

# MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ESTRATÉGIAS DE MUDANÇA: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

NAIMAR MENDANHA RAMOS\*

*1. Introdução; 2. Características dos esforços de modernização administrativa no Brasil; 3. Opções estratégicas de mudança organizacional na administração pública: algumas considerações preliminares; 4. Conclusão.*

## 1. Introdução

A palavra desenvolvimento expressa, genericamente, uma mudança social inovadora. De um modo geral, esse tipo de mudança requer a difusão rápida e contínua de atitudes, valores, comportamentos e tecnologias modernas, através de progressos gradativos nos quais os indivíduos desempenham papéis críticos.

Nesse sentido, uma nova orientação relacionada ao problema de modernização e desenvolvimento vem sendo formulada no País, desde o começo dos anos 60. A sistemática, aplicada às organizações do setor público, tem colhido alguns frutos. As instituições serviriam de veículos para a criação, difusão e perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças que levariam o País a mais rapidamente atingir maiores níveis de desenvolvimento.

Todo o esforço de modernização, reforma ou desburocratização administrativa revelará resultados positivos duráveis, caso as modificações preconizadas se cristalizem profundamente no seio da administração pública brasileira. Para tanto, torna-se necessário que se obtenha o maior consenso possível a respeito da linha metodológica a ser seguida, das prioridades eleitas e de como se pretende implantá-las. Caso sejam definidos esses vetores de ação estratégica, tornar-se-á mais proveitosa a ação dos agentes de mudança.

O principal objetivo deste trabalho é oferecer contribuições quanto a elementos estratégicos para a ação modernizadora e, simultaneamente, estabelecer uma avaliação dos resultados das ações que, nesta área, foram desenvolvidas pelo Governo em períodos anteriores.

O trabalho compreende três partes distintas. No tópico inicial, elaboramos um esboço histórico dos esforços de reforma e modernização administrativa ocorridos no Brasil, caracterizando-os segundo os padrões prevaletentes nas diversas épocas em que foram implementados. Concluímos essa análise perspectiva com uma avaliação das medidas de modernização que estão sendo exercitadas no momento atual e ponderamos quanto ao teor de eficácia por elas representado, a fim de atingir os objetivos recomendados no plano governamental.

Na segunda parte propomo-nos a oferecer algumas opções estratégicas em função das quais se poderia nortear o movimento global de modernização administrativa no serviço público brasileiro. Com esse objetivo, tentamos correlacionar

\* Bacharel e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública. Assessor do Secretário da Receita Federal para Assuntos de Planejamento Administrativo. (Endereço do autor: SQS 316 - Bl. E - ap. 604 — 70.387 — Brasília, DF.)

essas atividades à realidade institucional brasileira, procurando aplicar uma concepção global e sistêmica ao tratamento do problema.

Finalmente, concluímos este trabalho com algumas considerações sobre a ressonância social das ações de modernização administrativa que estão sendo desenvolvidas e tecemos breves comentários sobre a emergência de possíveis obstáculos quanto à implementação de um modelo participativo de médio prazo, com o objetivo precípuo de alcançar a desejada eficácia gerencial.

## 2. Características dos esforços de modernização administrativa no Brasil

Apesar de possuir fartas experiências vivenciadas, a perspectiva histórica dos movimentos reformistas tem-se manifestado frustrante, já que ainda não teria conseguido reduzir o hiato existente entre a capacidade operacional da burocracia do serviço público e as crescentes exigências administrativas do desenvolvimento econômico-social do País.

À luz da experiência brasileira, os esforços de reforma e modernização administrativa podem ser retratados como movimentos teleologicamente finitos, porque suas metas se esgotam num projeto ou lei geral de reformas; temporalmente finitos, porque envolvem, via de regra, um prazo determinado; e socialmente finitos, porque circunscritos a um grupo ou governo.<sup>1</sup>

Apesar de o assunto já ter sido exaustivamente analisado em outras oportunidades,<sup>2</sup> parece-nos interessante empreender um esboço histórico das experiências de reforma administrativa no Brasil que permitam identificar alguns fatores que contribuíram para a ocorrência de falhas no passado, elaborar um diagnóstico básico e, a partir daí, oferecer uma formulação de ordem estratégica que aumente as probabilidades de sucesso em tentativas posteriores.

### 2.1 Os primeiros esforços

É geralmente aceito que, com a década de 30, a administração pública brasileira começou a conscientizar-se da necessidade de proporcionar maiores níveis de modernização e de eficácia aos serviços prestados pelos organismos públicos à comunidade.<sup>3</sup>

Até aquela época a economia brasileira dependia fundamentalmente da agricultura e, desta forma, o Estado tinha pouco interesse em incentivar a industrialização do País ou em promover medidas que objetivassem modernizar sua estrutura. Tinha, também, pouco interesse em promover ações que possibilitassem retornos

<sup>1</sup> Castro, Raymundo Nonato de. Carta estratégica de reforma de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(2):95, jul./dez. 1969.

<sup>2</sup> Veja, especialmente, Cunha, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, MEC/Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963; e o trabalho de Coutinho Garcia, Fernando et alii. *Modernização administrativa*. Rio de Janeiro, Ipea/Iplan, 1978. Veja, também, Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa — a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1(1):11-50, jan./jun. 1967; Wahrlich, Beatriz M. de. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 8(2):27-75, abr./jun. 1974.

<sup>3</sup> Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 27-75.

aos investimentos públicos realizados — e que, aliás, eram praticamente inexistentes.<sup>4</sup>

Sem qualquer noção do papel a ser desempenhado dentro de um contexto desenvolvimentista e modernizante, a atividade administrativa do Estado ia cada vez mais se avolumando e se complicando.<sup>5</sup> As instituições públicas então criadas, meros apêndices encravados na estrutura administrativa global do Governo, ainda obedeciam às características do período imperial, e só existiam em obediência aos preceitos de nepotismo e de apadrinhamento, ditados pelas forças detentoras do poder.<sup>6</sup>

A partir da década de 30, as ações governamentais, dotadas de um cunho modernizante, passaram a comportar medidas esparsas de apoio ao crescimento industrial, muito embora ainda prioritariamente relacionadas com o fortalecimento do setor agrícola, envolvido em permanente crise.<sup>7</sup> O Governo buscou o aperfeiçoamento da máquina burocrática, empreendendo uma revisão das atividades desempenhadas pelo setor público no campo da administração geral. “Tratava-se... de uma reforma que adotava como modelo o prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos. Era, em suma, uma reforma modernizadora inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, um modelo taylorista/fayoliano/weberiano.”<sup>8</sup>

As ações reformistas foram lideradas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público — órgão governamental então recentemente criado — enfatizando as áreas de atividades-meio, tais como as de pessoal, material, orçamento e administração orçamentária, além de abranger uma revisão das estruturas e racionalização de métodos de trabalho.

No seu aspecto global, as características dominantes nesse processo de mudança acabaram por outorgar à reforma o aspecto de um sistema fechado. “Quando, em fins de 1945, faltou ao processo reformista o respaldo do regime autoritário em que fora concebido e implantado, o sistema entrou em processo de entropia, do qual jamais se recuperou totalmente.”<sup>9</sup>

A partir da década de 40, verifica-se maior assunção, por parte do setor público, de determinadas tarefas e de inúmeras iniciativas de caráter empresarial. As expectativas de desenvolvimento passaram a impor a necessidade de estabelecer um arcabouço estrutural e conduziram o Estado a sair de sua própria neutralidade econômica, criando numerosos instrumentos de ação suscetíveis de influenciar a evolução econômica geral.

Inúmeros investimentos públicos foram feitos nesse período. Entre 1943 e 1949, o volume de gastos públicos ter-se-ia duplicado em termos reais. Desta forma, a participação do total de gastos do Governo no produto interno bruto

<sup>4</sup> Suzigan, Wilson & Villela, Aníbal V. *Política do Governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1975. Principalmente p. 9-37.

<sup>5</sup> Cunha, Mário Wagner Vieira da. op. cit. p. 31.

<sup>6</sup> Veja, especialmente, Buarque de Holanda, Sérgio. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, Melhoramentos, 1974; e Faoro, Raymundo. *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Globo, 1977. Veja, também, Wanchester, Alan K. The growth of bureaucracy in Brazil, 1808-1821. *Journal of Latin American Studies*, 4(1):77-83.

<sup>7</sup> Veja, a propósito do assunto, Baer, Werner. *A Industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975; Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Nacional, 1972; e Tavares, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974. p. 59-62.

<sup>8</sup> Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 28.

<sup>9</sup> Id. ibid. p. 29.

(PIB) elevou-se de 17,8%, em 1939, para cerca de 20,4%, em 1949. A partir dessa época, a expansão de dispêndios públicos foi assumindo proporções consideráveis, manifestando-se não só num crescimento significativo do volume global de investimentos governamentais, quanto na maior participação das despesas globais do setor Governo no produto interno bruto do País.

## 2.2 As décadas de 40 e 50

Na década de 50 o Governo passou a promover, em caráter preferencial, o desenvolvimento industrial do País, através de uma deliberada política de dispêndios públicos e de eleição de metas de industrialização a serem alcançadas a médio prazo.<sup>10</sup>

A tabela 1, mostrando o percentual de participação dos dispêndios públicos no produto interno bruto do País, segundo períodos selecionados, evidencia o avanço do grau de intervenção estatal na economia, em consonância com a sempre presente preocupação de adequá-lo às metas de desenvolvimento nacional.

Tabela 1

*Brasil: despesa total do setor público como percentual do produto interno bruto — 1939, 1947, 1949, 1955*

Anos	Participação no PIB (%)
1939	17,82
1947	18,37
1949	20,44
1955	20,61

Fonte: FGV/IBRE, Centro de Estudos Fiscais.

O vulto de recursos alocados aos órgãos da administração pública levou o Governo a se conscientizar ainda mais da necessidade de dotar os organismos e setores governamentais com a capacidade gerencial requerida para a gestão de recursos públicos a eles alocados e necessários para consecução de metas e objetivos eleitos pelos planos gerais de Governo.

Assim é que, em 1952, uma ação reformista foi empreendida através de um ambicioso projeto em que se deu ênfase, fundamentalmente, às seguintes diretrizes básicas:

<sup>10</sup> Garcia, Fernando Coutinho. Modernização e reforma administrativa do Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo. In: *Modernização administrativa*. Rio de Janeiro, Ipea/Iplan, 1978. p. 21.

- centralização da orientação superior no presidente da República;
- descentralização da gestão de todos os níveis, com fortalecimento do primeiro nível de gestão — ministros de Estado — aos quais ficariam subordinadas ou vinculadas todas as unidades administrativas executivas;
- planejamento e coordenação;
- reforma de base da administração federal.<sup>11</sup>

O projeto do Executivo não encontrou o necessário respaldo do Congresso Nacional. As Comissões Legislativas incumbidas do exame nunca chegaram a emitir parecer a respeito, o que acabou por impedir que fosse transformado em lei.

Entretanto, apesar desse entrave, o governo Café Filho emprestou seu apoio ao projeto; também o de Kubitschek, que o sucedeu no período posterior. Nada obstante, o interesse do Governo não se revelou suficiente para garantir que os estudos legislativos fossem efetivamente levados a cabo. Assim, e “aparentemente desesperançado de que o Congresso chegasse efetivamente a retomar o tema, resolveu o Presidente Kubitschek criar, para assessorá-lo em reforma administrativa, uma comissão de alto nível, a Cepa — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos”.<sup>12</sup>

Além disso, no mesmo período de Governo foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática (Cosb), com competência para efetuar estudos sobre delegação de competência, estrutura e rotinas dos ministérios; fixação de responsabilidades; reagrupamento de funções e supressão dos órgãos desnecessários.

Destarte, sobre esses dois pilares maiores — representados pela Cosb, criada em 14.7.56, e pela Cepa, instituída em 24.8.56 — repousou a estratégia de reforma administrativa empreendida pelo governo Kubitschek.

A Cepa trabalhou durante todo esse período de Governo adotando um enfoque de ataque globalista ao problema de reforma. Elaborou e apresentou ao presidente da República dois estudos, seis projetos principais e diversos complementares, além de outros projetos destinados a subsidiar a formação da reforma consubstanciada nos documentos principais.

Embora, em termos quantitativos, o desempenho fosse apreciável, os resultados qualitativos dos esforços desenvolvidos entre 1956-60 podem ser assim sintetizados: “Os resultados, e não poderiam ser outros, foram um aprofundamento do processo de centralização do Executivo (presidente e ministérios) e uma preocupação com a ‘papelocracia’, como se isso fosse realmente uma ‘disfunção’ da burocracia, quando analisado em termos de poder”.<sup>13</sup>

## 2.3 Os anos 60

Em 1962, uma nova investida foi feita. A Consultoria-Geral da República elaborou um anteprojeto de reforma administrativa que dispunha tanto sobre a estrutura da administração governamental quanto sobre as normas gerais de funcionamento que deveriam presidir-la (administração orçamentária, financeira e contábil; administração de material e administração de pessoal).

A partir da segunda metade dos anos 60, o Governo aprofundou sua preocupação com o desenvolvimento econômico-social do País. Nesse sentido, envolveu-se

<sup>11</sup> Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 31.

<sup>12</sup> Id. ibid. p. 33.

<sup>13</sup> Garcia, Fernando Coutinho. op. cit. p. 26.

em empreendimentos de grande porte relacionados com o fortalecimento e ampliação da infra-estrutura básica do País, e para os quais se julgava necessário um grande aporte de capitais e longo prazo de maturação dos investimentos.

Em consequência dessa atuação, os dispêndios governamentais voltaram a mostrar uma tendência evolutiva ascendente, ganhando novo impulso a partir de 1964, como mostra a tabela 2.

Tabela 2

*Brasil: despesa total do setor público como percentual do produto interno bruto, 1965 — 1976*

Exercícios	Percentual do PIB
1965	18,48
1966	21,62
1967	20,03
1968	22,70
1969	24,18
1970	24,42
1971	23,65
1972	23,34
1973	24,05
1974	22,43
1975	22,58
1976	23,95

*Fonte:* Dados primários extraídos de: Contas nacionais — atualização. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 32(10):81-90, out. 1978.

Maiores somas de recursos foram gradativamente sendo colocadas à disposição dos organismos governamentais para a consecução dos objetivos estrategicamente eleitos pelos dirigentes públicos.

O Governo se preocupou em tornar mais evidenciados os resultados dos esforços desenvolvidos no setor público, nessa década, e buscou promover a institucionalização de políticas gerenciais efetivas na administração pública do País, capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade das decisões tomadas na alocação de recursos orçamentários e, conseqüentemente, aumentar o nível de desenvolvimento dos órgãos públicos. Em outras palavras, buscou integrar o sistema de orçamentação pública às atividades de planejamento administrativo ou institucional, tendo em vista assegurar condições que possibilitassem o aperfeiçoamento da formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas a cargo das unidades governamentais.

Desenvolvia-se, assim, uma nova etapa no processo de modernização da administração pública do País.

Concomitantemente, criou-se a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, (Comestra) em 9.10.64, sob a presidência do então ministro ex-

traordinário para o planejamento e coordenação econômica. As diretrizes traçadas pela autoridade prescreviam, em síntese, quatro pontos básicos de orientação dos trabalhos de mudança organizacional, listados a seguir:

— necessidade de um projeto restrito a um núcleo central de princípios, normas e autorização de natureza eminentemente legislativa, para apoio do Poder Executivo;

— enfocar a reforma administrativa como um processo amplo, a ser cumprido por etapas;

— observar que a simples alteração da estrutura administrativa federal não operará, por si só, a reforma, que é necessariamente um processo dinâmico; e,

— imperiosa necessidade de adotar a programação governamental, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso.<sup>14</sup>

Delineavam-se, assim, as principais preocupações dos governantes, com vistas a obter plena eficácia das linhas políticas implementadas. Além disso, o ministro do Planejamento sugeriu, dentre outras, a supressão dos controles meramente formais, a criação de um sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e de responsabilidade de seus agentes, e a instituição de sistema de acompanhamento da execução de programas de trabalho.

O resultado dos trabalhos desenvolvidos foi consubstanciado no Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67. O diploma legal agrupou os princípios fundamentais da reforma: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.<sup>15</sup>

A primeira fase de implantação da reforma administrativa de 1967 caracterizou-se por dois eixos principais de ação. De um lado, ocorreu um esforço de descentralização de atribuições e racionalização de rotinas, que chegou a ser chamado *operação desemperramento*. Por outro lado, fez-se “uma divulgação ampla dos objetivos da reforma, inclusive através de treinamento de ‘agentes da reforma’, em cursos rápidos, intensivos, abrangendo geralmente funcionários colocados na faixa de supervisores de primeira linha (primeiro escalão da chefia de baixo para cima)”.<sup>16</sup> Da mesma forma, procurou-se adaptar as estruturas dos diversos ministérios aos preceitos do Decreto-lei n.º 200.

Numa segunda fase, delimitada pelos anos 1970-73, buscou-se utilizar a reforma como instrumento de melhoria da execução dos programas de Governo, procedendo, para tanto, a uma integração das atividades de planejamento, orçamentação e reforma administrativa. Coube a responsabilidade pelo desenvolvimento destes campos à Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor). Destarte, ao se colocar tais incumbências sob a alçada de um mesmo setor público, minimizou-se o surgimento de eventuais obstáculos à execução dos projetos prioritários do Governo.

Desta forma, esperava-se que as funções de modernização e reforma administrativa fossem internalizadas pelas instituições governamentais, espalhando seus efeitos por todo o arcabouço estrutural da administração pública.

As atividades desenvolvidas pelo órgão de modernização e reforma administrativa centram-se, alternativamente, nos aspectos de modificação estrutural das

<sup>14</sup> Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 44.

<sup>15</sup> Importantes análises do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, podem ser encontradas nos trabalhos de Beatriz M. de Souza Wahrlich e Fernando Coutinho Garcia, citados.

<sup>16</sup> Beltrão, Hélio. Conferência pronunciada em São Paulo, em 27.6.67, reproduzida em *Reforma administrativa, filosofia básica, princípios*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório de Reforma Administrativa, 1968.

instituições públicas; no aperfeiçoamento de métodos e rotinas por elas utilizados; ou nos aspectos de treinamento de recursos humanos em matérias específicas e que pudessem interessar indistintamente aos diversos campos da administração pública, tais como organização e métodos, execução financeira e orçamentária etc.

Com o decorrer do tempo, as atividades desenvolvidas pela Semor deveriam ganhar um aspecto de continuidade, de modo a se tornarem adequadas às necessidades globais da administração pública brasileira. Entretanto, dentro da forma um tanto rotineira em que ficou colocada, a execução de tais atividades foi perdendo o vigor e o ímpeto que a caracterizou, em épocas anteriores. Simultaneamente, as prioridades governamentais foram-se movendo para outros campos de política, particularmente de fundo econômico e social.

## 2.4 O movimento atual

Recentemente, a necessidade de coibir constatadas disfunções na burocracia do Governo — utilizando uma estratégia de superar as possibilidades disponíveis para provocar a agilização e modernização da máquina burocrática do País — voltou a se constituir em metas importantes da ação governamental.

O alcance dessa meta se tornou ainda mais premente na medida em que a excessiva burocratização existente no País voltou a ser duramente criticada e reconhecida por dirigentes do mais alto escalão governamental, que repetidamente chamaram a atenção para a necessidade de retomar "... o esforço de desburocratização vigorosamente empreendido a partir de 1967, e que parece ter perdido a prioridade a partir de 1969".<sup>17</sup>

Foi com esse escopo que o Governo, depois de julho de 1979, instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, entregue aos mais altos níveis de decisão na esfera da administração pública. O programa iniciou alvejando metas bem determinadas e explícitas — quase todas relativas à supressão de documentos totalmente inúteis. Visava, portanto, tornar mais amena a vida do cidadão brasileiro, vergado sob o peso de inúmeras exigências e controles meramente formais por parte dos órgãos públicos, resquícios de um *estado cartorial* completamente ultrapassado, pouco condizente com as reais necessidades do País e com as funções desempenhadas por estados desenvolvimentistas.

O núcleo central do ataque estaria localizado na centralização administrativa, porque esse instituto "... compromete o regime federativo, retirando dos estados e municípios a capacidade de administrar o fato social segundo o interesse direto da comunidade, ... priva a autoridade periférica do poder de decidir, desumanizando a função administrativa do estado, ... ritualiza os procedimentos, entronizando o formalismo burocrático."<sup>18</sup>

Ao propugnar por maior descentralização, com vistas a eliminar trâmites burocráticos redundantes, o Governo lutaria por obter desconcentração do poder decisório, acelerar a implementação de soluções propostas para resolver problemas nacionais e alcançar maior humanização da máquina administrativa do Estado.

<sup>17</sup> Beltrão, Hélio. Conferência pronunciada na Comissão de Coordenação das Inspetorias Gerais de Finanças — Ingecor, transcrita em *O Globo*, 11 jul. 1979. p. 22.

<sup>18</sup> Carneiro, J. G. Piquet. Papel, papelório e memória nacional. *Jornal do Brasil*, 19 nov. 1979. p. 13.



## 2.5 Avaliação crítica

É certo que o atingimento desses objetivos se reveste de uma necessidade inadiável. Entretanto, apesar da importância apresentada, cremos que as citadas atividades, do modo pelo qual estão sendo exercitadas, apenas tangenciam a problemática global existente na administração pública brasileira. As ações do programa de desburocratização quase que invariavelmente tentam combater apenas os efeitos, deixando intocadas as causas geradoras dessas disfunções.

Tentemos explicar mais claramente nosso ponto de vista, enfocando a questão tanto do lado do processo utilizado nas atividades de desburocratização, quanto sob o ponto de vista do produto por elas auferido.

Ao examinar a questão sob o ângulo do processo utilizado, ressalta o fato de os dirigentes responsáveis pelo programa de desburocratização terem adotado, na maioria das vezes, uma postura de *fazer para* a instituição e não — o que seria de todo desejável — de promover a desburocratização *fazendo com* o órgão interessado.

No primeiro caso, as preocupações se centram em resolver problemas para os clientes, sem que estes mergulhem inteiramente na situação analisada. No segundo caso, a organização-cliente também se envolve nos estudos e análises do processo de mudança, chegando a um consenso sobre a adequação da metodologia a ser aplicada para resolver a situação-problema enfrentada.

Quando se realizam as atividades sem obter uma intensa participação da organização interessada, as decisões são tomadas de cima para baixo e, à falta de maior diálogo, existe pouco comprometimento de outros níveis da organização — muitas vezes responsáveis pela implementação e execução das medidas propostas — neste processo de mudança. A consequência imediata é a de um reduzido engajamento e vontade limitada de gerir modificações já decididas, correndo o risco, assim, de se transformarem, algumas delas, em *leis que não pegaram*, para usar uma terminologia popularmente empregada para designar leis e decisões governamentais que nunca chegaram a ser realmente implementadas.

Quanto ao produto obtido, as indagações não são de menor monta. Não resta qualquer dúvida de que a supressão de exigências feitas por órgãos públicos consubstancia providência muito importante, urgente e necessária.

Contudo, em nossa opinião, esse processo de simplificação burocrática atinge apenas um efeito restrito de uma situação mais abrangente. As causas de uma excessiva burocratização no serviço público, com a colocação de grande número de mecanismos de controle e documentos sobre o público têm, ao nosso ver, raízes muito mais profundas e que estariam encravadas na própria mentalidade do funcionalismo público. Estes acreditam firmemente que a letra da lei, a autorização formal, os controles minuciosos possuem maior valor e força que os fatos sociais e as situações realmente enfrentadas pelos membros da comunidade.

Concordamos integralmente com o Ministro Hélio Beltrão quando, dentre outras críticas ao nosso sistema burocrático, fala que “na porta do cemitério, o atestado de óbito tem mais valor que o defunto”. Não há dúvida. Entretanto, em nossa opinião, as modificações, para serem efetivas e duradouras, teriam que ser inteiramente compreendidas pelos níveis encarregados de sua execução e gestão, a fim de que proporcionassem, globalmente, os maiores efeitos modernizadores à administração pública.

A cega obediência às normas traçadas acarreta, algumas vezes, efeitos lamentavelmente cômicos. Um amigo meu, preparando-se para gozar merecida aposentadoria, dirigiu-se a um órgão público, no Rio, solicitando informações sobre seu

tempo de serviço. Zelosamente juntou algumas cópias xerox autenticadas, para facilitar o trâmite dos documentos na repartição. Entretanto, para sua surpresa, o funcionário do protocolo recusou-se a receber a documentação, alegando que "a autenticação de documentos tinha sido dispensada nos órgãos públicos, de acordo com o programa nacional de desburocratização". E, ao devolver os papéis ao meu desapontado amigo, alertou que daquela data em diante só aceitariam documentos sem autenticação.

Naturalmente, o órgão desburocratizador não tinha imaginado que a medida pudesse acarretar tamanho desconforto para a clientela.

Assim sendo, mais do que racionalizar serviços, estudar novos *layouts* e fluxos de processo ou suprimir documentação inútil, julgamos essencial tentar modificar padrões comportamentais profundamente arraigados nos diversos níveis funcionais da administração pública. O grande problema, antes de ser relativo a aperfeiçoamento de meios e métodos, localiza-se na capacitação gerencial dos administradores públicos.

A estratégia das diferentes reformas empreendidas na esfera federal segue a pressuposição de existir, na burocracia brasileira, uma predominância de comportamentos racionais, que basicamente se aproximem do tipo de racionalidade burocrática desenvolvido no modelo de Max Weber.

Entretanto, na medida em que a racionalidade burocrática weberiana nada mais é do que a exceção — e não a regra no serviço público — a estratégia não encontra ressonância comportamental no funcionalismo público.

Deve-se notar, também, que o modelo seguido pelo programa de desburocratização já fora, em suas grandes linhas, inaugurado em 1967-69. Voltamos, agora, à linha de ataque que caracterizou como vitorioso o movimento reformista daquele período. Não padece dúvida de que muitos resultados significativos foram colhidos naquela época — e já estão sendo colhidos agora. Contudo, importa meditar sobre o número altamente significativo de modificações a realizar e o não menor quantitativo de setores e órgãos governamentais que hoje clamam pela ação desburocratizante.

Conseqüentemente, ocorre-nos perguntar se — caso o processo reformista tivesse sido racionalmente internalizado naquela época — haveria idêntica *inflação burocratizante* no nosso serviço público? Não seria esse fato um claro efeito direto da volta às linhas de conduta passadas?

Antes de prosseguirmos, convém, uma vez mais, sublinhar que a tese aqui defendida de modo algum se correlaciona com o insuficiente êxito obtido, em épocas diferentes, pelos órgãos de reforma e modernização administrativa no Brasil. Ao contrário, tão-somente nutrimos a convicção de que as ações de modernização teriam produzido efeitos mais profundos e duradouros, gerando inclusive novas forças capazes de levar adiante o processo modernizador, caso a estratégia adotada fosse plenamente adequada às necessidades e possibilidades da burocracia federal.

Nosso propósito, de acordo com estas considerações, é fornecer algumas linhas de meditação pelas quais se poderia nortear o movimento global de modernização administrativa no serviço público brasileiro. Essa será predominantemente a matéria que envolverá as partes seguintes deste trabalho. Partimos do pressuposto de que os pontos fracos do funcionamento do sistema não podem ser colocados como função isolada da atuação do funcionalismo, nem podem ser atribuídos tão-somente ao comportamento da clientela dos serviços públicos. Visaremos correlacionar as atividades de modernização administrativa à realidade institucional

brasileira, adotando, consoante este enfoque, uma concepção global e sistêmica para tratamento do problema.

### 3. *Opções estratégicas de mudança organizacional na administração pública: algumas considerações preliminares*

Apesar dos êxitos marcantes que nos últimos anos têm sido registrados pela administração pública brasileira — principalmente no campo econômico-social — parece-nos que ainda não se conseguiu empreender uma verdadeira revolução administrativa na máquina burocrática brasileira.<sup>19</sup>

Destarte, torna-se imperiosa a formação de estratégias básicas efetivas as quais, em caráter de opções, servirão para orientar o processo global de mudança no campo da administração pública. Nutrimos a impressão de que, quanto maior for o consenso a respeito da metodologia de modernização, de suas prioridades e de como se pretende implantá-la, mais coerente, proveitoso e duradouro será o desenvolvimento das ações de mudança.

#### 3.1 Os conceitos de eficiência e eficácia: a orientação para objetivos

Uma das causas da situação atualmente enfrentada se deve ao fato de que, no serviço público brasileiro, tem predominado a tendência de conceber as tarefas de administração muito mais em termos de execução racional (fazer as coisas) do que de decisão racional (decidir o que fazer). A conseqüência direta desse hábito é que os administradores públicos têm-se concentrado no processo de execução de ordens, subestimando ou negligenciando o problema da funcionalidade da ordem e da decisão. Em outras palavras, verifica-se, comumente, que existe uma “preocupação com a processualística da execução, com a *eficiência dos processos*, sem a correspondente e *antecedente* preocupação com a *eficácia dos resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, da qualidade da decisão tomada”<sup>20</sup> (grifo do original).

A distinção entre os conceitos de eficiência na execução e eficácia nas decisões revela-se de fundamental importância para os propósitos de modernização administrativa das organizações públicas. Convém notar que o critério de eficiência encontra-se relacionado com desempenho interno, enquanto que o conceito de eficácia vincula-se à *performance* externa da organização.

No primeiro caso, a organização pode ser enfocada como um sistema fechado, ou seja, plenamente neutro com relação às características do ambiente que a envolve. No outro caso — eficácia — as organizações são visualizadas como sistemas abertos, isto é, em permanente interação com o ambiente físico e social em que está inserida. Nesta última forma, torna-se imperativo, para a própria sobrevivência das organizações, que elas se capacitem a rápida e cuidadosamente captar as demandas ambientais e, também, os insumos disponíveis na conjuntura em que operam, a fim de atingir as finalidades por que são responsáveis.

<sup>19</sup> Siqueira, Wagner H. Desburocratização e executivos. *Correio Braziliense*, 1.º jun. 1979. p. 15.

<sup>20</sup> Nascimento, Kleber. Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 6(1):5-31, jan./mar. 1972.

Ao mergulharmos num esforço de reflexão relativo ao processo de modernização administrativa para o serviço público cumpre enfocar as possíveis implicações que estão no bojo dessas duas colocações. Em função delas, cremos não haver dúvidas de que as atividades de modernização devam ser essencialmente orientadas para a consecução de objetivos, para metas a serem atingidas pela organização, em contraposição a uma abordagem puramente processualística, ou seja, voltada para instrumentos e para processos.

### 3.2 O foco da ação modernizadora

Desta forma, e por entendermos que esses pontos de vista modificam substancialmente as estratégias tradicionalmente utilizadas no País para as atividades de modernização administrativa, julgamos oportuno dispensar alguma atenção à questão de foco da ação reformista em organizações do setor público brasileiro.

De forma geral, há três espécies de problemas centrais enfrentados por qualquer organização. Assim, desde que o produto gerado pela organização não é tido como desejável, os responsáveis pela ação gerencial entrevêm três áreas principais em que as modificações podem ser levadas a cabo. A primeira relaciona-se com os recursos humanos. Esforços podem ser desenvolvidos no sentido de modificar as atividades ou conhecimentos dos recursos humanos alocados à organização, ou, alternativamente, pode-se adicionar novos contingentes, dotados de técnicas, conhecimentos e atitudes diferentes, capazes de gerar novos padrões de desempenho dentro do contexto organizacional. A segunda área de atuação corresponde à tecnologia empregada. A maneira pela qual as tarefas são executadas — tanto o processo quanto o método; tanto o equipamento quanto as técnicas empregadas — pode ser alterada. O último campo de ação vincula-se à estrutura organizacional — isto é, o modo pelo qual cargos e tarefas estão agrupados e se inter-relacionam.<sup>21</sup>

O que se nota, comumente, é que, de acordo com a postura do consultor incumbido do processo de inovação organizacional, as ações de modernização tendem a enfatizar um desses determinados componentes. Destarte, as medidas preconizadas centram-se eminentemente em um enfoque específico, relacionado com um segmento da organização sob análise.

Assim é que, algumas vezes, a óptica recai sobre os aspectos da estrutura organizacional. Nesse sentido, coloca-se ênfase sobre o organograma empresarial, por se acreditar que, no componente estrutural, residem, predominantemente, os problemas existentes. Refletidas, pois, em mudanças da organização formal, são propostas as reformas julgadas necessárias. Entretanto, esse exercício de movimentar as *caixinhas* dos organogramas nem sempre produz os efeitos desejados pelos administradores. Quase que invariavelmente ocorre a perpetuação dos problemas antigos, agora abafados sob nova composição formal, ou sob novas rotulações.

Discorrendo sobre as modificações estruturais realizadas no serviço público brasileiro, no período compreendido entre 1938-45, Nascimento<sup>22</sup> afirma que “várias dessas estruturas e reestruturações foram, em última análise, meras subs-

<sup>21</sup> Athos, Anthony G. & Coffey, Robert E. *Behavior in organizations: a multidimensional view*. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1968. p. 219-44.

<sup>22</sup> Nascimento, Kleber. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. op. cit. p. 20.

tuições de rótulos que elevavam ou rebaixavam o *status* organizacional dos órgãos, mas não introduziam transformações significativas no sistema... Nalguns casos, pensava-se obter maior coordenação das atividades do sistema pela subordinação do órgão X ao órgão Y, ou pela redistribuição das atribuições das formas de um para outro órgão”.

Outras vezes, as proposições são apenas dirigidas para o componente tecnológico da empresa. Desta forma, os esforços são orientados no sentido de fazer com que as organizações absorvam tecnologia mais sofisticada, na pressuposição de que, dotando-as de instrumental mais elaborado, possam ser facilmente corrigidas as lacunas e vencidos os problemas enfrentados pela instituição. Frequentemente, entretanto, torna-se evidente que o modelo ideal preconizado não se mostra de acordo com as necessidades da organização. Isso decorre de duas causas distintas. Assim, pode ser devido ao fato de a introdução da nova tecnologia ter-se efetivado sem uma análise da adequação das estruturas em função do redimensionamento das tarefas propostas, ou alternativamente, porque as técnicas aconselhadas se mostrem muito sofisticadas para o nível cultural da organização ou do cliente dos serviços.

Sob este aspecto, uma ilustração interessante é proporcionada pela Itália. O governo italiano tem-se defrontado com os problemas decorrentes de erros comumente encontrados nas declarações de renda, desde que tais documentos passaram a ser processados por computadores. Segundo os próprios funcionários do Ministério das Finanças daquele país, os computadores costumam cometer erros em pelo menos 40% dos cálculos, o que determinou fosse promovida uma campanha de regularização desses lançamentos, através de exame rigoroso e demorado, que está concorrendo para onerar ainda mais as frágeis finanças daquele erário público.<sup>23</sup> Esse exemplo serve para mostrar os efeitos negativos decorrentes de impor uma tecnologia sofisticada a uma infra-estrutura burocrática que não estava preparada para aceitá-la, e nem foi modificada para acomodá-la. Nessas condições, ela se mostrou inteiramente incapaz de coexistir pacificamente com a nova tecnologia.

Finalmente, em algumas tentativas de modernização, enfatiza-se a necessidade de aperfeiçoar os aspectos puramente comportamentais da organização, visando a formar “um agregado de pessoas trabalhando harmoniosa e coordenadamente para a realização de objetivos previamente delineados”, segundo a visão tradicional da teoria administrativa. As ações, dentro desse enfoque, buscam principalmente obter maior integração organizacional ou se voltam, eminentemente, para a capacitação funcional dos elementos da empresa. O alcance de tais metas não significa, necessariamente, maior desenvolvimento para a organização. Os projetos de cursos e seminários destinados a desenvolver atitudes e comportamentos de pessoal, poderão degenerar, muitas vezes, em “agradável oportunidade de renovação intelectual”, “convivência interessante com especialistas em Administração”, sem a devida compensação em termos de mais e melhores serviços à clientela do serviço público.<sup>24</sup>

As ações que objetivam a inovação organizacional não podem ser somente centradas na estrutura, ou colocadas exclusivamente sobre as pessoas que integrarem na organização, ou, finalmente, enfatizadas apenas quanto à introdução de novas tecnologias. Nesse sentido, defende-se a adoção de uma linha de ação conjugada

<sup>23</sup> Willatt, Norris. A cibernética equivocada. *Jornal do Comércio*, 7 set. 1979.

<sup>24</sup> Castro, Raymundo Nonato de. op. cit. p. 100.

em que o trabalho sobre as modificações estruturais, a introdução de novas tecnologias e o desenvolvimento interpessoal possam ser feitos harmônica e simultaneamente. A idéia preponderante, nesse contexto, está no enfoque da organização como sistema sócio-técnico-estruturado, em que as providências adotadas para modernização não fiquem restritas a apenas um dos componentes citados, nem se centrem, preponderantemente, em qualquer deles.

Releva notar que existe uma interdependência essencial entre esses citados elementos. Destarte, as organizações não se constituem em sistemas mecânicos nos quais uma das partes pode ser modificada sem que provoque um efeito concomitante sobre os outros dois segmentos restantes. "Um sistema organizacional compartilha com os sistemas biológicos a propriedade de uma intensa interdependência de partes, de modo que uma mudança em uma das partes provoca um impacto sobre as outras."<sup>25</sup>

Não há elementos estruturais, tecnológicos ou comportamentais que possuem valor por si mesmos, que sejam intrinsecamente importantes, senão pelas implicações que possuam em relação a determinados problemas. Nossa experiência tem revelado, a sobejo, que reestruturações — muitas vezes extremamente complexas — não conduzem necessariamente a soluções eficazes. De igual modo, as adequações de rotinas e de fluxos. "Uma rotina de 50 passos pode ser infinitamente mais importante que outra de 500 passos; isto porque, no primeiro caso, a atividade constitui um problema para o Governo, enquanto que no segundo caso a atividade é irrelevante, à luz da escala de prioridades do sistema governamental."<sup>26</sup> Assim sendo, uma menor simplificação quantitativa no primeiro caso poderia redundar em maior proveito do que uma redução de 300 passos na segunda atividade.

Dentro da óptica sugerida, a organização passaria a se envolver num processo simultâneo de transformação de atitudes, sistemas e estruturas organizacionais, de caráter permanente e contínuo eminentemente voltado para a resolução de problemas que obstaculizam a eficácia da instituição. Nos enfoques anteriormente descritos, embutir-se-ia uma orientação de cunho mecanicista, limitada metodologicamente a instrumentos, técnicas e processos operacionais. Assim sendo, no exemplo dado as diferenças não seriam tão visíveis, posto que a importância, no caso, seria a simplificação das rotinas em si mesmas e não a resolução de problemas prioritários. Como vimos, essas duas coisas não são coincidentes.

### 3.3 A natureza das atividades

A ação de inovação organizacional na administração pública brasileira tem incidido quase exclusivamente sobre os elementos formais do sistema.

Parace-nos que a experiência brasileira, tomada em termos gerais, tem-se caracterizado por essa orientação processualística, atinente ao eventual aperfeiçoamento das normas administrativas vigorantes e dos métodos e processos utilizados, perdendo de vista os reais objetivos e a missão desempenhada pelas instituições do setor público.

O argumento de racionalidade embutido nessas reformas se apóia na premissa de que se pode obter maior eficiência caso os arranjos estruturais da burocracia facilitem o processo administrativo ao invés de obstruí-lo.

<sup>25</sup> Lawrence, Paul R. & Larsch, Jay W. *O Desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação*. São Paulo, Edgard Blücher, 1972. p. 9-10.

<sup>26</sup> Castro, Raymundo Nonato de. op. cit. p. 99.

Destarte, parte-se do ponto de vista, um tanto apressado, de que a existência de meios eficientes é a condição necessária e suficiente para o adequado funcionamento das atividades-fim. Conseqüentemente, linhas de autoridades e de responsabilidade são redefinidas; fundem-se diversos órgãos num só ou fraciona-se uma determinada instituição em diferentes organismos separados; reduz-se o número de subordinados alocados às chefias, respeitando o tradicional princípio de alcance de controle.

Os resultados dessa orientação voltada para o aperfeiçoamento de processos estão disponíveis, e podem ser avaliados sem muita dificuldade. "O saldo de quase 40 anos de reformas, na área federal . . . , nem de longe compensa o investimento financeiro do Governo . . .",<sup>27</sup> tendo em vista que, embora apresentasse um crescimento muito expressivo, a administração pública modificou-se debilmente em termos de tomada de decisão e de responsabilidades, que teria sido, talvez, o alvo mais considerado pelos reformadores.

Nada obstante a preocupação sempre presente com a efetividade da delegação de competências, que constantemente preocupou os mentores dos planos de reforma, pode-se concordar que atualmente, "na nossa burocracia, despacha-se cada vez mais e decide-se cada vez menos".<sup>28</sup>

Parece-nos oportuno lembrar que, nesse aspecto específico, é possível que estejam embutidas outras questões. Assim, talvez se possa meditar mais demoradamente sobre o fato de ser a delegação administrativa um *problema de saber delegar* ou um problema de *querer delegar* e *querer aceitar a delegação de responsabilidades*. Se por acaso aceitarmos que o segundo aspecto tem valor causal, fica patente que o remédio para a situação poderia ser amplamente complementado mediante um tratamento comportamental para os níveis decisórios.

No bojo dessa orientação processualística, coloca-se uma outra característica pouco positiva. Assim, pode-se argumentar que as ações de modernização administrativa até agora implementadas têm sido reformas *com* e *para* o setor público apenas, e não reformas *com* e *para* o público. Não há dúvida que, ao se anunciar uma ação de mudança — e se essa ação somente objetiva a classificação de cargos da esfera federal, a padronização de materiais no serviço público ou a racionalização de fluxos ou rotinas de trabalho — dificilmente poderá a sociedade global, o contribuinte ou o cliente do sistema sentir-se atraído ou interessado por assuntos que, eventual e remotamente, poderá envolvê-lo no futuro.

As atividades de inovação organizacional devem colocar o fulcro da atuação nas atividades-fim dos organismos governamentais, ao invés de se concentrar na revisão de atividades-meio (pessoal, material, documentação, sistemas contábeis e orçamentários etc.). A opinião pública será envolvida pela ação modernizadora caso haja um enfoque voltado para a resolução de problemas dos objetivos-fim da atividade governamental, e que resultem em melhoria do sistema de ensino, tanto qualitativa quanto quantitativamente; aperfeiçoamento do sistema de atendimento hospitalar e de seguridade social; aumento da oferta energética, ou de abastecimento d'água e rede de esgotos. Em suma, enquanto não for adotada uma ênfase nas atividades-fim da administração pública — envolvendo os interesses da clientela — a modernização ganhará um eco apenas restrito aos setores internos.

<sup>27</sup> Id. *ibid.* p. 103.

<sup>28</sup> Nascimento, Kleber. Reflexões sobre a estratégia . . . op. cit. p. 11-50.

### 3.4 Gerência participativa

As profundas e necessárias modificações originam-se precipuamente das políticas e procedimentos adotados nos processos de mudança e dos estilos de supervisão das atividades de inovação organizacional adotados pelos níveis gerenciais mais altos da empresa. Naquelas organizações em que as atividades de modernização se cingem ao desenvolvimento de esforços para detalhar minuciosamente as relações de poder e de autoridade bem como os métodos e procedimentos que os consultores julgam deverão ser empregados, dizemos que a metodologia observada é puramente processualística ou mecânica, em contraposição a um padrão orgânico que carrearía maior vitalidade à organização.<sup>29</sup>

Enquanto que os sistemas mecânicos são caracterizados por uma rígida separação das especializações funcionais e pela definição precisa de responsabilidades e de poderes, os sistemas orgânicos se apresentam mais adaptáveis: os cargos perdem aquela sua definição formal e os canais de comunicação se abrem para a passagem de consultas e mensagens endereçadas a todos os níveis da organização, ao invés de existirem apenas para passagem de informações para escalões superiores e de recepção de ordens transmitidas dos níveis hierárquicos mais altos.

Neste último caso há, conseqüentemente, uma intensa participação do corpo de funcionários das organizações que empreendem o processo de mudança. Isso se nos afigura extremamente importante, de vez que somente com a institucionalização de estilos gerenciais participativos poder-se-á alcançar o objetivo de modernizar a instituição. Ao incentivar a participação dos dirigidos e dirigentes nas tomadas de decisão que afetam os destinos da organização, dentro de uma forma de co-gestão ativa e real, visa-se transformar cada um dos membros de sua força de trabalho em efetivo agente de mudança.

Nas ações de modernização pode-se distinguir, por conseguinte, dois tipos de gestão. Em algumas, a competência decisória e executiva tende a se diluir pela organização, envolvendo camadas cada vez mais amplas dos recursos humanos alocados à organização. Em outras, a liderança de reforma tende a permanecer altamente concentrada, isolando-se dos níveis técnicos que possuem, realmente, o poder de implantação das medidas propostas.

O estilo insulativo — ou seja, o de retração e distanciamento dos mentores das ações modernizadoras — tem caracterizado a experiência administrativa brasileira. Os diferentes níveis técnicos atingidos pelo movimento inovador raramente se sentiram responsáveis pela execução das medidas preconizadas e, conseqüentemente, nunca se vincularam comportamentalmente às tentativas de mudança. Seu grau de comprometimento atingia apenas aspectos legais, formalísticos ou estatutários. E tais compromissos são de todo insuficientes para garantir a geração de mudanças.

### 3.5 Gradualismo

As ações de reforma e modernização administrativa levadas a efeito no serviço público brasileiro têm sido marcadas por um amplo campo de abrangência, incidindo, de uma só vez, sobre um grande número de frentes — ou, muitas vezes, sobre a totalidade das metas escolhidas como objeto de mudança.

<sup>29</sup> Id. *ibid.* p. 25.



Esse globalismo por que se tem pautado a experiência brasileira de inovação administrativa encontra mais antigas ilustrações nas tentativas de implantação do sistema de mérito e da centralização de compras governamentais, ocorridas nas décadas de 30 e 40. Podemos, também, citar exemplos no terreno dos diversos planos de classificação de cargos para todo o serviço público, levados a efeito até em épocas mais recentes.<sup>30</sup> O próprio Decreto-lei n.º 200, de 1967, configura uma reforma global, embora estabeleça, em seu art. 146, um estágio de implantação gradual, segundo etapas específicas.

Em contraposição, pode-se pensar num estilo de estratégia cujas ações entendem uma escala de prioridades, segundo critérios detremindados e, de acordo com tais parâmetros, parte-se para a eleição dos objetivos a atingir.

Optar por uma estratégia gradualista impõe, portanto, a definição preliminar de prioridades e a adoção de critérios seletivos dos problemas a serem atacados. Em processo de escolha se assenta na premissa de que nem todos os problemas do governo têm igual importância, num determinado momento, para o cliente ou para a coletividade.

Ao contrário do enfoque globalista, que não reconhece e nem reflete prioridades, ao emprestar igual importância a quaisquer aspectos, a abordagem gradualista parte do pressuposto de que há pontos críticos para o funcionamento administrativo, e, por conseguinte, têm significância prioritária para a ação do governo junto aos sistemas clientes interessados ou junto aos usuários dos serviços prestados.

Considerando a inevitabilidade de escassez de recursos alocados às instituições públicas, cumpriria concentrá-los na consecução de objetivos críticos para a organização, isto é, aqueles que possibilitassem a obtenção de mais elevadas taxas sociais de retorno dos investimentos feitos, dentro dos menores prazos. A partir daí, as ações poderiam ser estendidas para campos menos críticos.

Defendemos, portanto, o ponto de vista de serem as ações de modernização concentradas, segundo prioridades, em determinadas áreas críticas, selecionadas com base na importância para o desenvolvimento do país e ponderando variáveis tais como tempo de realização, custo e repercussão social do empreendimento.

As ações seriam desenvolvidas mediante a implementação de projetos específicos, confiados a grupos de trabalho com responsabilidade direta pelo efetivo atingimento e sob a estreita supervisão do órgão de modernização administrativa.

Pode-se argumentar que a burocracia deveria, ela mesma, ter suas unidades consultoras próprias, ou seja, uma unidade administrativa especializada em modernização administrativa, à qual incumbiria assistir as unidades organizacionais interessadas no processo de mudança. Mesmo assim, dificilmente essas unidades especializadas podem prescindir da colaboração de consultores externos, de vez que devem atender a toda sorte de solicitações assistenciais.

O relevante papel a ser cumprido pela consultoria externa não pode ser esquecido ou relegado a segundo plano. Entretanto, ao se entregar as complexas tarefas de modernização administrativa unicamente à responsabilidade da consultoria externa, incorre-se em sérios riscos para a organização analisada, como mencionaremos logo em seguida.

<sup>30</sup> Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia... op. cit. p. 25-31; e Wahrlich, Beatriz M. de Souza. op. cit. p. 27-75.

### 3.6 Modernização administrativa e consultoria externa

Naturalmente, muitas vezes se torna extremamente difícil que os próprios membros da organização empreendam, eficazmente, o processo de mudança. Daí resultar acertado, em princípio, uma união dos membros da organização com uma equipe de consultores externos que passam a constituir uma equipe mista, para fins de reformar a instituição.

Os riscos estão no fato de, muitas vezes, consultores externos empregarem meros processos de transplantação, transferência e enxertia de casos já vivenciados em outras organizações, como formas estratégicas adequadas para atingir os alvos visados.

Esta busca de atalhos pode, entretanto, resultar negativa para a organização, tendo em vista que os elementos a modificar raramente são idênticos. Os pacotes — contendo recomendações para mudar atitudes comportamentais, ou para alocar modernos equipamentos ou, ainda, para eleger práticas administrativas e formas organizacionais avançadas — resultam inócuos, porquanto distantes da realidade organizacional da instituição analisada.

Em outras palavras, nessas abordagens de modernização administrativa ressaltam-se dois traços característicos. O primeiro diz respeito ao fato de os responsáveis pelos programas de modernização administrativa adotarem uma postura de engajamento na organização, a fim de efetivar uma aprendizagem preliminar dos fenômenos típicos da instituição sob análise e, posteriormente, recomendarem soluções que na maioria das vezes não são implementadas, seja em decorrência da resistência às mudanças sugeridas, seja pela completa ausência de capacidade gerencial para efetivá-las convenientemente. Em outras palavras, estudam-se detalhadamente os aspectos que deveriam ser mudados e propõem-se remédios para eles. Entretanto, muitas vezes tais aspectos são meros efeitos de causas que permanecem encobertas e, desta forma, os mecanismos de correção preconizados se revelam inócuos.

O segundo ponto se relaciona com o fato de as ações serem implementadas de cima para baixo, sem qualquer conhecimento da clientela que se intenta atingir. O pequeno grupo técnico incumbido da matéria estuda, muito sigilosamente, todas as modificações que se mostram necessárias dentro de sua perspectiva de análise, e depois, como uma bomba, as soluções engendradas começam a estourar em todos os segmentos da organização, para surpresa daqueles que nela trabalham.

Ademais, e em última análise, as reformas elaboradas segundo essas metodologias se envolvem num contexto puramente processualístico, e apenas temporária e superficialmente modificam a gama de problemas detectados na organização estudada. Passado o efeito, ou seja, a *ação reformista*, voltam a imperar aquelas causas geradoras dos problemas organizacionais que se buscou combater.

Torna-se necessário frisar que, em nossa opinião, a modernização deve processar-se endogenamente; deve ser fruto do trabalho do pessoal alocado na organização. Dentro do nosso ponto de vista, ao consultor externo cumpre o papel precípua de mostrar alternativas de ação disponíveis para a instituição e, de maneira alguma, compete-lhe *fabricar* as soluções ideais a serem utilizadas pela organização em mudança (embora isso ocorra não raramente). Assim sendo, ao diminuir a preponderância do papel atribuído ao consultor externo na organização, através da colocação de equipes mistas, diminui-se a probabilidade de as reformas empreendidas não atenderem aos objetivos organizacionais.

Importante, portanto, é que se imprima a esse processo, deliberadamente, um cunho de orientação para a resolução de problemas prioritários do sistema-cliente, tendo em vista que, assim, mais rapidamente se atinge melhores padrões de eficácia organizacional, em função de se ter imprimido anteriormente um padrão de objetividade ou de finalidade ao processo de mudança.

Torna-se mister, portanto, considerar preliminarmente a missão desempenhada pelos organismos públicos em sua constante interação com a sociedade brasileira. Nessa perspectiva, cumpre estabelecer, como critério básico para a definição dos objetivos de modernização, que a ação inovadora se desenvolva de forma a atender integralmente às novas demandas e expectativas dessa sociedade e, em especial, às da clientela específica dos serviços públicos: os contribuintes. Estes, licitamente esperam pelo melhor atendimento possível, proporcionado pelos recursos públicos alocados ao órgão-cliente, com a finalidade de bem cumprir os objetivos programados pelos planos governamentais.

#### 4. Conclusão

O setor público brasileiro tem apresentado uma sensível e continuada taxa de expansão dentro das atividades exercitadas pelo sistema econômico do País.

Nos últimos anos, esse processo de intervenção ganhou ainda maior relevância, porque o Estado brasileiro se voltou decididamente para o fortalecimento de setores básicos, com o fito de manter a coerência do tripé em que se encontra apoiada a estrutura econômica — formado pelas empresas privadas nacionais, empresas multinacionais e organizações estatais — e, em função desse papel, buscou obter maiores índices de desenvolvimento econômico e, destarte, atender aos anseios da comunidade, imprimindo melhor qualidade aos serviços prestados.

Contudo, quanto maior o setor público foi-se tornando, tanto maior preocupação derivou para o propósito de gastos públicos. Começou-se a colocar ênfase quanto à desejada responsabilidade governamental sobre os dispêndios realizados pelo Governo.

Desta forma, as crescentes intervenções e encargos assumidos pelo setor público fizeram aumentar a necessidade de aperfeiçoar a gerência dos recursos globalmente alocados aos diversos setores que compõem a estrutura econômica do País. Uma sentida necessidade de planificação das atividades públicas foi cada vez mais freqüentemente esposada por diversos segmentos da população e pelos escalões superiores do Governo.

Ainda que inúmeros esforços tivessem sido desenvolvidos com esta finalidade precípua, em épocas distintas, as atividades de planejamento não haviam conseguido obter, até a metade da década de 60, o caráter de continuidade na esfera de administração pública do País. Os planos governamentais até então exercitados podem ser pacificamente colocados como empreendimentos isolados dentro de períodos governamentais específicos.

Dentro da nossa linha de raciocínio, a expressão planejamento de governo designa um processo que se inicia pela análise da realidade, pela reflexão e pela proposição de objetivos. Desta maneira, estabelece-se um segmento vetorial que parte da realidade atual em direção a um modelo futuro proposto. Ao longo desse vetor de desenvolvimento, torna-se necessário tomar decisões que induzam os diversos agentes de mudança a se comportarem com eficiência e criatividade, visando a conseguir que as metas propostas sejam atingidas.

Para tanto, o planejamento recolhe e analisa informações, elabora e avalia alternativas de ações futuras, subsidia decisões políticas e realimenta este processo ao avaliar a eficácia das decisões tomadas. Dentro dessa conceituação, portanto, o modelo de posicionamento futuro serve para o exercício de avaliação de alternativas, assim como para o direcionamento do vetor. Cabe realçar, entretanto, que é ao longo deste segmento vetorial que se concretizam as tarefas cotidianas do planejamento.<sup>31</sup>

As metas traçadas pelo planejamento seriam, então, uma colocação qualitativa da vontade e das aspirações governamentais: um eixo, uma bússola, uma diretriz. Por seu turno, a alocação de recursos orçamentários em cada um desses objetivos passa a ser o instrumental que permite o cumprimento de cada ponto proposto. Seria, assim, a expressão da busca de concretização de objetivos do governo; a base de custo para torná-los realidade.

A emergência das modificações empreendidas na sistemática de orçamentação pública — que se concretizaram com a instituição do orçamento-programa — vieram oportunamente demonstrar as preocupações tendentes a fazer com que os servidores públicos se sentissem responsáveis pelo alcance dos objetivos escolhidos pelo Governo e pelas ações que, nesse sentido, decidissem implementar. O trecho seguinte transmite a manifesta cautela do Governo quanto à eficácia dos dispêndios públicos: "... O Governo, com o correr do tempo, cresceu de tamanho e ampliou consideravelmente sua influência na vida econômica. Além de traçar as regras gerais do jogo, além de determinar a política econômico-financeira, é ele hoje o maior investidor e operador de serviços de infra-estrutura, energia, transportes e comunicações e um dos maiores contratadores, compradores e fornecedores de bens e serviços do país, com influência decisiva na oferta e na procura. Nestas condições, qualquer programa de desenvolvimento, assim como qualquer programa de estabilização, estão condicionados, em última análise, ao grau de eficiência de seus próprios serviços..."<sup>32</sup>

O atual estágio de planejamento brasileiro revela considerável grau de amadurecimento. Num sentido amplo, o planejamento governamental retrata um permanente processo de racionalização de decisões, visando ao atingimento de determinados objetivos e fins estabelecidos para a sociedade. Como instrumento, como técnica, pressupõe a definição da política de desenvolvimento. Ao procurar fornecer opções para a realização da política de desenvolvimento adotada, apresenta alternativas de estratégia para a melhor utilização de recursos.<sup>33</sup>

Há, hoje, plena consciência de que o Estado, intervindo crescentemente na economia brasileira, atingiu, na presente década, uma posição de extrema importância na alocação e distribuição de recursos necessários ao nosso desenvolvimento econômico e social. Tais recursos empregados — humanos, materiais e financeiros — permitem o atingimento dos objetivos de Governo, estrategicamente eleitos pelos dirigentes públicos. Por conseguinte, as ineficiências que eventualmente ocorrem na máquina administrativa governamental implicarão na perda parcial

<sup>31</sup> Wilhelm, Jorge. *Planejamento e execução*. Paper apresentado ao Painel de Planejamento e Execução, promovido pela Fundação Getúlio Vargas/Dasp/Semor. Rio de Janeiro, 25.4.78. p. 5.

<sup>32</sup> Beltrão, Hélio. Conferência. São Paulo, 27.7.67. Reproduzida em *Reforma administrativa em marcha*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Escritório da Reforma Administrativa, 1969. p. 85.

<sup>33</sup> Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. Planejamento de Governo no Brasil. *Boletim Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 3(1/2):1-4, 1975.

ou total desses insumos, dificultando que sejam atingidas as metas e cumpridos os planos traçados.

Tornou-se de fundamental importância, portanto, coibir essas constatadas disfunções, sopesando as possibilidades abertas para provocar a agilização e modernização da máquina burocrática do País. Esse campo de atividades começou a constituir meta importante da ação governamental.

Ao enfocarmos o sistema de planejamento federal brasileiro, encontramos, nele embutida, a função-objetivo, que consiste na racionalização das decisões e coordenação da ação do Governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento. Notamos, também, a existência de funções-instrumento, relacionadas ao atingimento de objetivos governamentais em diferentes campos, tais como: a) à pesquisa, às informações e aos recursos humanos; b) ao planejamento, à programação e ao acompanhamento da execução; c) à orçamentação e ao acompanhamento da execução orçamentária; d) à modernização administrativa dos organismos governamentais; e) à articulação com estados e municípios e à coordenação internacional.

O desenvolvimento dessas funções se espraia verificadamente pelos órgãos setoriais e pelos órgãos seccionais componentes do sistema, pressupondo, assim, um relacionamento mais próximo ao nível central que os direciona.

Com a instituição de um órgão para cuidar especificamente de modernização administrativa, pretendeu o Governo emprestar nova feição à problemática de inovação organizacional no setor público. Os esforços de modernização administrativa assim enviados iriam diferir das experiências anteriores por conceberem a atividade de modernização como uma tarefa infundável, permanente, contínua, ao invés de tratá-la com o caráter episódico, intermitente e concluível com a aplicação de um determinado instrumento legal.

Não resta dúvida que um considerável progresso foi alcançado, no País, com respeito à metodologia de planificação governamental. Nada obstante, parece-nos que algumas condicionantes de ordem social, cultural e política estariam, de certa forma, obstando o aprimoramento da ação modernizadora do Governo. Dentre esses fatores poderíamos citar a resistência passiva no que concerne à substituição de feudos autônomos, ainda hoje profundamente encravados em lugares-chave da estrutura de muitos órgãos públicos e que, unidos por um sentimento de solidariedade, relegam as técnicas e a filosofia de planejamento a plano inferior, mantendo-se atrelados a práticas antigas e conhecimento empírico. Há também que considerar a inércia das rotinas administrativas utilizadas no serviço público que, na maioria das vezes, não favorecem a modernização pretendida.

Por outro lado, dada a ênfase emprestada às matérias de ordem econômica no sistema de planejamento de Governo, deixa-se de examinar, com a cautela que seria desejável, algumas outras variáveis importantes, tais como, por exemplo, a organização administrativa do serviço público, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de vinculação dos planos com a execução, e a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento.

A ausência dessas variáveis afeta a sistemática de planejamento, que passa a oferecer apenas soluções parciais aos problemas enfrentados. Assim é que, na sistemática observada e implementada de acordo com as diretrizes traçadas pelo Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, optou-se por um modelo administrativo que centralizou as decisões e estabeleceu a descentralização da execução pelos diversos setores integrantes da estrutura sistêmica de planificação. As tarefas referentes à execução dos planos estão profundamente dispersas entre várias instituições que, em geral, não se envolveram previamente no processo decisório que determinou,

em última análise, as metas a serem alcançadas. Nesse caso, elas se sentem pouco responsabilizadas pela otimização das operações. A nosso ver, esta seria uma explicação para o fato de ainda não se ter conseguido mais elevadas taxas de eficácia e eficiência no serviço público.

De fato, a implantação das atividades de planejamento — e, por extensão, as ações de modernização administrativa — têm sido confundidas com a elaboração de um documento material contendo diagnósticos e diretrizes de atuação. Perde-se de vista os aspectos de execução e de controle do modelo instituído, que ficam tão-somente na alçada de níveis gerenciais (setoriais) e operacionais da administração pública, sem que se consiga manter uma vinculação mais estreita com o nível mais alto, de planejamento estratégico central, que o criou.

De um lado, portanto, encontramos um grupo que trata do conjunto de etapas sequenciais, que se iniciam com os estudos preliminares e terminam com a outorga do plano a ser executado. De outro lado situam-se os encarregados da execução do plano. Esta distorção produz uma profunda ruptura no processo de ação modernizadora do Governo, seccionando-o quase que completamente, em decorrência do fato de que situam em campos diametralmente opostos os elaboradores do plano e os executores das metas nele alvitadas.

Como consequência da sistemática observada, nota-se que nos níveis inferiores do sistema os órgãos incumbidos dessas atividades ficam um tanto descoordenados. Não lhes sendo requerida qualquer participação na elaboração das ações modernizadoras, ficam sem informações sobre as condições de execução e quanto ao controle que, formalmente, deveria realimentar o processo global.

Seria de particular interesse que se procurasse obter maior aprimoramento da ação modernizadora do Governo federal. Um dos meios que poderiam ser tentados refere-se à possibilidade de mais amplo debate sobre a estratégia utilizada no processo, permitindo maior participação dos órgãos e setores interessados, os quais, em última análise, vêm a ser agentes da desejada transformação. Além disso, parece-nos da maior relevância requerer, sistematicamente, que as unidades integrantes do sistema explicitem os objetivos finais pretendidos e estabeleçam estratégias eficientes para alcançá-los.

Finalmente, cabe colocar em evidência que alguns fatos ocorridos ultimamente poderão acarretar profundas implicações não só para o processo quanto para o desenvolvimento das políticas de modernização administrativa. A questão se prende ao fato de, recentemente, nova ênfase ter sido emprestada à matéria. No início do corrente ano, foi instituído o plano nacional de desburocratização, entregue à responsabilidade do mais alto nível decisório do escalão governamental.

Parece-nos interessante consignar que, desta forma, dois setores distintos — em *status* e em metodologia — começaram a se envolver com as questões atinentes à modernização. Num deles, as ações são de caráter operacional, eminentemente voltadas para a correção de fluxos e rotinas e para a eliminação de papelório e de exigências desnecessárias que incidem, indistintamente, sobre a comunidade. As ações, nesse caso coordenadas por Ministro Extraordinário, têm obtido profunda ressonância na sociedade.

É possível que a divulgação ampla dos trabalhos de desburocratização esteja a se refletir sobre a atuação da Semor, que atualmente parece relativamente inibida, mal tendo esboçado — para o grande público — uma linha de planejamento dos objetivos a serem alcançados pela instituição, na presente gestão governamental.

Por outro lado, existe também a diferença metodológica. Os trabalhos de desburocratização — de todo necessários, úteis e proveitosos — vinculam-se preci-

puamente a metas de curto prazo e, por isso, consagram uma metodologia de rápida desobstrução de canais burocráticos e alívio do trabalho da clientela. Entretanto, os resultados auferidos contribuem muito pouco para atingir ou modificar os comportamentos aceitos pelo funcionalismo público no que respeita à eficácia gerencial que, segundo nosso entendimento, resumiria o cerne das necessidades de modernização num país de elevado estágio de crescimento.

Parece oportuno considerar que todo o trabalho de modernização e desburocratização administrativa descende, fundamentalmente, dos padrões comportamentais e da capacidade técnico-gerencial dos recursos humanos envolvidos no processo. Deve-se também admitir, de modo mais específico, que uma das principais causas do funcionamento deficiente do serviço público brasileiro reside na função gerencial. O exagerado culto ao padrão formal, o ritual da tomada de decisões — os receios e as postergações nele envolvidos — contribuem para que os objetivos traçados pelo governo muitas vezes não sejam atingidos e, outras vezes, atingidos a um alto custo.

Não carece dúvida de que o processo de erradicação dessas disfunções é demorado e difícil. Existe, entretanto, grande probabilidade de êxito caso se estabeleça uma estratégia de médio prazo, baseada num modelo participativo, em que as inovações sejam trabalhadas endogenamente e com vistas à obtenção de eficácia gerencial.

Destarte, os resultados das ações governamentais tornar-se-ão mais evidenciados caso ocorra uma institucionalização de práticas gerenciais mais efetivas na administração pública do País. A adoção de instrumental desse porte contribuiria para a formação de uma estrutura básica capaz de aperfeiçoar a qualidade das decisões tomadas e aumentar o nível de desempenho das organizações componentes do setor público brasileiro.

### *Bibliografia*

- Beltrão, Hélio. *Reforma administrativa, filosofia básica, princípios*. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1968.
- Castro, Raimundo Nonato de. Carta estratégica de reforma administrativa de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(2):95-107, jan./jun. 1969.
- Cunha, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro, MEC/Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.
- Garcia, Fernando Coutinho. Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo. In: *Modernização administrativa*. Brasil, Ipea/Semor, 1978. p. 7-53.
- Guerreiro Ramos, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca de um modelo de possibilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1(2):7-42, jul./dez. 1967.
- Nascimento, Kleber T. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1(1):11-50, jan./jun. 1967.
- . Implicações do moderno conceito de administração pública para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 6(1):5-30, jan./mar. 1972.
- Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(1):7-25, jan./jun. 1969.
- Siqueira, Wagner. Desburocratização e executivos. *Correio Braziliense*, 1.º jun. 1969. p. 15.
- Suzigan, Wilson. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Ipea, 5(2):433-74, dez. 1975.
- Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 8(2):27-75, abr./jun. 1974.