

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NUMA ENCRUZILHADA HISTÓRICA

LUCIANO ZAJDSZNAJDER*

1. O julgamento da administração pública; 2. A dinâmica histórica brasileira; 3. O desfecho; 4. Breve conclusão.

1. O julgamento da administração pública

Dadas as suas funções e características organizacionais, o conjunto de entidades que constituem a administração pública está sempre sob o foco crítico em qualquer sociedade: pelo que fez ou pelo que deixou de fazer, pelos seus excessos ou pela insuficiência de suas ações. Obviamente visíveis, essas entidades podem ser criticadas por erros que não são de ordem administrativa, mas de políticas governamentais que não estão sob sua responsabilidade. Podem ser ainda criticadas porque os controles necessários ao uso da coisa pública tornaram-nas mais lentas e aparentemente ineficazes. Podem também ser criticadas por seu excesso de independência — uma autonomia que é julgada como irresponsabilidade frente à sociedade.

Em nossa situação atual, cumpriria, em um julgamento severo, que se distinguisse o que é problemático em toda administração pública de qualquer país daquilo que se deve à maneira como foi concebida e como vem sendo gerida a administração pública brasileira. É possível fazer esta separação?

Ilustrando: o Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social (Sinpas) mostra hoje em dia grandes dificuldades, com sombrias repercussões sociais. Entretanto, há exemplos vigorosos — como o dos EUA — que bem assinalam que os grandes sistemas previdenciários estatais são de administração difícil e de êxito incerto. No entanto, seguir o caminho de encontrar sempre justificativa para nossos desacertos com base em dificuldades mais ou menos universais — o que tem sido, entre nós, um argumento cansativamente comum — pode significar a presença de má-fé e de fuga à responsabilidade.

Impõe-se, ainda, o cuidado de observar que o julgamento da administração pública é realmente um julgamento da sociedade como um todo e, em particular, daquela elite que a vem moldando. A partir de três focos — o racionalista, o de dominação das elites e o do processo histórico — distinguimos três alternativas para efetuar o julgamento. A primeira alternativa é a seguinte: aquilo que não realizou ou que realiza mal só pode ser creditado ao fato de que os

* Professor adjunto na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190, sala 403 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

que conceberam os quadros atuais da administração pública não possuíam maior entendimento acerca das bases de seu funcionamento, nem maior preocupação com suas limitações e impossibilidades.

A esta visão racionalista cumpre opor outra — a segunda alternativa — conforme a qual os erros e desacertos da administração pública brasileira deveram-se ao auto-interesse das elites. Deste modo, a administração pública que conhecemos está servindo, e muito bem, aos desígnios dessas elites.

A terceira maneira, mais abrangente, de encarar a administração pública segue a concepção de que a atual realidade não poderia ser melhor ou pior, pois reflete condições objetivas e subjetivas. Por condições objetivas, entendemos a situação econômica ao longo da história recente e a distribuição da capacidade de influenciar as decisões governamentais ao longo do tempo. Por condições subjetivas, entendemos a autocompreensão dos diversos grandes grupos da sociedade, na definição do que são, do que podem e do que querem. Estas condições objetivas e subjetivas refletem-se nas decisões de política pública, as quais exigiram, para ser implementadas, a expansão ou a redução de setores governamentais, a instituição de novas formas organizacionais e o estabelecimento e o aperfeiçoamento das formas de administrar. Além disso, instituíram as formas atuais de responsabilidade e de avaliação, seus tipos e sua intensidade, cuja presença ou ausência resultaram no desenvolvimento que conhecemos.

Nas duas primeiras maneiras de abordar, o aspecto fundamental é o conhecimento organizacional e administrativo, e o aspecto condicionante diz respeito às limitações de ordem política, social e cultural. Uma imagem que se lhe poderia corresponder é a de um foco de luz — os conhecimentos administrativos — cercado da escuridão dos condicionamentos. Nestas abordagens, a realização do julgamento é de certa forma solicitada. Na terceira abordagem, o julgamento é social e histórico e o aspecto propriamente administrativo recua para um plano secundário. Em tal perspectiva, todos fizeram o que puderam, e se não fizeram melhor é porque não foram cobrados pelos grupos pertinentes da sociedade. Não houve erros e, efetivamente, nada há a julgar. O que também significa: tudo esteve efetivamente errado e tudo há que se julgar e condenar.

A realidade de nossa administração pública não parece submeter-se a qualquer das alternativas exclusivas. Quer isto dizer que a problemática dos erros e acertos da administração pública não é meramente administrativa, nem meramente político-social. A administração pública é uma entidade duplamente condicionada. Paradoxalmente, pode acertar (administrativamente) quando erra politicamente-socialmente, ou pode errar (administrativamente) quando acerta politicamente e socialmente. Será que comete um erro, quando administra bem uma política errada? Cometerá um erro, quando administra mal uma política pública equivocada?

Na medida em que a administração pública tem responsabilidade na formulação das políticas — ou pelo menos na sua redefinição em planos menos gerais — e na sua implementação, os dois primeiros julgamentos que se pode dela fazer são os seguintes: é eficiente? Atinge os objetivos? A eficiência diz respeito ao uso criterioso de recursos, de modo a obter o máximo com os montantes disponíveis. É importante observar que a própria idéia de eficiência encontra dificuldade de ser operacionalizada no plano da administração pública. Pergunta-se: o que é o uso mais eficiente dos recursos públicos? O critério da

eficiência demanda que haja clareza quanto a objetivos e também quanto ao volume de recursos de que se dispõe. Incerteza quanto a objetivos e incerteza quanto aos recursos — financeiros ou humanos, no caso — coloca um quadro em que o mero obter resultados a um certo nível, sem um uso inteiramente absurdo dos recursos, pode apresentar-se satisfatório. Portanto, “ser eficiente” poderia ser traduzido em termos de “não gastar absurdamente”, de modo que a categoria de eficiência aplicada à administração pública metamorfoseia-se no “cálculo do absurdo”, e a prática correspondente seria a de “evitar” os absurdos. Isto porque a administração pública — por suas características estruturais — tende ao absurdo e, dependendo das condições da sociedade, há uma gradação de absurdos aceitáveis ou inaceitáveis. No que diz respeito aos objetivos, freqüentemente os formuladores dos diversos níveis não sabem muito bem o que desejam, ou são obrigados a desejar o que acreditam nem possível nem viável. Aos objetivos gerais podem ser dadas tantas interpretações, para cuja efetivação seriam utilizados instrumentos tão variados, que basta atingir algum resultado para obter satisfação. Para utilizar uma imagem náutica: não se dispondo de barcos para uma viagem transatlântica, o fato de o navio não afundar, quando lançado, é um êxito; o fato de mover-se é um ainda maior, de modo que atingir o outro lado do oceano — o que talvez seja pouco provável — pode ser deixado de lado e, caso alcançado, tornar-se-ia um êxito tão retumbante que abalaria irremediavelmente todos os envolvidos.

Observe-se que falamos no plano geral de qualquer administração pública, em qualquer regime e em qualquer etapa do desenvolvimento social e econômico. Em regimes democráticos e, portanto, mais abertos e que sujeitam a administração pública a julgamentos mais criteriosos, freqüentes e intensos, podem ser evitados certos absurdos, mas ao mesmo tempo introduzem-se intervenções decorrentes de alterações nas coligações dominantes, que a desviam para outros rumos e produzem outros equívocos.

A experiência contemporânea com a administração pública já constatou que se trata de um conjunto organizacional extremamente problemático e pouco confiável, se contraposto a um modelo organizacional que “funcione direitinho”. A administração pública amplificada na vida das sociedades contemporâneas não “funciona direitinho” porque, além dos aspectos mencionados da “eficiência absurda” e da dificuldade do atingimento de objetivos, tem sempre encontrado meios de evitar muitas avaliações e controles.

Para quem não tenha uma visão bastante realista e pragmática da administração pública, esta constitui um ente inevitavelmente corruptível. Excluindo o roubo propriamente dito — isto é, a apropriação direta, sem qualquer sutileza ou sofisticação — que a maioria dos controles pode evitar — são numerosas as oportunidades de corrupção, muitas delas dificilmente identificáveis como tal. Podem tomar variadas formas: a) políticas cujo conhecimento prévio traz vantagem a determinados grupos; b) compras e vendas que privilegiam, de inúmeras maneiras, os grupos com os quais se transaciona; c) obtenção de redução no rigor dos regulamentos; d) uso do espaço administrativo e dos recursos postos à disposição, para a realização de tarefas privadas. Nem o regime mais aberto, nem a fiscalização mais cerrada são capazes de evitá-los e mesmo de reduzi-los a um mínimo insignificante.

A corruptibilidade da administração pública conduz a que sejam introduzidos mais controles, o que resulta em mais lentidão e propicia maiores absurdos. Existindo entre a corrupção e o absurdo, e com um enorme potencial para a

corrupção mais absurda, a administração pública, no entanto, realiza um grande número de coisas que dela se espera. Oferece transportes urbanos, busca fontes de combustíveis, fomenta o desenvolvimento industrial, fornece educação, controla os meios de pagamentos, controla e distribui a produção, em graus variados, dependendo da intensidade do intervencionismo do Estado. Apresenta, porém, um equilíbrio muito instável — o que pode ser entendido como seu alto grau de corruptibilidade — e vive sempre nas bordas dos grandes erros: desastre, escassez, inflação.

As duas formas conhecidas de controlar a administração pública — o controle pelo Legislativo e a formação de seus funcionários — já se mostraram precárias e insuficientes. Tratemos apenas do primeiro meio, já que o segundo envolve complexidades societárias que por si só mereceriam um estudo. O controle pelo Legislativo permite detectar os grandes absurdos, as grandes corrupções, mas não pode evitar os desvios menores e mais duvidosos. A formação de uma aliança entre elementos do Legislativo e do corpo de funcionários torna mais fácil obscurecer determinados aspectos e evitar a disseminação de informações. De outra parte, quem está na gestão de uma determinada organização encontra formas de defender a sua atuação, pois legisladores com pouca experiência de administração pública são postos em desvantagem em sua função fiscalizadora. Como se sabe, o corpo legislativo realiza sua fiscalização a partir de comitês especializados, com recursos freqüentemente desproporcionais em relação ao que é fiscalizado. Embora a atividade fiscalizadora permita, ao longo do tempo, um conhecimento maior por parte dos setores fiscalizadores — e, desta forma, que sejam evitadas as justificativas mais primárias — não há como impedir uma interpenetração entre administração pública e o setor legislativo correspondente, tornando mais inócuas suas atividades de investigação: as portas serão mais abertas aos amigos, mas estes estarão menos dispostos a notar irregularidades. Não se entenda, com esta observação, que se deva dispensar o Legislativo de suas funções. Elas são necessárias, mas em geral apenas apontam os grandes desvios e podem desestimular as práticas mais grosseiras. Entretanto, por seu conhecimento prático, a burocracia é mais “inteligente” que os melhores, mais honestos e mais argutos legisladores. De outra parte, os membros do Legislativo podem ser beneficiados pela expansão da administração pública e pelas facilidades que aí têm lugar.

2. *A dinâmica histórica brasileira*

Para entender a situação brasileira, devemos apreender nossa administração pública na globalidade das efetivações do Estado e não apenas nas ações do conjunto de órgãos do Poder Executivo. Pensemo-la também nos níveis federal, estadual e municipal. É, como sabemos, um vasto conjunto que dirige, julga, regula, controla, reprime, produz, planeja e financia. Constitui uma sociedade dentro da sociedade. A realidade nacional define-se hoje pela predominância deste corpo sobre as demais organizações particulares e as entidades civis, os indivíduos e as famílias. Este todo que nos conduz e induz, dirige e cerceia, apresenta uma predominância interna: dos órgãos executivos sobre os demais, dos órgãos federais sobre todos os outros, dos órgãos de orientação econômica sobre os de orientação social, das considerações de segurança e sobrevivência de um comando oligárquico e centralizador, de seus estilos e suas políticas,

sobre qualquer outra consideração. Esta “maneira de ser” representa o aprofundamento e o enrijecimento de tendências anteriores de nossa história: a expansão do Estado como modelo de desenvolvimento, a predominância do centro sobre a periferia, a orientação homogeneizadora. Tem-se, portanto, em nossa contemporânea administração pública, a verdade de um Brasil que nunca antes se apresentara tão às escâncaras e que as condições atuais levaram a um julgamento, com a indicação de insuficiências e contradições e que, possivelmente, conduzirão também a sua superação.

Representa este conjunto organizacional a plena realização da “Administração do Desenvolvimento”. Embora as últimas eleições tenham possibilitado algumas alterações, o seu ideal tem sido a recusa, aos quadros da existência estatal, das atividades políticas como representação organizada, pública e predominante, dos interesses sociais, e sua substituição pelas limitadas alternativas das injunções possíveis no âmbito da direção burocrática. Sua prática manifesta-se em uma forma de governo que não é senão o manejo de um conjunto de organizações que se substitui ao governo de cidadãos ou ao governo do povo. Este desempenha, nesta “Administração do Desenvolvimento”, um papel passivo e receptivo — mero receptor de benefícios e pagador do que se supõe deva pagar — enquanto a atividade política é concebida e encarada como uma inútil excrescência ou, então, como um mal. Quando, pela imposição das dinâmicas da sociedade, obteve a política permissão para retorno, limita-se-lhe as formas a um simulacro subserviente e auto-restritivo ou a uma prática autodesmoralizante.

Este conjunto organizacional e suas práticas padecem hoje de duas contradições que se manifestaram coincidentemente no tempo. A primeira é que as raízes de sua possibilidade aparecem como seu empecilho atual. A segunda é que a condição de sua existência é um mundo não-problematizado, uma “ilha de tranquilidade” — que deixou de existir. Foi na passividade obscura ou alegre dos membros das diversas classes sociais, na sua limitada consciência de si, na sua “compreensão” de que são produzidos pelo Estado, mas não o produzem, que estas formas de administração pública puderam progredir e aprofundar-se, jamais apoiadas na consciência, sempre na satisfação e mesmo rejeitadas apenas na insatisfação — manifestada nos processos eleitorais sem qualquer repercussão no plano do poder. Assim, a nossa administração pública não se constitui na expressão do “ser” da sociedade, mas efetivamente de seu “não-ser”, e daí sua força extrema fazer-se acompanhar da fragilidade mais notável. Esta fragilidade revela-se e entra em erupção quando convergem duas séries de acontecimentos. De um lado, o conjunto de efeitos que o desenvolvimento gerou internamente: o crescimento econômico, com a sua distribuição assimétrica de renda, a expansão urbana, o fomento de uma dinâmica de massas e de grupos profissionais, a expansão da produção educativa e da comunicação social, o gigantismo organizacional e a exacerbação das manifestações de incompetência na esfera pública, a distribuição desigual de favores e a perda do autocontrole que repercutiu na explosão inflacionária. No plano externo, temos a dívida volumosa, a problemática energética e as condições de uma conjuntura incerta do ciclo econômico mundial.

Superposta a uma sociedade que apenas expressa negativamente, não se forma com base na consideração daqueles em relação aos quais deveria prestar contas e cujo bem-estar deveria servir-lhe como guia. Entroniza então duas

formas principais de funcionamento: a expansão (porque é do “desenvolvimento”) e a desconsideração de processos avaliativos, em cujo lugar temos a frequente substituição de políticas públicas. Forma-se, então, um acúmulo de erros e equívocos, uma selva onde se perdem inúmeros acertos no interior de um entrelaçado de decisões onde predomina a mera opinião e onde o argumento técnico serve para “legitimar”, sem conseguir justificar. Pinta-se, ao longo do tempo, um verdadeiro mural onde políticas equivocadas permanecem, outras são substituídas sem motivo ou acrescentadas sem razão, a não ser a razão da expansão. Este padrão, que peca pela desconsideração da realidade, conduziria, mais cedo ou mais tarde, a um beco sem saída.

A expansão que se manifestou no ingente crescimento econômico, sem dúvida desigual mas que plantou em nossa terra um sistema completo em suas partes e que também se manifestou em um crescimento no plano social — com sua grande variedade e número de órgãos cuja contribuição apresenta-se apenas como sombra tênue de sua despesa — apresentou também efeitos auto-embarçadores. Por substituir-se à sociedade, a administração pública teve de admitir no seu interior os padrões mínimos para um funcionamento desenvolvido, isto é, instituir comportamentos típicos da livre iniciativa. Em todos os seus recantos, o administrador público — despido de seu cunho “político” — buscou o seu modelo na figura empresarial. Não se resume este ideal ao universo das empresas do Estado, embora aí se apresentasse o principal foco e o principal plano para que tais ideais se materializassem. Em todos os âmbitos, mesmo na administração direta, o empreender se sobrepôs a qualquer outro desempenho e, se algum julgamento segundo méritos houve, foi sempre com base nestas orientações. Vitimou-se, por estas ações, o conjunto de controles, aliviados para que a iniciativa tivesse lugar e vistos como empecilhos irracionais. Com o vínculo CLT entronizou-se a relação empregatícia privada em detrimento da postura de serviço público. Percebe-se que termina por criar-se, no conjunto organizacional da administração pública, uma forma de “sociedade civil”, onde vão predominar os apetites privados, onde a coisa pública passa a ser uma realidade evanescente. Nas suas extremações, porque o desenvolvimento desta “sociedade civil” não foi igualmente intensa em todas as direções, vamos encontrar a administração pública em escombros naquilo que tem de pública.

Poucas dúvidas há de que o caráter nebuloso desta distinção entre o público e o privado não constitui apanágio de nossa sociedade. Em outros recantos, com a expansão do Estado, seja em decorrência das orientações anti-recessivas das políticas econômicas, seja pela própria concepção do papel do Estado, esta distinção se vem esboroando. Mas é particular, na realidade de nosso caso, que esta tendência se manifeste contra um passado de reduzida preponderância dos entes privados, contra uma tradição de fortaleza do Estado em contraposição à debilidade da sociedade.

Três conseqüências repercutem a partir deste ideal de expansão. A redução dos controles e a privatização do domínio da administração pública resultaram em um intenso processo de inovação e em iniciativas de grande alcance e monta. A complementação do sistema econômico é para lhe ser creditada: tanto às suas iniciativas quanto à farta distribuição de incentivos e subsídios, fartura esta devida à passividade do restante da sociedade no propiciar as bases de financiamento.

O servidor público, como empresário, identificou-se com os membros das organizações privadas nacionais e internacionais e manteve-se como uma espécie de síntese superior. Nas associações empresariais que foram efetivadas — na forma tripartite — as esferas pública e privada perderam-se uma na outra, embora a tendência privatista tenha predominado. Predominância relativa, já que emasculada pelo domínio da iniciativa por parte dos órgãos públicos.

A partir de tal conúbio, foi dada à luz uma realidade administrativa pública onde não coube mais um de seus principais conceitos reguladores: a proibição da corrupção, ou seja, do uso da coisa pública para fins privados. Melhor dizendo: este conceito regulador, eminentemente negativo, tornou-se um princípio regulador positivo. Assim, nesta nova realidade apenas cabem, como transgressão da proibição da corrupção, algumas formas muito grosseiras de apropriação, ou seja, a figura do roubo no direito privado. Tudo o mais pode ser justificado como fruto do ímpeto criativo ou do incentivo, como iniciativa e apoio, como restrição.

Como fundada na ordem, como sua fundadora, e dependendo, para a existência, da própria ordem, a administração pública tem de impor controles. Estes não aparecem mais como seu princípio, mas como sua negação. Portanto, os controles nunca podem funcionar, embora impostos com toda força disponível, que jamais é suficiente. Para que tais controles efetivamente imperassem, seria necessário um Estado — uma efetiva administração pública para sujeitar, limitar e ordenar esta que se desenvolveu. Mas este Estado não existe; foi expelido da realidade de nossa sociedade exatamente para dar lugar a esta administração pública. Em lugar deste Estado, veste-se uma camisa-de-força que pui imediatamente em seus pontos menos resistentes, ou amarra-se o conjunto organizacional a cadeias que se fraturam nos elos mais fracos. Por estes “rasgões” avassala-se a expansão inflacionária, como anteriormente, quando a inexistência de controles permitiu a criação de formas autônomas de financiamento da expansão — por empréstimos internos ou externos — que nos impeliram para a atual situação.

Numa compreensível inversão, o autoritarismo — o regime da ordem — produziu, em seu próprio corpo, um grau de desordem que não consegue controlar — muito menos entender — e não apenas, como tem sido tradicionalmente assinalado, pela substituição da autoridade pela força. De fato, a forma de nossa administração pública — melhor dizendo, o seu invólucro e fundamento — é esta substituição da autoridade pela força, que redunde no fim da universalidade do Estado e no domínio por organizações particularistas ou grupos. O conteúdo de nossa administração pública é o padrão de expansão sem controles, que já analisamos. Em síntese: repressão e corrupção, que se põem no lugar da ordem, da autoridade, e que ocupam a posição de Estado na consciência dos membros de nossa sociedade. Ocupam ou talvez vinham ocupando.

Convém notar, e nos obrigamos a fazê-lo com brevidade, que o Estado brasileiro, no período de 1946-64, apresentou determinadas características que permitem alguma confusão — a nível das representações coletivas — com o que se instaurou posteriormente. Era mais universalista em sua forma — sustentado ao menos parcialmente pela autoridade legal — e no entanto patrimonialista no seu conteúdo, pois era percebido como privadamente apropriado por grupos do poder. Havia nele sérios elementos de corrupção, diversos dos atuais e não tão radicalmente destruidores da forma estatal. Assim, quando se

passou para as formas atuais, não se percebeu a dissolução completa ou quase completa do Estado.

É importante observar que, atualmente, quando se permite a reinclusão de alguma prática política, aos políticos são concedidas ligeiras a minúsculas fatias da administração pública, o que reedita o patrimonialismo e que, no entanto, entra em contradição com a figura do administrador público como empresário. Parece ser este um dos múltiplos sinais da reduzida autocompreensão dos que atualmente detêm o comando da administração pública.

O movimento de expansão que redundou no crescimento econômico apoiou-se numa compreensão da realidade como uma via de mão única: algo que pode ser plasmado, mas cujas reações não são admitidas como a manifestação de uma forma própria. Nada há que receber de volta, não há que corrigir o curso a não ser nos detalhes. O fundamental, o pressuposto da superioridade epistêmica e ontológica sobre o que é a sociedade, não pode ser contestado. A legitimidade autoconferida seria fragilizada pela assunção dos erros ou equívocos. As considerações do poder devem prevalecer sobre as considerações da verdade. E afinal, como a massa uniforme pode ser levada em consideração em suas reações negativas, se não na inessencialidade destas reações? No entanto, o movimento expansionista é modernizador e assenta a sua verdade nos conhecimentos de uma técnica. Os quadros da administração pública em seus níveis superiores são sujeitos a treinamento, e durante as fases mais expansionistas a pesquisa é apoiada e a consideração do desenvolvimento científico-tecnológico é tornada intensamente explícita. Mas esta tendência, que vai acirrar fortemente uma contradição com o pressuposto da verdade intocável, é limitada nos papéis que lhe serão permitido desempenhar. A um funcionalismo dos níveis mais altos, cada vez mais bem preparado, é cerceada a plena atualização de suas potencialidades e de seu espírito crítico. Estes, capazes de expressar a verdade do que foi sendo criado ao longo dos anos, obrigam-se ao silêncio. A máquina administrativa tão extensa que foi montada poderia funcionar como o censor do seu próprio não-funcionamento. Como é necessário o pressuposto de infalibilidade, de manter velados os erros, à medida que as evidências destes se avolumam inapelavelmente, a relação de verdade que manteve inicialmente com um mundo que ia sendo plasmado transforma-se no seu absoluto oposto.

O sentido epistêmico da abertura política é a exposição da verdade da administração pública, cujo funcionamento, fechado em si mesmo, não podia produzi-la. Mas à verdade admitida foi castrada a possibilidade de se tornar realidade efetiva, pois não pode tornar-se poder. Contrapõem-se, assim, um poder sem verdade e uma verdade sem poder. O primeiro vai continuar esforçando-se nas profundidades abissais da dominação silenciosa, mantida como ameaça permanente para os excessos da verdade. A segunda vai voar em círculos em torno da própria luz. Como resultado, um movimento acelerado na direção do desgoverno.

Um movimento de auto-regeneração é tentado através da reintrodução da influência política na administração pública, entendida na dupla forma de orientar recursos para questões definidas fora de sua interioridade (em que os políticos comecem a predominar, ainda que incipientemente, sobre os dirigentes dos órgãos públicos) e de indicação, por parte de políticos, de dirigentes e outros membros dos órgãos públicos. Esta tentativa, em vez de gerar novos dinamismos, acaba criando cerceamentos, incompatibilidades, porque se con-

testa, sem base, o quadro já assente da legitimidade técnica — a autoridade de um tipo de competência — e introduz-se uma forma de influência obviamente não legitimada socialmente, dada a natureza dos mandatos daqueles a quem se concedeu o prêmio da influência. Desreprime-se, assim, uma forma arcaica de influência política da administração pública, exatamente aquela cujo combate foi uma das motivações de todo o movimento expansionista.

A verdade do governo, da coerência de um Estado, explode na meridianidade da série interminável de problemas: desde os mais graves, que abalam a sua mera continuidade — a inflação avassaladora, a ameaça permanente de insolvência externa — até aqueles mais parciais — a previdência social, a educação, a saúde, a questão urbana — mas cuja dimensão e gravidade já são por si só suficientes para abalar a administração pública. A emergência completa dos problemas faz ressaltar, além de qualquer medida, a incompetência generalizada, e a compressão entre decisões obrigatoriamente contraditórias: é preciso gastar para enfrentar os problemas (ou silenciá-los), mas os gastos fazem explodir as tendências recessivas. A inaceitabilidade das alternativas do dilema indica que as contradições já ameaçam explodir o corpo da administração pública e que o desgoverno, que foi sempre sua essência profunda, aparece em plena forma no seu cotidiano. Aponta-se, então, como uma perspectiva de solução, o corte deste nó de alternativas impossíveis pelo retorno mais noturno a um autoritarismo feroz.

Outra contradição dá-se entre a administração pública e o resto da sociedade, entre a sociedade civil que se produziu na artificialidade e aquela que foi sendo “produzida” pelo esforço expansionista. Sem dúvida produzida, no entanto produtora, esta sociedade civil é um amontoado de fraquezas que começou a tomar forma. A sua fraqueza maior está em ter permitido que a administração pública tivesse acumulado tantos recursos e tanto poder.

Nas suas relações com a sociedade civil, a administração pública tem desvelado significativos segredos de uma relação filial. Boa parte desta sociedade civil cresceu e vive às expensas de relações umbilicais com o Estado e foi por ele produzida e depois sustentada, o que importa numa fragilidade essencial. Não somente não pode socorrer-se de outras fontes de financiamento ou de outras saídas para os seus bens e serviços, como também acostumou-se à proteção e a não enfrentar os percalços da vida autônoma, que, quando buscada — os sindicatos são o exemplo mais flagrante — teve de enfrentar a face repressiva do Estado. Assim, a sociedade civil apresenta-se como um amontoado de fraquezas que não tiveram condições de amalgamar uma identidade própria, nem de reconhecer-se plenamente como um todo, em seus contornos e obrigações próprias.

Basicamente, vivemos um momento anterior àquele em que a criatura — ou melhor, aquele que se “pensa” como criatura — descobre que o seu criador é efetivamente sua obra. Começa a desfazer-se uma ilusão secular: o brasileiro sempre se imaginou criado e mantido pelo Estado, como se este fosse a efetiva fonte, única e última, e como se não fosse, tanto na senda das representações quanto no plano das materialidades, o fruto de seu trabalho e de suas aspirações. Assim, o Estado que parece ter criado o Brasil destes últimos anos — e de fato muito fez — começa finalmente a ser percebido como tendo a manutenção efetivamente a depender da renda daqueles que são a sua aparente criatura.

3. O desfecho

Temos, hoje, oportunidade de presenciar um contramovimento que também é característico de nossa administração pública. Diante das dificuldades impostas pela alentada dívida externa e dos compromissos assumidos com os credores através do Fundo Monetário Internacional, iniciou-se um aprofundamento da redução dos gastos estatais. Trata-se de um encolhimento do Estado, que se apresenta de duas formas. De um lado, na própria redução dos dispêndios, que desacelera as atividades e cerceia a expansão. De outro, em decorrência da obrigatória recessão que gera, vai restringir as próprias receitas da administração pública.

Visto por um ângulo formalmente macroeconômico, o movimento de retração dos gastos parece apenas a utilização de já clássica política fiscal. Esta aparência apenas valeria como verdade caso o Estado não estivesse assumido os principais papéis da sociedade, isto é, caso por aqui se apresentassem as configurações típicas dos países capitalistas mais desenvolvidos. Ocorre que, entre nós, como já comentamos, o Estado não é suplementar, mas a própria essência da sociedade. Portanto, este encolhimento dos gastos e a série de restrições que são auto-impostas têm efeitos destruidores.

É verdade que se tem o direito de indagar se estas restrições persistirão, ou seja, se a vontade e o poder do núcleo dirigente podem dirigir a contração ou se pressões de toda ordem não acabarão por se manifestar. É que a redução dos gastos pretendida, muito mais do que uma realidade quantitativa, significa a alteração de um padrão profundo que demanda, para a sua efetivação, uma segura vontade social.

Também é conveniente assinalar que esta alteração no padrão da administração pública apenas teria autenticidade se sua realização tivesse a participação da sociedade civil, com uma responsabilidade compartilhada. Realmente, não é o que se verifica. Novamente, a sociedade civil se apresenta como objeto de uma política que não escolheu.

Pode-se prever alguns dos resultados da restrição dos gastos e atividades do Estado, quando os seus órgãos apresentam os padrões e os perfis que buscamos descrever. Em primeiro lugar, é de se esperar que, em vez de mera diminuição quantitativa, predomine a inatividade e a desorientação. É que a restrição quantitativa repercute não como uma desintensificação e sim como uma reorientação. É importante notar que, nos últimos anos, já tinham sido efetuados significativos cortes, embora se tivesse mostrado uma contratendência nos gastos pré-eleitorais. Estes cortes, no entanto, não foram realizados dentro de uma política mais geral de alteração dos padrões da administração pública.

As previsões sobre macrotendências são particularmente sujeitas a erros e equívocos. No entanto, é possível perceber que esta redução dos gastos do Estado atinge, ao mesmo tempo, a sociedade civil, pois reduz seus meios de existência e facultar-lhe oportunidade de expansão num caminho próprio, num plano não-econômico, certamente, porque a recessão generalizada fecha os caminhos imediatos dos investimentos. Referimo-nos a toda série de organismos de representação de interesses — sindicatos, associações de classe, representações profissionais e de moradores — cujas posições e relevância ampliam-se com o relativo enfraquecimento do Estado e com o aumento de dificuldades na existência material dos membros da sociedade.

Será este núcleo representativo da sociedade que poderá determinar os princípios da reorganização da administração pública nacional? É certo que, para tanto, demandará um grau de articulação ainda não atingido e que dificilmente o será, sem que se constitua uma ação organizacional nacional ampla. Os partidos políticos poderiam cumprir esse papel se ainda não estivessem apresentando certas fraquezas congênicas.

4. *Breve conclusão*

Recapitemos as três perspectivas que desenvolvemos para apreender a realidade de nossa administração pública de uma forma sintética. Recordemos que na primeira parte apresentamos o que constitui a própria existência problemática da administração pública na época atual, descrição que nos parece válida para qualquer sociedade. É à luz desta essência geral que deve ser entendida a segunda parte — na qual procuramos descrever o desenvolvimento da administração pública brasileira, nas suas relações com a sociedade. Na terceira parte, buscamos assinalar as características atuais, quando a administração pública sofre os efeitos da crise econômica e sócio-política atual.

Verifica-se, assim, que a administração pública, em seu movimento atual, comporta-se segundo duas restrições. As dificuldades de qualquer administração pública impõem um limite amplo para as suas soluções, e as dificuldades intrínsecas do Brasil limitam as alternativas. Mas, se há efetivos limites às alternativas, não se pode negar a necessidade de algum desenlace. É que a sociedade brasileira parece encaminhar-se aceleradamente para o que poderíamos chamar de “pontos de fusão”, isto é, aqueles que se entrecruzam e reforçam mutuamente todos os principais problemas — econômicos, sociais, políticos, culturais. Há décadas atrás, com menos experiências históricas, e mais otimismo, a solução parecia obrigatória. Hoje em dia, cientes das possibilidades de retrocesso e mesmo da estagnação continuada, podemos manifestar um grão de ceticismo.

Caso sejam encaminhadas soluções, parece difícil que venhamos a escapar da necessária redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil, o que se manifestará nos novos desenhos da estrutura e das funções da administração pública. É de se esperar uma ampliação das funções dos legislativos, assim como a maior presença de representantes das diversas comunidades nos conselhos fiscalizadores dos órgãos públicos. É de se contar que ocorram também alterações no conteúdo das ações públicas, sendo provável que os aspectos sociais venham a merecer mais ênfase e mais recursos que os aspectos meramente econômicos. Parece ainda muito provável que uma solução positiva da crise resulte numa administração pública com um engajamento no interesse público a um grau que o passado do Brasil desconhece, ou seja, já teremos ingressado em outro capítulo de nossa história.

Summary

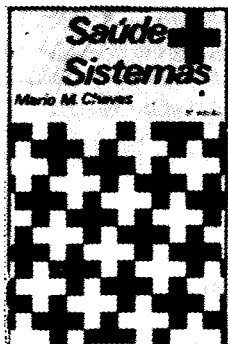
Public administration at a historical crossroad takes into consideration three different perspectives for comprehensively approaching our reality in this field. With this in view, the author starts by describing the problem-ridden conditions

prevailing in public administration as it now exists, then goes on to examine the relationships between Brazilian public administration and the society. Finally, at a third stage, he analyses the way in which our public administration has been conducted, to face the present economic, social and political crisis.

The writer's conclusion is that, no matter which may be the suggested solution, it is necessary to promote a redefinition of the relationships between State and civil society, a measure bound to influence new designs concerning both the structure and the functions of public administration.

PROBLEMAS MUNDIAIS

TRATADOS POR QUEM SABE



Saúde e Sistemas
Mario M. Chaves
3ª edição – 1980



A Paz e o Pão
A. Fonseca Pimentel
2ª edição – 1971



O Coração e a Saúde
(livro de bolso da Unesco nº 7)
F. Soler Sabarís (coord.)
1ª edição – 1977

*Nas livrarias da FGV
ou pelo Reembolso Postal*