

Políticas governamentais e controle organizacional: reflexões sobre o caso brasileiro*

LUCIANO ZAJDSZNAJDER**

É evidente que o aspecto principal da condução dos negócios de uma sociedade assenta-se na identificação dos problemas mais importantes e na formulação das políticas que sejam ao mesmo tempo convenientes e factíveis. A dificuldade que se apresenta a seguir é a da garantia de que tais políticas sejam efetivamente cumpridas pelos órgãos públicos. Este é o tema do presente trabalho, que busca sintetizar algumas observações e conclusões das investigações realizadas pelo Programa de Pesquisa Organizacional e Administrativa, do Convênio EBAP/FGV-SEMOR/Seplan-DASP, levado a cabo no primeiro semestre de 1978.

Na medida em que a administração pública brasileira vem buscando distinguir duas esferas de ação — a administração direta e a administração indireta — cabendo à segunda o principal papel de execução das tarefas na órbita federal, o controle da execução das políticas governamentais dirige-se principalmente para esse conjunto organizacional.

O problema do controle e da avaliação das ações governamentais apresenta-se sob dois aspectos. O primeiro diz respeito ao abuso do poder e dos privilégios, na forma de apropriações indébitas, concussões e distribuição de vantagens. O segundo aspecto diz respeito ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela política governamental. Esses dois aspectos podem apresentar-se de formas não excludentes. É possível cumprir os desígnios da política governamental e mesmo assim utilizar, para vantagens próprias, o poder de que se dispõe. É possível deixar de cumprir tais desígnios, sem abusar do poder de que se dispõe. E é possível — o que constituiria o pior dos casos — deixar de cumprir a orientação governamental e utilizar indevidamente o poder delegado.

* Trabalho apresentado na II Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração — Anpad, João Pessoa 2325 de agosto de 1978.

** Chefe do Departamento de Estudos Organizacionais da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Essas situações são, digamos, extremas. Na prática, é difícil um total afastamento das orientações governamentais, quando estão bem formuladas. De outra parte, a cultura dos quadros dirigentes estabelece, de acordo com inúmeras características da sociedade e da época, uma fronteira mais ou menos elástica entre o lícito e o ilícito. Aparentemente, a capacidade de disseminação desses padrões apresenta-se como semelhante à de informações em um mercado de competição perfeita, sendo as pressões uniformizadoras eminentemente grandes. Estudiosos da administração pública em países subdesenvolvidos ficaram bastante espantados com tal disseminação, decorrente, entre outras razões, da falta de clareza entre dispor de poder em um órgão público e dele dispor para fins privados.

É verdade que boa parte das atenções em termos do controle das ações governamentais recai sobre as questões de uso indevido do poder. Trata-se, sem dúvida, de um fenômeno mais chocante, na medida em que, em certos casos, se aproxima da apropriação ilícita, que contraria mandamentos morais e, portanto, fere parte da consciência humana. Há também a reação do contribuinte, bastante diluída entre nós, que considera como sua propriedade o que foi apropriado. E há também a ambivalente reação de “inveja dos aproveitadores”.

É difícil estabelecer uma classificação dos atos ilícitos pela intensidade e frequência de sua ocorrência. A compreensão do funcionamento das organizações permite reconhecer sua possível localização, por meio dos poderes disseminados. Em geral, tais atos podem ser cometidos nas áreas de decisão quanto à contratação de pessoal, rendimentos, compras para consumo corrente e compras de investimento.

Sem dúvida as vantagens crescem nessa mesma ordem. Podem ainda apresentar-se no conjunto de outras ações que se encontram no âmbito decisório das organizações: concessão de financiamentos e prazos, fiscalizações e regulações, acompanhamento de serviços. Em suma, em todas as oportunidades de negociação que se podem tornar negócios.

Também a pressão para tais atos não parece surgir unicamente no seio do próprio Estado. Os padrões de consumo e de ostentação da sociedade abrangente, a forma como aí se apresenta a competição — menos em termos de competência e de excelência, do que em termos de capacidade de ganhar com facilidade e de gastar sem preocupação — tem muita — e às vezes incontornável — influência. De outra parte, a perda de significação da mentalidade de serviço, que deveria estar presente no Serviço Público, tem um papel cujo peso exato é difícil de avaliar, embora a sua importância não possa ser ignorada. Sua ausência apresenta-se na forma de um *esprit de corps* sem densidade, resultado tanto das relações trabalhistas do tipo privado — CLT — nas entidades públicas, como também da relativa “privatização” de um bom número delas. O problema da falta desse *esprit de corps*, dessa mentalidade, é, porém, mais complicado e mais profundo, e sua análise nem cabe ser aqui feita.

Não obstante o repúdio que devam merecer tais delitos, que parecem avolumar-se à medida que o Estado tende à desintegração, com predomínio das partes sobre o todo e com o enfeudamento dos órgãos governamentais, o seu custo social pode ser relativamente pequeno. Além disso, os controles necessários parecem tornar-se crescentemente caros na medida em que se apresentam mais minuciosos e mais sofisticados. Os mecanismos de fiscalização de renda e, principalmente, de propriedade, tem de ser muito desenvolvidos, tanto no próprio País, quanto no exterior. Ademais, é sumamente difícil evitar as operações triangulares, em que as vantagens e benefícios são dados e associados, aparentados ou não. A literatura administrativa sobre controle reconhece essa dificuldade. As próprias multinacionais, mesmo com métodos sofisticados, levam seus “banhos” nas filiais e até na matriz.

Bem mais grave e de maiores efeitos sobre a vida da sociedade são as ações governamentais que fogem à orientação do Governo — na suposição de que tal orientação tenha sido formulada segundo uma visão estratégica. A formulação de diretrizes governamentais, com base em uma estratégia, significa que das organizações públicas se esperam certos resultados dos quais, por seu turno, dependem outros. As falhas parciais podem inviabilizar programas, e a descoordenação resultante de ações desarticulares põe por terra os planos melhor concebidos.

Há evidências de que, no caso brasileiro, o afastamento dessa orientação decorra das seguintes causas principais: a) formulação, a nível insuficiente de especificidade, de políticas, objetivos, diretrizes e metas; b) insuficiente capacidade dos órgãos responsáveis para supervisionar, orientar e controlar os órgãos governamentais encarregados de execução; c) carência de meios para que organizações que não componham o Executivo (legislativos e entidades não governamentais) realizem o controle, acompanhamento e avaliação necessários.

A formulação insuficiente diz menos respeito a objetivos gerais a serem alcançados — em relação a que o planejamento brasileiro realmente já tem atingido um bom nível — do que a atribuições de responsabilidades organizacionais, em termos de que órgão vai fazer o quê, de que forma, por quanto tempo, em que período etc. Em parte, essas definições mais específicas tornam-se difíceis pelo pouco conhecimento que se dispõe do potencial dos órgãos públicos, como também pela suposição de que uma intensa disciplina pode inibir a capacidade criativa tão necessária aos processos de desenvolvimento. Entretanto, um certo nível dessa disciplina é mais que necessário, quando mais não seja pela escassez de recursos.

A falta dessas definições tem resultado em desvios nas orientações de órgãos públicos, com muitos exemplos notórios. Nesse ponto, constitui-se uma possível ponte entre o ilícito mencionado e a fuga das orientações governamentais básicas. Na medida, por exemplo, em que a política de compra para investimentos não está “amarrada” a outras diretrizes governamentais — no tocante à geração de emprego ou a problemas de balanço

de pagamentos — ampliam-se as alternativas do funcionário governamental, e suas decisões aproximam-se perigosamente do “negócio”, devido ao aumento dos vendedores em potencial. É bem verdade que um número reduzido de vendedores potenciais pode também gerar situações de conluio, as quais tenderiam aparentemente a se reduzir na medida em que as diretrizes e especificações fossem melhor definidas.

Outra decorrência dessa formulação das políticas em nível insuficiente de especificidade é que, à medida que as organizações públicas se afastam dos objetivos governamentais, a reação é a da centralização das decisões e aumento do controle, ou seja: a necessária descentralização perde a sua efetividade, ao mesmo tempo que se congestionam os centros maiores de decisão com atribuições que não lhes deviam competir.

A segunda causa do cumprimento imperfeito e mesmo do distanciamento das políticas estabelecidas está na capacidade insuficiente dos órgãos responsáveis pela orientação, supervisão e controle, ou seja, os ministérios. Tem-se explicado essa insuficiência pela falta de recursos dos ministérios para a contratação de pessoal qualificado, pelas diretrizes restritivas do DASP, enquanto se assinala, com justa razão, que muitas organizações descentralizadas possuem maior poder de manobra e de barganha nesse sentido. Tal argumento tem o seu peso, dada inclusive a maior densidade de muitos órgãos da administração descentralizada frente ao seu ministério respectivo. O Ministério das Minas e Energia é o exemplo típico, com a Petrobrás. Vale e Eletrobrás compondo seu universo descentralizado.

É nossa impressão que mesmo que os ministérios dispusessem de maiores recursos para contratação de pessoal melhor qualificado, dificilmente a supervisão poderia ser eficaz. Em primeiro lugar a supervisão de uma organização de porte, seja ela uma grande empresa pública ou uma universidade, demanda experiência e conhecimentos disponíveis exatamente por aqueles que se encontram na gestão dessas organizações, e que também são escassos. Além disso, as tarefas de execução são mais gratificantes — em todos os sentidos. . . — do que aquelas de supervisão.

A supervisão, para ser eficaz, deve fazer-se acompanhar de uma certa dose do poder de aplicar sanções. A independência financeira de certo número de empresas públicas é evidente impeditivo, porque nesse âmbito apresentam-se em melhor posição que os próprios ministérios. Além disso, a relativa independência política de inúmeras organizações descentralizadas frente aos ministérios torna também difícil a supervisão.

Frente às condições atuais dos recursos e capacidades dos ministérios, o que se verifica é de fato uma forte tendência à destruição do sentido da descentralização. Ou ela se apresenta excessiva, especialmente nos casos dos órgãos autofinanciáveis de Governo, ou então apenas timidamente se realiza, que é o caso das organizações governamentais muito dependentes dos recursos liberados pelo ministério.

Essa é uma situação que define uma condição paradoxal para o Estado brasileiro. Em termos dos recursos que se encontram à sua disposição, tanto

em referência a fluxos quanto a estoques, ele se apresenta em uma situação sem par em toda a história nacional. Simultaneamente é, com frequência, insuficientemente forte para pôr em ação suas próprias políticas, segundo o desenho institucional moldado pelo Decreto-Lei nº 200. E aqui se coloca, sem dúvida, parte das razões para a dificuldade de continuidade do autoritarismo. Para garantir a execução segundo os objetivos formulados, vê-se o Governo compelido a centralizar, contrariando todo o espírito dos padrões administrativos que se prega e se pretende praticar.

A parcela mais autônoma do conjunto organizacional descentralizado age, portanto, com maior independência, o que não quer dizer que deixe de seguir um padrão. E esse padrão é aquele determinado pela menor resistência, ou seja, segue os processos mais intensos e de maior peso da estrutura econômico-social. Se as forças maiores têm um sentido inflacionário, tende a segui-las, muito embora a política do Governo enfatize exatamente o oposto. Se as forças maiores forem no sentido de endividamento externo crescente, movem-se nessa direção. Se as forças forem no sentido de investimentos intensivos em capital, ou então de fortalecimento do setor financeiro da economia, seguem nessa direção. Temos então o peso do Estado a serviço de orientações que muitas vezes não definiu e às quais, com frequência, se opôs, tanto em planos gerais quanto em orientações tópicas.

Esse diagnóstico pode parecer incorreto àqueles que afirmam o afastamento do Estado da sociedade civil. De fato, a situação é de duplo caráter, e representa uma total inversão. A parte do Estado que deveria estar mais mergulhada na sociedade civil — aquela que formula, decide, controla e avalia — dela se encontra apartada. E a parcela do Estado — aquela voltada para a execução — que deveria ser mais independente das forças da sociedade civil, porque pretende exatamente moldá-las, nelas se encontra “afundada”, atendendo a interesses particularistas.

Por mais estranho que possa parecer à primeira vista, o chamado processo de abertura — na forma de liberdade de imprensa, de organização e de manifestação — apresenta-se como um meio de fortalecimento do Estado e não de seu enfraquecimento. Poderá, é certo, significar alguma restrição, no futuro, ao seu processo de crescimento quantitativo. Aumentará, entretanto, o seu próprio poder fiscalizador em relação às suas políticas, objetivos, diretrizes e metas. E se o custo dessa alternativa se apresentar na forma de certas tensões e paralisações, terá de ser comparado com aquele que resulta da situação descrita de ir à deriva das principais tendências sociais, de maneira mais ou menos cega e irracional. É óbvio que se o processo de abertura não for capaz de definir os quadros tanto de formulação de políticas quanto de fortalecimento da autenticidade do Estado, a opção se dará entre essas duas desordens, com uma preferência social, sem dúvida, pela presente forma.

A dificuldade do próprio Executivo controlar as suas organizações mostra a necessidade de que outros segmentos do Estado e da sociedade assumam parcela importante desta tarefa. Evidentemente, a capacidade de

realizar esse controle baseia-se, de um lado, na clareza do que deva ser objeto de controle e, de outro, na disponibilidade de meios para tanto.

Não entraremos no mérito do que deva ser objeto de controle, porque isso, por si só, daria margem a uma outra comunicação. Basicamente teria de dirigir-se para a política das organizações, a indicação de seus quadros dirigentes, as suas contas e os seus resultados. Sem dúvida o aspecto principal, a que todos os outros devem subordinar-se, é a avaliação dos resultados.

Essa avaliação pode ser realizada por dois instrumentos básicos. O primeiro, e mais tradicional, é o corpo legislativo. O segundo se dá por meio de organizações da sociedade civil — sindicatos, grupos de organizações de consumidores e de usuários, associações profissionais, etc. O problema brasileiro básico, no presente, é que esses dois instrumentos se encontram muito atrofiados diante da magnitude das tarefas que deles caberia esperar.

O Legislativo, cujo papel tem sido eminentemente questionado nessa fase de “executivo forte”, encontra inúmeras dificuldades para se desincumbir por si só de tal tarefa. Suas formulações podem tornar-se muito gerais e muito ambíguas, porque não tem a responsabilidade de execução e procura conciliar interesses. Além disso, o próprio Legislativo teria de ser submetido a um processo de fiscalização, controle e avaliação. Um legislativo que não seja apenas um muro de críticas e lamentações teria de se capacitar tecnicamente para melhor formular, acompanhar a execução e avaliar políticas públicas. Teria de se organizar em termos de estudos e pesquisas, isto é, de uma assessoria à altura dos quadros que hoje labutam no sistema de planejamento e nos órgãos setoriais e seccionais do Executivo. Teríamos ainda de ver melhorada a própria qualidade dos representantes legislativos. Embora seja difícil prever, é possível admitir que essa qualidade será melhorada, porque o fortalecimento do Legislativo poderá atrair para as suas casas indivíduos potencialmente capazes de grande colaboração, mas desinteressados ou impedidos diante das condições predominantes.

As dificuldades relativas às organizações da sociedade civil são ainda maiores. A nossa tradição de organização independente do Estado é mínima, pelo menos naquilo que apresentou continuidade histórica até a década passada. Também o padrão de formação e desenvolvimento dessas organizações parece apresentar duas configurações básicas. A primeira diz respeito à participação. Esta tende a se restringir a elementos da cúpula, que, de uma maneira ou de outra, terminam por manipular a organização, enquanto as bases se mostram tímidas e apáticas. A segunda é uma tendência à politização e até à radicalização imediatas, traduzidas na formulação de muitas reivindicações praticamente pouco exequíveis e que buscam mais contestar poderes estabelecidos do que obter vantagens reais para seus membros. Há alguns sinais de tentativas de combater essas tendências, embora seja difícil prever se serão bem sucedidas.

Na base dessas dificuldades encontra-se a parca disseminação, tanto de competência técnica, quanto de competência organizacional. Essa fraqueza

não é “apanágio” da sociedade civil. Também o Estado apresenta, em muitas áreas, situações precárias, não obstante o grande desenvolvimento de que foi objeto e a grande quantidade de recursos que concentrou.

Portanto, a nova etapa que parece anunciar-se para a sociedade brasileira — e que se pode definir como de maior controle dos órgãos do Executivo — impõe tarefas e dificuldades que não devem ser minimizadas. Ignorá-las, pensando que as soluções surgirão por geração espontânea no calor das manifestações públicas, é um grande equívoco que se deve temer profundamente. É preciso reconhecer que o matrimônio da livre expressão pública e da competência técnica e organizacional não é um problema de solução fácil. A consciência de que esse problema existe deve ser disseminada.

“Oh! mulata assanhada que passa com graça, fazendo pirraça tirando o sossego da gente”

versos de Ataulfo Alves

Ninguém entendeu tanto
de mulatas como ele.
Ninguém as retratou tão
bem quanto ele.
Di Cavalcanti foi, realmente,
um mulatólogo.
E mostra isto muito bem
neste “Duas Mulatas”.
Impressão impecável sobre
canvas. Cores inalteráveis.
Cr\$ 292



Veja e compre nas
livrarias da
**FUNDAÇÃO
GETULIO
VARGAS**
Rio: Pr. Botafogo, 188/
Graça Aranha, 26
lojas C e H/
SP: Av. Nove de Julho,
2029/
Brasília: Setor
Comercial Local Sul 104
Bloco A - loja 37

pedidos pelo Reembolso Postal à Fundação Getúlio Vargas
Caixa Postal 9.052 — Rio de Janeiro