientes como as dos dirigentes sobre a natureza das demandas e capacidade da organização em prestar os serviços pelos quais é responsável;

(3) neutralizar, temporariamente, as influências dos grupos preferenciais na estrutura burocrática, dando oportunidade para a incorporação de valores comunitários em administrações altamente centralizadas e construídas como tecno-estruturas;

(4) reativar oportunidades de contribuição e uso de ta lentos externos, normalmente inibidos e alienados, pelos controles e busca de conformidade, impostos pela burocracia centralizada.

Os relatos e imagens sobre a ineficiência administrativa são tão frequentes na América Latina, que espalham a crença de que os dirigentes públicos agem ineficientemente por falta de bom senso e por desconhecimento de princípios elementares de gerência moderna. Em decorrência, surgem propostas simplistas com a visão de que pequenas reformas organizacionais e treinamento poderiam tornar esses executivos dirigentes eficientes, eficazes e modernos.

Consultores externos, nacionais e internacionais, têm a tendência de pensar que os dirigentes públicos podem ser significativamente mais eficientes do que são, simplesmente se lhes forem concedidos algum treinamento ou oportunidade de melhorar seu conhecimento gerencial. Analogamente, funcionários e técnicos de nível superior, que trabalham diretamente subordinados a esses dirigentes, pensam também que poderiam ser mais eficientes que seus chefes imediatos se estivessem na posição deles. Essa crença é decorrente do fato de que consultores externos, funcionários e técnicos de nível hierárquico superior tendem a analisar e avaliar o desempenho de seus superiores em uma perspectiva essencialmente técnica. Somente quando compreendem a dimensão política de coalisção de poder, ou são promovidos a funções gerenciais superiores é que tomam consciência das pressões, alianças e limitações políticas a que os dirigentes públicos são normalmente submetidos. São idéias reducionistas que não levam em conta o contexto sócio-político e cultural e que tentam reproduzir, na administração transicional, práticas comuns de gerência moderna.

Nas sociedades mais modernas, com concepções diferentes de gerência, mudanças organizacionais são relativamente mais simples de serem introduzidas, causam apenas transtornos marginais, e, na maioria das vezes, alcançam os resultados esperados. Isso ocorre porque grande parte dos valores explícitos nas teorias e propostas administrativas coincidem com valores, crenças, práticas e expectativas que compõem o contexto cultural.

Em uma sociedade em transição, onde existe a coexistência de valores discrepantes e que os comportamentos administrativos são remanescentes do tradicionalismo, reformas administrativas podem ser traumáticas, exigindo cirurgias de alto risco, com longas convalescenças, resultados extremamente duvidosos que deixam normalmente seqüelas profundas que rearmam as pessoas no sentido da descrença e da resistência a novas mudanças.

As propostas que se seguem são baseadas em uma perspectiva de descentralização, flexibilidade e ambigüidade, para poder alcançar valores comunitários extremamente úteis à gerência pública e que se encontram, muitas vezes, bloqueados política e tecnicamente, por uma burocracia incorporada de valores de planejamento centralizado e complexidade organizacional.

Evitou-se, por isso mesmo, tratar de aspectos individualizados da questão gerencial, como o do treinamento.

Não por descrença na idéia, porém pela sua própria importância para a modernização administrativa, o que exigiria uma análise mais longa e ampla.

Pelas próprias premissas deste trabalho, acredita-se que o treinamento gerencial não pode ser visto isolado do contexto social e muito menos proposto segundo parâmetros de sociedades mais avançadas, onde se enfatiza competência neutra, carreira, mérito e outras dimensões altamente contaminadas de valores mais modernos.

Para se propor programas de treinamento necessita-se adotar uma perspectiva que combine a análise sócio-cultural, além de estudos sobre questões de política educacional para o ensino formal e para o mercado de trabalho aliados à pesquisa sobre a forma e a utilização de recursos humanos na área pública, o que ultrapassaria, em muito, os limites deste trabalho.

1. Integração planejamento/implementação

A formulação e a implementação de políticas públicas normalmente são realizadas, segundo uma perspectiva de que existe uma lógica sequencial clara entre planejamento e implementação, ou decisão e ação. Essa lógica, na maioria das vezes é de fendida, sob o ponto de vista gerencial, através dos seguintes argumentos:

1) O planejamento é essencialmente uma atividade de formulação de política, de decisão e de opção estratégicas que deve estar desvinculada das operações técnicas do dia-a-dia. Deve constituir-se em uma atividade isolada de formular diretrizes a fim de modelar ações posteriores. As pessoas envolvidas nessas atividades devem estar, o máximo possível, desvinculadas de operações rotineiras, não só para dar mais atenção às dimensões estratégicas da política, mas também para exercer um controle mais eficaz sobre as operações técnicas posteriores.

Além disso, o planejamento tendo que ser estabelecido em função do futuro, trabalha sobre dados incertos e especulativos. Esses dados, em princípio, não devem ser passados aos órgãos inferiores encarregados da implementação, a não ser após aprovados e incorporados a novas diretrizes, a fim de não perturbar a estabilidade organizacional.

2) A implementação é uma atividade técnica decorrente naturalmente da tomada de decisão e do comprometimento de recursos. Ela cabe, primordialmente, a técnicos e gerentes que devem agir segundo concepções de rotina com a finalidade de alcançar os objetivos que foram pré-definidos. A implementação é vista, assim como um conjunto de atividades técnicas rotineiras, programáveis e modeláveis, segundo as opções políticas e, portanto, dispensáveis de serem submetidas à atenção de órgãos superiores.

3) A autoridade formal do cargo de direção superior, conjugada a um processo racional de definição de políticas consti-

tuem-se em fatores preponderantes para direcionar coerentemente o comportamento organizacional posterior.

De um lado, afirma-se que, se os dirigentes e técnicos superiores mostrarem competência na formulação das dimensões substantivas da política e souberem usar critérios racionais para a obtenção, análise e seleção de informações, tomarão decisões que serão facilmente aceitas e seguidas pelos funcionários encarregados de sua implementação. Por outro lado, pensa-se que a autoridade do cargo de direção superior demonstrada nos seus aspectos legais e simbólicos de poder é suficiente para fazer funcionar a máquina administrativa de forma mais coerente e eficiente. Esse tipo de argumento pode ser observado em técnicos e dirigentes recém-chegados ou próximos de assumirem posições de alto nível na administração pública.

Esses argumentos, embora demonstrem uma aparente consistência em si mesmos, na verdade quando confrontados com a realidade administrativa tornam-se verdadeiros mitos sobre o processo decisório político e administrativo.

A lógica sequencial de planejamento/implementação encerra essas falsas crenças porque:

1 - o processo de opção política não cessa nas opções do campo político/gerencial superior, mas desenvolve-se continuamente e durante todo o processo de implementação. A interferência política é constante em todo o processo de administração pública. Além do mais, em uma burocracia pública que possui vícios remanescentes de sistemas tradicionais de clãs e grupos preferenciais, o controle político por meio da implementação torna-se muito mais eficaz. O controle dos grupos é, por razões de poder, muito mais forte, por menos visível e contestável que seja, no sistema de implementação do que no campo da formulação. Dessa forma, mesmo dominando-se a máquina administrativa de formulação de políticas e existindo sistemas de planejamento sofisticados,

racionais intelectualizados, avançados e progressistas, com planos e idéias excelentes para os órgãos de implementação, estes serão inócuos em termos de ação.

2 - A opção estratégia de formulação de políticas, a autoridade do cargo e a qualidade da decisão são apenas fatores marginalmente importantes para causar o comportamento administrativo. Excetuando as questões sociais referentes à política de clãs, a teoria administrativa contemporânea é farta em demonstrar que o comportamento administrativo não só é influenciado por conjunto de fatores internos da organização pública (objetivos, estruturas, processos e incentivos), como também por fatores da ambiência externa (econômicos, sociais, políticos, culturais, etc...) e características individuais. Além do mais, a visão de que a opção política e a autoridade modelam o comportamento organizacional é ilusória visto que deixa implícita a idéia de que o processo decisório, no âmbito da organização, é muito mais coerente e consistente do que realmente possa ser.

O processo decisório público é fragmentado, intermitente. Os funcionários e dirigentes tendem a agir, em seu trabalho, muito menos em função de grandes políticas de longo prazo do que de reações e pressões do dia-a-dia. Na verdade, o dirigente eficaz é alguém que faz o que pode, dentro da sua perspectiva e de seu alcance, para responder às inúmeras pressões, de curto prazo, que lhe chegam, fracionadas e descontínuas.

Em uma burocracia loteada politicamente, a atividade de controle para manter a coalisão dos grupos no poder prevalece sobre qualquer dimensão gerencial de supervisão e de execução de diretrizes. Poucos dirigentes se conformariam em estar distanciados do conflito político que permeia a implementação, para confiar apenas na possibilidade de uma diretriz genérica e modelar do comportamento administrativo.

A complexidade organizacional e política que caracteriza a burocracia pública transicional, torna impossível definir limites claros de autoridade administrativa em âmbitos específicos do processo decisório. O dirigente público na realidade, age diariamente em constante interação com outros setores e dirigentes, para tratar de assuntos comuns mas também para refutar interferências indevidas em seus setores e reforçar sua autoridade, buscar novos recursos para o grupo de lealdade e, inclusive, negociar em cada momento, a própria manutenção de seu cargo ou função. O exercício da direção pública é um esforço contínuo para manter a autoridade do cargo e reforçar o próprio emprego, garantindo a lealdade do grupo de coalisão. E essas atividades são mais importantes do que as relativas às responsabilidades do próprio cargo.

Na área pública, resolver conflitos administrativos de reforço de autoridade gerencial, delimitação de funções e definição clara de tarefas é, em grande parte, ilusório. Compromissos políticos que geram a criação de cargos permanecem, e jamais serão ultrapassados por simples rearrumação administrativa.

Tanto política como organizacionalmente, planificação e implementação constituem, em essência, o mesmo processo de tomada de decisões em um contexto organizacional, e ambos geram impactos políticos. A compreensão do planejamento e implementação como processos integrados é o que garantirá o êxito na elaboração e na execução de políticas públicas. Projetos bem definidos em termos de objetivos mas sem o dimensionamento adequado de sua validade administrativa, tornam-se, na prática, não mais que uma quantidade de recursos destinados a uma organização específica. Sua implementação é difícil e raramente alcançam os objetivos para os quais foram criados. Um programa público deve ter objetivos específicos a serem concretizados, mas também deve ser visto como um processo político e de mudança organizacional contínuo para adaptar os objetivos às novas condições ambientais, assim como às novas relações insumo/produto que surgem no meio organizacional.

Nas organizações privadas, as possibilidades indicativas de mercado não só determinam os critérios para a fixação de objetivos, como também produzem os elementos básicos de integração e ação organizacionais. Contudo, em organizações públicas, tanto os objetivos como o crescimento da organização são determinados por outros fatores, e os objetivos não são suficientes, por si mesmos, para gerar a ação integradora da organização.

Os objetivos na área pública são gerados por processos dedutivos dos valores e expectativas existentes no âmbito político ou dos líderes e dirigentes das organizações públicas. A integração dos objetivos no processo organizacional se realiza em uma fase posterior. Por essas razões, nas organizações públicas a integração organizacional através de objetivos não se constitui em um caso garantido. Tem que ser buscada e conquistada por processos racionais mais complexos.

A integração planificação-implementação deve realizar-se tanto vertical como horizontalmente na estrutura organizacional, através dos objetivos. Faz-se necessário ampliar as funções dos objetivos em sua dimensão integradora. Para isso é necessário que a definição dos objetivos envolva toda a organização e não aliene os implementadores.

A implementação quando existe estruturada como um processo administrativo, independente da formulação de política e definição de objetivos, reduz as possibilidades de interferências políticas podendo ser analisada à luz dos valores políticos implícitos nos objetivos inicialmente propostos. Faltam informações e conhecimentos pela ausência de participação nos processos de decisão anteriores. Além disso, na área pública normalmente os encarregados da implementação não possuem autonomia nem incentivos para gerar novas idéias e adaptar objetivos.

A separação estrutural entre planificação e implementação exigiria, para eficiência posterior, um sistema extremamente complexo capaz de produzir as informações necessárias, fidedignas e no

tempo hábil para que sejam compartilhadas entre as seções especializadas. Esse sistema seria oneroso, difícil de montar e de eficiência duvidosa em razão dos preconceitos valorativos naturais na obtenção e análise de informações em pontos diferentes da burocracia. Portanto, a integração planificação/implementação através do sistema de objetivos, apesar das dificuldades organizacionais é uma tarefa mais factível e de possibilidade de êxito mais claro.

Por outro lado, vale à pena recordar que não se pode conhecer, planejar e controlar todos os fatores que incidem, interna e externamente, sobre uma organização. Na implementação surgem problemas solucionados à margem da concorrência de outros fatores desejáveis e previstos.

CrITÉRIOS políticos têm que ser reanalisados conjuntamente com fatores administrativos com a possibilidade de redefinir opções políticas, objetivos e critérios de implementação.

Por isso se enfatiza a necessidade de integração entre o planejamento e implementação. É necessário saber combinar e utilizar da melhor maneira os recursos, valores e oportunidades existentes. A formulação de objetivos deve ser um processo contínuo, sistemático, realista e pragmático de conhecer e intervir na realidade. A implementação, na perspectiva integradora, deixa de ser cada vez menos um instrumento normativo de controle administrativo para passar a ser um processo sistemático para a tomada de decisão.

2. Redimensionamento da visão do governo como organização.

A visão gerencial da administração pública comum nas propostas de reforma administrativa tende a perceber o governo como uma organização, ou conjunto de organizações independentes, com objetivos comuns. Essa visão, no entanto, é extremamente limitada para compreender e propor inovações no processo decisório governamental:

1) A perspectiva organizacional do governo inibe a vi são real do processo decisório que ultrapassa os limites de orga nizações específicas. Não há correspondência entre a formulação de uma política pública e a administração de uma organização es- pecífica. As organizações públicas que constituem um governo man- têm apenas um mínimo de interesses comuns suficientes para sus- tentar a coalisão de poder. Atuam politicamente com autonomia e independência uma das outras, configurando uma rede de interes- ses e conflitos, e de formas diversas. A formulação da política pública, na maioria dos casos, não depende de uma organização de referência nem de um conjunto de organizações com propósitos co- muns. O que importa é o tema central da decisão, que ultrapassa os limites dos indivíduos e das organizações e forma uma rede es- pecífica de decisão, com vida própria.

2) Temas de decisão governamental tendem a ser tratados publicamente. As ambigüidades próprias das etapas iniciais do processo decisório são passadas ao público e aos grupos de pres- são. A organização pública perde o controle da busca de informa- ções, sendo a decisão produto de entendimentos anteriores ou pos- teriores, o que pode realizar-se independentemente de uma organi- zação de referência. A própria visão que o público tem da deci- são governamental é muito mais no sentido dela ser fruto de acor- dos entre indivíduos e grupos do que produto de qualquer análise racional ou de processo decisório organizacional.

3) A perspectiva organizacional de governo não reflete todas as interações, lealdades políticas, coalisões e interesses burocráticos que formam o processo de formulação de uma decisão pública porque se apega demasiadamente aos processos administra- tivos formais. As pressões políticas de grupos de interesse con- tradizem, normalmente, as formas explícitas de organização. Além disso, as formas organizacionais na área pública, por si mesmas, já estabelecem sistemas de decisão em que os recursos organiza- cionais serão distribuídos desigualmente e sem considerar as prioridades institucionais. A hierarquia organizacional, por exem- plo, pode não refletir a hierarquia de decisão política, em vir

tude da ação institucionalizada dos interesses de grupo. Apesar disso, a dimensão formal da organização serve para refletir externamente uma falsa intenção de equidade no processo decisório público. A política não é neutra e serve a propósitos determinados. Na América Latina o governo sempre dá a impressão de que estabelece uma política integradora para a distribuição de recursos e benefícios, na tentativa de esconder ao máximo a política de interesses praticados pelos grupos dominantes que usam os recursos para manter a coalisão de poder. Assim, se enfatizamos somente a visão organizacional do processo decisório, questões fundamentais de articulação e conjugação de interesses, que oferecem as alternativas de política pública, praticamente não serão levadas em conta.

No que se refere à modernização do Estado, a perspectiva organizacional do governo tem gerado algumas falsas crenças e propostas sobre inovação na área pública. Por exemplo, tem-se deixado implícito, através de programas de reforma administrativa ou desenvolvimento institucional a idéia de que se pode melhorar o sistema de formulação de políticas públicas alterando-se simplesmente o sistema organizacional de decisão. A organização aparece, assim, como um instrumento capaz de contornar a política; procura-se resolver problemas de conflitos típicos do pluralismo do sistema de grupos políticos através de soluções organizacionais mágicas. Os casos mais comuns em que essa crença se manifesta são as propostas de desenvolvimento institucional como base de mudança dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Promover desenvolvimento institucional em uma entidade pública tão somente porque é uma organização de referência para uma política pública significa aceitar uma correspondência direta entre uma política e uma organização. A idéia de desenvolvimento institucional, tão em voga na assistência técnica internacional, apesar de ocasionar mudanças na gerência organizacional, não alcança as áreas mais críticas de formulação da decisão pública - esta ultrapassa os limites da organização.

É preciso entender o processo decisório em uma concepção mais ampla, ou seja, focalizando a atenção em todo o processo de formulação de política, desde os procedimentos iniciais de articulação e agregação de interesses, que ocorre normalmente fora da organização planejadora e implementadora. Nessas estruturas de interesse é que reside, normalmente, a motivação para a formulação de políticas públicas e os obstáculos para sua implementação.

Para compreender a política é necessário compreender os elementos críticos que unem os diversos interesses públicos, privados, políticos e inclusive organizacionais na formulação de uma estratégia de ação. Nos processos de articulação e agregação de interesses é que se estabelecem as relações críticas de poder e se visualizam as alternativas e opções políticas que podem tornar-se viáveis na implementação. Por essa razão, na área pública a maioria dos dirigentes possui apenas um mínimo de poder sobre os objetivos dos órgãos que dirigem. Dirigentes públicos têm que negociar a definição de objetivos e as formas de atuação da organização com as diversas coalisões de poder, envolvendo inclusive os termos de seu próprio trabalho. Isso torna as instituições públicas frágeis, instáveis, descontínuas, vulneráveis e altamente dependentes de pessoas e dirigentes, que são nomeados não somente por possuírem capacidade gerencial, mas por capacidade, habilidade e lealdade política.

Assim, quando se pretende compreender e propor reformas administrativas, deve-se trabalhar menos, ou nem tanto, com programas, departamentos, instituições, projetos, ministérios e rotinas; e mais, ou tanto, com valores, objetivos, atores, processos, funções, crenças, hábitos, coalisões e lealdades. É preciso, ainda, concentrar a atenção nos processos de produção e de busca de informações, com vistas à formulação de políticas. Conhecimentos novos, dados adequados e fidedignos são ameaça àqueles que detêm o poder em função de conhecimentos restritos. Novos conhecimentos geram novas perspectivas e nova consciência crítica sobre a realidade entre aqueles que participam direta ou indire-

tamente de um processo organizacional de formulação de política.

A constante busca de informações é, portanto, um processo educacional que pode servir de base para, a médio prazo, constituir-se em um poderoso meio para alterar valores organizacionais sobre demandas e também para obter apoio na decisão pública.

Vale ressaltar, ainda, que consultores nacionais e internacionais na área de gestão pública podem obter um novo espaço de atuação se compreenderem os processos políticos que circundam o processo organizacional de decisão pública.

A lógica organizacional não coincide com a lógica política. Por exemplo, apresentam-se como idéias típicas de reforma organizacional para melhorar a formulação de políticas públicas a necessidade de maior integração, coordenação e coerência entre fatores internos - fatores esses que na área pública latino-americana pouco dependem da lógica organizacional. É óbvio, portanto, que qualquer análise organizacional de política pública neste sentido pouco resultará.

Caso seja buscada a coerência na arena política então vai-se entender que o processo decisório público é mais consistente e lógico do que transparece na análise institucional.

3. Estruturação por flexibilidade, unifuncionalidade e pluralidade.

As alternativas de eficiência e eficácia na administração pública não se encontram na simples introdução de técnicas administrativas mais modernas ou de modelagem organizacional, práticas já bastante experimentadas e com pouco sucesso no contexto Latino-americano. Como já foi evidenciado, é necessário capacitar organizações públicas a responder às necessidades de um contexto social, caracterizado por ambigüidades econômicas, escassez na ajuda de recursos e grandes desigualdades sociais.

As técnicas administrativas modernas, baseadas em premissas de crescimento, diversificação e complexidade organizacionais, almejam introduzir uma uniformidade e ordenamento administrativos que, na maioria das vezes não se coadunam com a ambigüidade e as mutações próprias da ambiência administrativa da transição social por que passam esses países.

Nada leva a crer que o comportamento organizacional Latino-americano irá se efetuar de acordo com os modelos teóricos, por simples reforma administrativa, visto que deverá variar não só em função do estágio de desenvolvimento, por que passam esses países, mas também pelas características únicas de seu contexto sócio-cultural. Mas isso não significa que melhores níveis de eficiência e eficácia não possam ser rapidamente alcançados dentro das instituições públicas. Os modelos gerenciais podem ser aprendidos, mas esta não é a única fonte de sabedoria gerencial. O ensaio e erro, o aprendizado pela experiência local pode ser sistematizado e ser útil para desenhar e adaptar formas de condução dos negócios públicos.

A administração do desenvolvimento, num contexto de ambigüidades sociais e econômicas, necessita de organizações flexíveis e adaptáveis que garantam respostas inovadoras, destituídas de preconceitos e padrões de ordem, uniformidade, hierarquia, controle, complexidade e crescimento que prevalecem nas organizações públicas de países mais avançados.

Na reestruturação de organizações governamentais para introdução de novas perspectivas administrativas, deve-se ter em mente as seguintes idéias:

(1) considerar novas formas estruturais de organização como estruturas manifestas e latentes que se alternam e prevalecem conforme as circunstâncias operacionais, os objetivos, a natureza do trabalho e as demandas da clientela. A introdução de formas estruturais flexíveis exige a compreensão prévia da temporalidade da estrutura em função de objetivos operacionais. Dessa forma, deve-se aceitar mais claramente a descentralização, decisões próximas do local da ação, maior domínio dos fins sobre os meios e, principalmente, pluralidade estrutural e duplicação de ações. Duplicação de tarefas é um fator administrativo facilmente detectável e por isso aparece sempre nos diagnósticos comuns para reformas administrativas. No entanto, os remédios para evitá-la causam centralização e uniformidade, que são sempre mais graves e de maior custo do que as vantagens que se obtêm com descentralização e flexibilidade, mesmo envolvendo duplicações estruturais e funcionais.

(2) Trabalhar com parâmetros organizacionais de simplicidade, homogeneidade e unifuncionalidade, que são mais adequados ao contexto de desenvolvimento do que parâmetros de complexidade, heterogeneidade e multifuncionalidade, inspirados na teoria gerencial moderna. Organizações simples, homogêneas e com uma função específica, além de mais baratas, são melhor compreendidas pela comunidade, atraindo assim o seu apoio, participação, contribuição e controle.

Na ambiência de transição social como a dos países Latino-americanos, onde a maior parte da população se encontra em situação de carência de toda ordem, as demandas que esta população

faz sobre o setor público envolvem, basicamente, um conjunto de poucos bens e serviços necessários à sobrevivência. Assim, grande parte dos recursos públicos são, ou devem ser, destinados à área social, para o atendimento de demandas conhecidas. Principalmente nessas áreas é que a simplicidade e a unifuncionalidade são mais úteis e profícuas. É melhor optar por uma estrutura simples e acessível do que uma complexa e inacessível.

A complexidade, a heterogeneidade e a multifuncionalidade de devem ser reservadas a empreendimentos governamentais, principalmente na área empresarial pública, onde existam grande especialização do trabalho, interdependência de tarefas e sobrevivência dependente do crescimento constante.

(3) considerar as dimensões positivas dos "escapismos" existentes na administração pública, antes de tentar eliminá-los através de propostas de reforma administrativa. A inflexibilidade e a rigidez estrutural e normativa na administração pública fizeram com que, muitas vezes, projetos inovadores e desenvolvimentistas só pudessem ser executados através de escapes às formas e regras burocráticas existentes. Esses escapismos alcançaram diversas formas, como a criação de órgãos paralelos autônomos para certos tipos de decisão, mecanismos orçamentários diferentes para alguns órgãos, nomeação de pessoal fora de padrões legais e criação de entidades jurídicas como instituições, fundações e empresas estatais, simplesmente para escapar a controles administrativos.

As estratégias escapistas proliferam na região e têm servido tanto a propósitos positivos como negativos. No lado negativo, a flexibilidade administrativa pode ter servido para ampliar os vícios tradicionais tais como a lealdade política a grupos preferenciais que atuam na área pública. Na dimensão positiva serviram para criar autonomia e flexibilidade administrativa

para implantar projetos desenvolvimentistas, evitando que esses projetos fossem levados a cabo por uma burocracia tradicionalmente ineficiente e aferrada a objetivos sociais muito limitados. Os escapismos servem para demonstrar que mudanças administrativas importantes podem ocorrer pela ação e criatividade produzidas no próprio ambiente social e administrativo.

VI UMA NOTA ADICIONAL

As constantes descrições e referências à ineficiência da administração pública podem fazer com que, muitas vezes, dirigentes, especialistas e consultores de organizações internacionais, que trabalham com assistência técnica, acreditem que sejam as administrações governamentais os impedimentos para a adoção de formas mais eficazes de gestão na sociedade. Apesar da verdade que essa crença encerra, vale lembrar que os governos não podem ser vistos como organizações isoladas do contexto social. A administração pública reflete as próprias condições de ambigüidade, conflito e desigualdade existentes na sociedade, convivem com práticas tradicionais e, às vezes, com valores mais modernos que a própria sociedade. Os limites para a modernização administrativa, assim como a capacidade de mobilização de recursos, de apoio político e de utilização de habilidades gerenciais variam entre países e setores do próprio governo. Assim, no que se refere à modernização do Estado a interação da assistência técnica internacional com as administrações governamentais irá sofrer as ambigüidades do contexto e a elas deverá se adaptar. Portanto, a uniformização dos contatos, segundo critérios rígidos de racionalidade econômica moderna deveriam ser evitados, para não gerar visões administrativas distorcidas da realidade.

A interação das organizações internacionais com os países em desenvolvimento, no que se refere à modernização administrativa, realizam-se segundo bases de racionalidade política e econômica moderna, que já se tornaram linguagem comum nessas organizações os termos - governo e projeto. Por razões legais, éticas e por prática gerencial, ambos são tratados como instâncias de racionalidade moderna.

Com relação aos governos, vale lembrar que a formulação de uma política de cooperação passa pelos mesmos processos usualmente utilizados para a elaboração de qualquer outra política setorial, sofrendo as mesmas influências do meio. Seria ingênuo

acreditar no contrário, ou seja, que toda a interação com a assistência técnica internacional se passasse segundo racionalidades autenticamente mais modernas. A racionalidade administrativa e a linguagem técnica desse tipo de interação, na maioria das vezes, esconde uma realidade decisória onde prevalecem as condições normais de imperfeições, dualidades e lealdades políticas. O instrumento administrativo do projeto, além de suas dimensões positivas serve muito bem ao propósito de desenvolvimento de realidades técnicas discrepantes e por isso mesmo deve ser visto com cautela pelas razões que serão expostas:

(1) Projetos podem ser deduzidos de planos e programas que são elaborados apenas para que os dirigentes públicos demonstrem a seu público externo e interno que eles possuem um sentido de direção. Na realidade Latino-americana planos preenchem também uma função política importante: de gerar na população esperança no futuro e tolerância quanto às agruras do presente. Além disso, servem para resolver conflitos, reforçar lealdades e exercer os controles políticos. Assim, é mais importante elaborar planos e projetos e torná-los públicos do que implementá-los.

(2) A racionalidade micro-econômica do projeto, na maioria dos casos, pouco tem a ver com a racionalidade macroeconômica ou política do contexto. Para elaborar projetos, normalmente são necessários dados que não são utilizados nas decisões rotineiras da organização governamental ou política pública em causa. Assim, desenvolvem-se atividades de planejamento, unicamente para coletar dados e preencher requisitos internos e externos, e demonstrar uma nova racionalidade no processo decisório. Na verdade, as atividades de planejamento e elaboração de projetos são adicionais à rotina existente, e utilizam dados de racionalidade que anteriormente, ou posteriormente à elaboração e execução, serão pouco ou nada utilizados no processo decisório.

(3) Projetos elaborados segundo requisitos de racionalidade técnico-administrativas modernas tendem a se isolar do contexto social de execução e a deixar implícitos os mitos da lógi-

ca sequencial planejamento/implementação. Em outras palavras, parece que, em decorrência, seguir-se-á um processo de implementação racional, onde por análise antecipatória controlar-se-ão fatores básicos, liberar-se-ão e monitorar-se-ão recursos por etapas até o alcance de resultados finais.

Como já foi evidenciado, essa racionalidade é altamente inibida por fatores gerenciais e de transição social.

Como a racionalidade dos projetos pode contradizer a realidade do contexto social, a administração pública necessita desenvolver formas de adaptação para buscar novos recursos, ou responder às solicitações externas. Dessa forma, a tarefa de elaborar projetos torna-se, essencialmente, uma atividade adicional, como um preço que se tem de pagar para demonstrar racionalidade, obter apoio e novos recursos. Cria-se, com a idéia de projeto, a impressão de conquista de uma nova racionalidade e de formas alternativas de gestão pública. Na verdade, trata-se de uma racionalidade aparente, criada apenas por uma repressão da ambigüidade e dissimulação da realidade, para demonstrar uma nova imagem de coerência e equilíbrio.

Uma relação mais autêntica na cooperação internacional em projetos de modernização administrativa deve ser construída tanto, ou mais, baseada na racionalidade da própria ambiência de transição social e não, prioritariamente, na racionalidade de projetos. Neste sentido, torna-se importante, por exemplo:

(1) Aceitar dimensões de "irracionalidade", ambigüidade e incoerência nas organizações públicas como forma de sobrevivência e adaptação ao meio e não unicamente como incompetência ou deficiências administrativas. É necessário saber que processos de barganha e pressões prevalecerão na formulação de políticas e que a decisão sempre se passará num ambiente descontínuo e de vagas idéias sobre resultados. Assim, deve-se evitar qualquer tipo de análise baseada em critérios de racionalidade formal, globalista e uniformizante. Objetivos podem e devem ser

ser examinados através de métodos qualitativos, que resultem em dimensões sociais de compromisso com a causa pública e tenham possibilidades de sucesso, mesmo que por caminhos fragmentados, descontínuos e não totalmente previsíveis por análises racionais. Da mesma forma, não se deve investir em sistemas complexos de monitoração e controle que restrinjam procedimentos e formas de atuação e sim concentrar o controle nos resultados esperados.

(2) Entender a natureza da burocracia pública e interagir com os elementos sociais mais úteis que ela oferece. Como já foi mencionado, instituições públicas nos países em desenvolvimento são frágeis, vulneráveis e de relevância e proeminência temporárias.

Contatos para diagnósticos, análises e elaboração de projetos têm que ser realizados formal e informalmente. Elaborar diagnósticos, projetos e estratégias de ação, baseados em conhecimentos formais e oficiais é algo possível e até relativamente simples. Mas, somente o conhecimento e o domínio sobre detalhes informais do contexto é que garantem o sucesso da implementação.

Enfim, vale lembrar que a introdução de novos valores e padrões de racionalidade é um processo contínuo de adaptação ao meio. Como todo processo de inovação, é conflitivo, exige acomodação de interesses e atualização de expectativas sobre resultados esperados; é lento, gradual, de conquista de novos valores e não de imposição de novos padrões. Portanto, é justificado, plenamente, como um processo educacional.

As atividades de planejar, modernizar e elaborar projetos é que ensina aos participantes da administração pública sobre como obter informações importantes, demandas reais da comunidade, alternativas de decisão e capacidade própria de respostas. Esse é um grande aprendizado social pois gera nova consciência crítica sobre a realidade e novos impulsos para a modernização.



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE PESQUISA E PUBLICAÇÕES

Série Cadernos EBAP

Nº 01 - FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: ALTERNATIVAS EM DEBATE - 1980.

Bianor Scelza Cavalcanti

Nº 02 - EM BUSCA DE NOVOS CAMINHOS PARA A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO - 1980.

Anna Maria Campos

Nº 03 - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO GERENCIAL: INFERÊNCIA SOBRE A EXPERIÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL - 1980.

Paulo Roberto Motta

Nº 04 - ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS - 1980.

Luciano Zajdsznajder

Nº 05 - A INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR SAÚDE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA "GASTO PÚBLICO EM SAÚDE" - 1980.

Equipe PROASA

Nº 06 - EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO - 1980.

Armando Moreira da Cunha

Nº 07 - PROJETO RIO: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO - 1981.

Héctor Atilio Possiese

Nº 08 - A PROPOSTA DE PARTICIPAÇÃO NA TEORIA GERENCIAL: A PARTICIPAÇÃO INDIRETA - 1981.

Paulo Roberto Motta

- Nº 09 - PARTICIPAÇÃO NA GERÊNCIA; UMA PERSPECTIVA COMPARADA - 1981.
Paulo Roberto Motta
- Nº 10 - O RITUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO: SEUS CONTEXTOS DRAMÁTICO E REPRESENTAÇÕES - 1981..
Mária Eliana Labra
- Nº 11 - ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO ATRAVÉS DE SERVIÇOS CONTRATADOS - 1981.
Valéria de Souza
- Nº 12 - MINHA DÍVIDA A LORD KEYNES - 1982.
Alberto Guerreiro Ramos
- Nº 13 - UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO POLO NOROESTE - 1982.
Antônio de Pádua Fraga
- Nº 14 - REPARTINDO TAREFAS E RESPONSABILIDADES NAS ORGANIZAÇÕES: ALGUNS DILEMAS ENFRENTADOS PELA GERÊNCIA - 1982.
Anna Maria Campos
- Nº 15 - AS DISFUNÇÕES SOCIAIS DO PROGRAMA NACIONAL DO ALCOOL EM DECORRÊNCIA DA EXCESSIVA ÊNFASE NA CANA-DE-AÇÚCAR - 1982.
Fátima Bayma de Oliveira
- Nº 16 - SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE SAÚDE: A VISÃO DE UM SANITARISTA - 1982.
Franz Rulli Costa
- Nº 17 - O "JEITINHO" BRASILEIRO COMO UM RECURSO DE PODER - 1982.
Clóvis Abreu Vieira
Frederico Lustosa da Costa
Lázaro Oliveira Barbosa
- Nº 18 - FINSOCIAL: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA GOVERNAMENTAL - 1983.
Paulo Emílio Matos Martins
- Nº 19 - AVALIAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: A PERSPECTIVA SOCIAL - 1983.
Paulo Roberto Motta

- Nº 20 - REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE TECNIFICAÇÃO DA MEDICINA NO BRASIL - 1983.
Paulo Ricardo da Silva Maia
- Nº 21 - A CO-GESTÃO NO INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER: UMA ANÁLISE ADMINISTRATIVA - 1983.
Paulo Roberto Motta
- Nº 22 - O SINDICALISMO NO GOVERNO DE GETÚLIO VARGAS - 1983.
Lucival José Siqueira Costa
- Nº 23 - PLANEJAMENTO, PESQUISA E APRENDIZAGEM - 1983.
Luciano Zajdsznajder
- Nº 24 - A INFORMAÇÃO DO SETOR PÚBLICO COMO FORMA DE OBTENÇÃO DE GANHOS SUBSTANCIAIS DE PRODUTIVIDADE - 1983.
José Osmir Fiorelli
- Nº 25 - ANÁLISE DA ESTRUTURA FORMAL DAS ORGANIZAÇÕES: CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS - 1983.
Armando Bergamini de Abreu
- Nº 26 - ALGUNS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA AUTOMAÇÃO NO SETOR BANCÁRIO - 1983.
Samuel Levy
- Nº 27 - O PROGRAMA DE ESTUDOS PROSPECTIVOS SOBRE O IMPACTO SOCIAL DA TECNOLOGIA. UMA PROPOSTA INSTITUCIONAL - 1983.
Samuel Levy
- Nº 28 - PESQUISA: RELEVÂNCIA SOCIAL, COOPERAÇÃO E ABERTURA À APRENDIZAGEM - 1983.
Anna Maria Campos
- Nº 29 - INVESTIGAÇÕES DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM SAÚDE NO BRASIL - 1984.
Sonia Maria Fleury Teixeira
- Nº 30 - A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NAS DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - 1984.
Luís Carneiro de Mendonça

- Nº 31 - ATENÇÃO PRIMÁRIA A SAÚDE - RETROCESSO OU NOVOS RUMOS PARA A MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO? - 1984.
Gleisi Heisler Neves
- Nº 32 - FAMERJ VERSUS BNH: UM ESTUDO DE CASO SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS - 1985.
Araci Machado
Silvia Porto
Sylvia Constant Vergara
- Nº 33 - A RELAÇÃO ESTADO E TRABALHADORES URBANOS NO BRASIL - 1985.
Carlos E. Rodriguez López
Carmem Lúcia L. Veloso de Castro
Maria Elide Bortoletto
- Nº 34 - NOTAS SOBRE A RELEVÂNCIA DA ELABORAÇÃO DE UM NOVO TEXTO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL - 1986.
José Martins da Silva
- Nº 35 - ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL (RELATÓRIO FINAL) - 1987.
Bianor Scelza Cavalcanti
Jorge Vianna Monteiro
José Cezar Castanhar
- Nº 36 - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: propostas alternativas para o Estado Latino Americano - 1987.
Paulo Roberto Motta



N.Cham. P/EBAP CE 36

Autor: Motta, Paulo Roberto.

Título: Modernização administrativa : propostas



052010
33147

FGV - BMHS

Nº Pat.:538/88

000052010

