

Título do capítulo ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
DIAGNÓSTICO E LINHAS GERAIS DE UMA
REFORMA

Autores (as) Paulo Sérgio Braga Tafner
Hermenegildo J. L. Nascimento

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Administração Pública Federal: Diagnóstico e Linhas Gerais de uma Reforma

Paulo Sérgio Braga Tafner*

Hermenegildo J. L. Nascimento*

1 - Introdução

É prática comum, na história republicana brasileira, tomar a expressão “reforma administrativa” como algo de bom-tom. reforma administrativa seria assim: recomendável, para fazer face a necessidades de alianças; e necessária, para diminuir os altos custos da folha salarial, ao início de cada nova gestão do Executivo.

Ao contrário do Judiciário e do Legislativo, que com ele dividem os poderes da República, a expressão parece ter sido consagrada exclusivamente à necessidade de correção das disfunções operacionais do aparelho administrativo gerido pelo Executivo.

Se levarmos em conta o caráter híbrido da nossa Constituição parlamentarista-presidencialista, a rigidez (por um período indefinido) das regras de formação de blocos parlamentares e a complexidade da agenda do país nesta virada de século, vemos que o que está em xeque não é apenas o desenho organizacional dos poderes da República, mas o entendimento mesmo do que sejam as missões permanentes do Estado e qual a melhor forma de alcançá-las.

A reforma administrativa, portanto, não deveria se conter nos muros do Executivo, mas abranger toda a estrutura do Estado. Deve ser o leito natural por onde flui, clara e operacionalmente definido, todo o conjunto de variáveis que constituem o atingimento e manutenção das missões mais permanentes do Estado.

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

Como entender, então, que reforma administrativa tem sido (e muito provavelmente continuará a ser) limitada e exclusiva ao Executivo? Poderiam ser levantadas inúmeras razões, mas três, seguramente, figuram entre elas:

a) ao Executivo têm cabido os principais papéis de dinamização econômica, competindo-lhe, além das tarefas típicas de Estado, uma vasta gama de atividades econômicas e empresariais, o que faz com que ele acabe por concentrar a quantidade mais expressiva das tarefas realizadas pelo Estado;

b) também no Executivo, como contrapartida da primeira razão, se concentra o maior contingente de mão-de-obra, o que faz com que qualquer ajustamento do volume de emprego no setor público — ainda que desprovido de critérios técnicos — tenha repercussão proporcionalmente maior; e

c) o Executivo, ainda que muito restrito a certas áreas, tem sido exigido a criar e promover ilhas de excelência, com carreiras e quadros definidos e razoável universalidade de procedimentos,¹ propiciando inevitavelmente uma ampliação da competitividade da mão-de-obra do setor público, ainda que este efeito venha sendo contra-arrestado por uma política salarial, que pode ser considerada, negativamente, “robinhoodiana”.²

Todas estas são razões suficientemente expressivas para restringir o estudo de reformas administrativas à análise das medidas adotadas pelo Executivo. Neste sentido, seguindo essa tradição, o presente documento também tratará de questões da reforma administrativa, no âmbito exclusivo do Executivo, apesar de compartilharmos da opinião segundo a qual os demais poderes estão a exigir uma profunda reforma de métodos e procedimentos.

2 - Fundamentos de uma Reforma

Países com industrialização tardia têm definido a missão do Estado de forma a cumprir, rapidamente, o processo de industrialização ocorrido nos países modernos. Definiu-se, a partir desse paradigma, a constituição do próprio Estado, cuja principal missão seria promover e produzir o desenvolvimento econômico. Para tanto, num processo que durou cerca de 50 anos, o Estado equipou-se de modo que progressivamente interviesse na vida econômica, social e política do país.

1 Especificamente, as áreas da Fazenda compostas pela Receita e pelo Tesouro, o Orçamento, a Diplomacia e as Forças Armadas.

2 Referimo-nos às incontáveis regras de reajustamento salarial do setor público, que elevou os salários menores da Administração a expensas da compressão dos salários mais altos — os dos técnicos mais qualificados do Estado. Essa prática é aqui denominada política salarial “robinhoodiana”.

A essa missão do Estado, definida freqüentemente em regimes fechados, correspondeu a estruturação do setor público. Realizar essa missão exigiu do Estado uma atuação intervencionista e indutora do desenvolvimento, fazendo com que a participação do governo federal acabasse “por abarcar, paulatinamente, larga responsabilidade decisória — e às vezes de execução — em quase todos os campos de relevância na gestão dos negócios públicos”.³

Assim, constitui engano falar-se de reforma administrativa imaginando-se um momento determinado no tempo a partir do qual o desenho e o desempenho do setor público são substantivamente alterados por um ato ou instrumento legal. Em verdade, o aprimoramento pontual e permanente do setor público tem sido tão ou mais importante do que reformas intempestivas e episódicas.

Parte substantiva do que se poderia denominar reforma administrativa é, em realidade, um contínuo aprimoramento do desempenho do setor público, realizado, por vezes, pela simplificação processual, pela adoção de tecnologias de informação, pelo treinamento da mão-de-obra ou pela atualização de determinados diplomas legais. Em realidade, o próprio Executivo, revelando preocupação com seu permanente aprimoramento, criou, em sua estrutura, um órgão específico para coordenar a modernização administrativa.⁴

Se, no entanto, as mais recentes tentativas de modernização, tanto quanto aquelas denominadas reforma, pouco ou nada produziram em termos de eficácia e eficiência do setor público, devem-se buscar razões na dificuldade estrutural de o Estado, numa sociedade aberta, ter suas missões claramente definidas.

Se há desse lado uma lacuna de definições, falta ao setor público volume crítico de recursos humanos mais qualificados para redirecionar a atividade pública para acompanhar e enfrentar uma sociedade mais competitiva, a despeito de dispor de uma gigantesca base operacional — muito freqüentemente com reduzidos níveis de educação formal e com fortes laços de clientelismo e corporativismo.

As mudanças pelas quais passaram a sociedade e a economia brasileiras nos últimos 10 anos não foram sequer tangenciadas pelo setor público. Limitado pela Constituição, de um lado, e pela crônica crise financeira, de outro, o

3 Mitraud, A., Mattos, C.A., Zaidman, L. *Panorama da administração federal brasileira e reforma administrativa*. RAP, p.165-199, out./dez. 1977.

4 Em 1969 foi criado o ERA — Escritório de Reforma Administrativa —, mais tarde transformado na Semor — Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa —, subordinada ao Ministro de Planejamento e Coordenação Geral.

setor público não apresentou uma única melhoria organizacional. De fato, talvez o último grande aprimoramento organizacional tenha sido a criação da Secretaria do Tesouro, ainda durante a gestão Sarney.

A ausência de eficácia nas modernizações tópicas do setor público, combinada com limitações e imposições constitucionais e profundas alterações da economia, e as tentativas rudimentares de reforma, como a implementada pelo então presidente Collor de Mello, redundaram na imobilidade do setor público, incapaz que está de responder, adequadamente, às tarefas básicas de qualquer Estado moderno.

Nesse sentido, caberá ao futuro governo a tarefa de reorganizar o setor público para dar cumprimento às suas missões fundamentais. No entanto, nem essas parecem estar suficientemente claras para orientar o caminho de uma possível reforma.

À descentralização de recursos, contemplada na Constituição com a transferência significativa de recursos para estados e municípios, não correspondeu ainda uma efetiva transferência de encargos e responsabilidades. Também não se produziu a necessária reforma tributária que dotasse o Executivo dos recursos essenciais ao desempenho de suas funções. Não há sequer um consenso político sobre o chamado "tamanho do Estado", ou seja, em quais áreas e de que forma deve ser sua inserção.

Estas, certamente, além de representarem sérias limitações a uma reforma administrativa, constituem o âmago da questão. Em tese, constatada a incapacidade de resposta do setor público, uma reforma não seria apenas um documento formal, mas o instrumento operacional, fruto de um processo politicamente majoritário, culturalmente representativo, socialmente justo e equânime como deve ser a distribuição do poder republicano, que represente uma nova liturgia. Deve ser o corpo de regras que se constitua no substrato da governabilidade. No entanto, os fundamentos de uma reforma ainda estão por ser definidos.

3 - Diagnóstico Básico

Qualquer diagnóstico acerca da administração pública continuaria, como o feito em 1977, a indicar os seguintes entraves e obstáculos: a existência de excessiva centralização administrativa (mesmo após a nova Constituição); exagerada preferência pela execução direta; falta de continuidade administrativa; excessivo congestionamento da Presidência da República; inexistência de planejamento institucionalizado; deficiência na descentralização; e

inadequada, emperrada e por vezes inócua fiscalização dos recursos públicos.⁵

A única diferença é que atualmente é absolutamente perceptível a ausência do Estado brasileiro nas mais fundamentais missões de qualquer Estado moderno. Curiosamente, há, também, um sentimento de que o Estado é grande em demasia e, por isso mesmo, deveria ser “enxugado”.

Se instado fosse a responder se há presença ou ausência do poder público nas mais elementares missões de um Estado moderno, o mesmo cidadão que acredita no gigantismo do setor público, responderia, seguramente, que faltam educação básica, saúde, previdência, saneamento básico e, inclusive, segurança.

Vive-se, portanto, a combinação explosiva composta pela idéia de que o Estado é hipertrofiado, mas que, ao mesmo tempo, não desempenha as funções básicas dele requeridas.

Há, certamente, verdades em ambas as assertivas: o Estado é hipertrofiado e, simultaneamente, ineficaz e ineficiente, na prestação dos serviços públicos essenciais. Este fato, se não entendido em toda a sua extensão, pode levar governantes a decisões pouco efetivas, ou no sentido oposto ao desejado. Quanto a isso, basta mencionar o fato de que o Governo Collor, com o primarismo e desconhecimento de causa com que se caracterizou, colocou em disponibilidade significativo número de médicos, dentistas e veterinários.

A existência desse aparente paradoxo deve ser entendida sob a ótica da convivência de gramáticas públicas diferenciadas, levadas ao extremo. Se, de um lado, a economia se moderniza e se torna mais competitiva e a sociedade, já livre do regime fechado, expõe suas demandas, de outro, o Estado perpetua relações tradicionais, baseadas na pessoalidade das relações.

A potencialização do conflito dessas gramáticas imobiliza o Executivo, assim como tem imobilizado os demais poderes da República. Parece, no entanto, haver um limite para essa imobilidade, sob o risco de esvaziamento completo do setor público.

A essa imobilização correspondeu, desde os primeiros anos da década de 80, uma combinação de políticas de regulação do próprio setor público, que implementou, de um lado, políticas salariais inconseqüentes — cujo efeito foi a progressiva eliminação dos melhores quadros técnicos — e, de outro, práticas de recrutamento, seleção e admissão que violaram os requisitos

5 Para maiores detalhes, ver Mitraud, Mattos e Zaidman, *op.cit.*

minimos de universalidade de procedimentos e transparência da gestão pública, cuja conseqüência foi o progressivo esvaziamento das carreiras públicas. A estas práticas, aliás, cunhou-se o nome "entrar pela janela".

Todas as conseqüências visíveis desse imobilismo do setor público — e aqui podem-se citar, entre outras, a drástica redução da produção de ciência e tecnologia, o estado deplorável das universidades federais, a ausência quase que completa de um sistema de planejamento e coordenação das ações governamentais, além da degradação da estrutura das Forças Armadas — são singelas manifestações da incapacidade estrutural de se definir uma nova dinâmica operacional para o Estado.

Visto dessa maneira, nada poderia ser feito pelo Executivo, até que definições, que lhe transcendem a competência, sejam tomadas pela sociedade. Pois é exatamente o contrário. Em nosso país, o Chefe do Executivo é também e, simultaneamente, o Chefe de Estado. Compete-lhe, mais do que a qualquer outro poder da República, a tarefa primordial de indicar possíveis definições e, uma vez negociadas, iniciar o ajustamento do setor público.

Reformas estruturais que o setor público necessita — discutidas em outros títulos desse volume — auxiliarão na definição de fundamentos e diretrizes de uma reforma administrativa e deverão compor o arcabouço básico que norteará o delineamento de um novo rol de missões do Executivo, exigindo, em decorrência, um novo desenho operacional do mesmo.

4 - Diretrizes de uma Reforma Administrativa

Consideradas as limitações que expusemos nos tópicos anteriores, procuramos, a seguir, apresentar alguns pontos fundamentais que, em princípio, deveriam nortear a reforma administrativa. Procuraremos, sempre que possível, destacar também as limitações a que estarão sujeitas medidas saneadoras da administração pública.

4.1 - Missões Básicas

A Constituição brasileira de 1988 define, em seu Art. 3º, os objetivos fundamentais do Estado:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e

d) promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo ou cor.

A definição abrangente o suficiente para incorporar toda e qualquer ação é também suficientemente vaga para permitir o delineamento, com razoável precisão, das missões do Estado. Mas, em princípio, este deve ser reformado e modernizado, visando dotá-lo de instrumentos que possam elevar a dignidade humana.

Em uma sociedade moderna, entende-se que a dignidade humana está indelevelmente associada à equidade de oportunidades. Este princípio, relativamente difuso, torna-se mais concreto na prática cotidiana da ação do Estado. Assim é que a equidade de oportunidades relaciona-se diretamente com a universalidade de procedimentos e ações do Estado e com a “existência de burocratas profissionalizados e impessoais”.⁶

Daí decorre a presença efetiva do Estado nas áreas de educação, saúde, seguridade social, saneamento básico, segurança, justiça, regulamentação e as demais necessárias ao bom funcionamento dessas — tais como diplomacia, arrecadação de impostos, planejamento, gestão orçamentária, contabilidade e controle, entre outras —, além da segurança nacional e daquelas que se revestem de fundamental importância aos países em desenvolvimento, como ciência e tecnologia, preservação da história e da cultura nacionais.

São essas, em princípio, as missões a serem desempenhadas pelo Estado em uma sociedade moderna. Se elas são derivadas da própria Constituição — o que, por definição, representa um acordo da sociedade — cabe ao Executivo, em sua fatia de responsabilidade, torná-las operacionais.

4.2 - Definindo a Agenda de Trabalho

Uma vez definidas as missões básicas, seus desdobramentos sobre a “máquina administrativa” deverão impor profundas modificações na atual estrutura do Executivo, pois definirá regras e prioridades no tocante à ação governamental. Caberá ao Executivo priorizar suas ações às missões básicas que lhe são conferidas constitucionalmente e, ao mesmo tempo, reduzir sua presença, ou mesmo se afastar, não mais participando das ações ditadas por antigos paradigmas de atuação. As implicações desse redirecionamento são óbvias. Serão desafios do Executivo:

a) reorientar toda a vasta gama de recursos — materiais e humanos — para dar cumprimento às missões básicas do Estado;

6 Nunes, Edson. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a reforma administrativa no Brasil. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. IPEA, 1991.

b) remodelar o arcabouço estrutural e institucional do Estado, reorganizando ministérios e secretarias;

c) redefinir sistemas nacionais referentes às missões básicas, definindo-lhes estrutura básica, objetivos gerais, graus de descentralização e de execução direta e recursos materiais e humanos;

d) disciplinar e regular os vínculos de sua mão-de-obra — destacando aquelas carreiras que devem servir de suporte ao funcionamento do Estado daquelas que não estão associadas a qualquer missão prioritária, o que significa:

- . rever e reavaliar perfis e quantitativos;

- . implementar uma efetiva política de treinamento e formação de mão-de-obra, a exemplo da diplomacia e das Forças Armadas. A reativação da Escola Nacional de Administração Pública é um passo fundamental nessa direção, sendo imprescindível remodelá-la de modo que prepare e recicle a mão-de-obra do setor público e forme uma burocracia dirigente;

- . disciplinar carreiras, especialmente no que se refere a acesso, ascensão e remuneração, sendo inaceitável que o Estado, como maior empregador do país, não tenha, até hoje, uma clara política patronal, com instâncias formais de representação e negociação;⁷

rever o dispositivo constitucional da isonomia, tornando-o mais flexível, justo e efetivo;

e) reformular o Diploma Constitucional explicitado no Art. 19 das Disposições Transitórias — a denominada estabilidade —, assim como o Sistema de Seguridade e Aposentadoria do Servidor Público;

f) fortalecer as atividades de coordenação, planejamento, orçamentação e programação financeira, de modo que compatibilizem necessidades setoriais aos imperativos de estabilização econômica;

g) simplificar o ritual de processos e eliminar a duplicidade de procedimentos e tarefas; e

h) acompanhar, permanentemente, a execução da reforma administrativa, constituindo, para tanto, um grupo gestor no qual representantes da sociedade estejam presentes.

5 - Principais Limites e Obstáculos

Implementar uma reforma administrativa envolverá, certamente, inúmeros obstáculos e limites. Para efeito de análise, considerar-se-ão, no presente

⁷ Seria muito útil recuperar com adaptações o antigo “Plano de Classificação de Cargos”, baseado no sistema de méritos.

documento, três instâncias nas quais mais se expressarão esses limites e obstáculos: a instância político-partidária, a instância corporativa e a instância jurídico-institucional. A imbricação entre elas é evidente, mas a separação aqui delineada só é feita com o intuito de distinguir suas origens e os principais agentes de resistência.

5.1 - Limites e Obstáculos Político-Partidários

É razoável supor que o diagnóstico sobre a administração pública, o conceito de modernização e seus limites e, principalmente, a forma de operar esse processo, ao longo do tempo, não tem sido o mesmo para “situação” e “oposição”. Em realidade, sua crônica confunde-se com a história do poder no país.

Estamos às vésperas de uma eleição ímpar, na qual se renovam a Presidência da República, dois terços do Senado Federal, a totalidade da Câmara Federal, os Governos Estaduais e as Assembléias Legislativas. Qualquer que seja o vencedor da disputa presidencial, este, ou seu partido, não deterá a maioria parlamentar, a não ser por acordos políticos de governabilidade.

As composições políticas — e a própria ação política — de governabilidade têm envolvido uma profunda interação clientelista entre o Executivo e o Parlamento, cujo efeito é incrustar no Estado uma dinâmica privada, cujo efeito, como diz Nunes (1991) é negar “ao Estado a característica de ente público, transformando-o num ente privado apropriado por *panelinhas* que ligam empregados públicos e interesses privados.”

Esses limites importarão em sérios entraves à implantação de um Estado capitalista moderno, “pautado pela universalidade de procedimentos e pela existência de burocracias profissionalizadas e impessoais”.⁸ Além desse fato, alterações jurídico-institucionais estarão fortemente sujeitas a essa composição, determinando, inclusive, os rumos e o ritmo de implantação de uma reforma administrativa.

5.2 - O Corporativismo

Longe de se constituir um ensaio ou estudo sobre o corporativismo no setor público, o presente documento somente atenta para o fato de que ações de cunho corporativo atuarão como elemento de resistência a uma reforma administrativa.

Contra ações corporativistas, a profissionalização das relações, a modernização e a universalidade de procedimentos são instrumentos muito mais vigorosos do que ações coercitivas e punitivas, ainda que não se possam

8 Nunes, Edson. *op.cit.* p.214.

desprezar doses homeopáticas de ambas. Sob severa coerção, a “máquina” responde linearmente e as conseqüências dessa resposta são, ao contrário do desejado, um maior grau de entropia no sistema.

O estabelecimento de uma política realista de recursos humanos, tal como proposta na Subseção 3.2 — sobretudo as medidas que redefinem carreiras, salários e relação patronal —, certamente trará maiores e melhores resultados à reforma. Ainda que algumas mudanças jurídico-institucionais sejam tomadas de imediato, deve-se sempre ter em mente que a modernização é um processo lento e gradual, de mudanças no próprio tecido molecular da administração pública e da própria sociedade.

5.3 - Limites Jurídico-Institucionais

Promover uma reforma administrativa envolve uma infinidade de variáveis, o que exigirá do governo, além de severo controle do processo, uma dose avantajada de talento e competência. A cada alteração da administração pública, corresponde um ato formal e legal, de complexidade e abrangência diferenciadas.

Lamentavelmente, o Executivo, em suas recentes e inúmeras tentativas de ajustamento da economia e do setor público, tem pecado em demasia pela imperfeição do ato jurídico.

Não caberia aqui listá-los todos, mas — somente para efeito exemplificativo — mencionaremos somente dois, cujos impactos sobre a administração (e sobre o Tesouro) ainda não foram devidamente aquilatados: a transformação compulsória do regime de trabalho celetista para estatutário — que provocou uma enxurrada de ações judiciais para liberação do FGTS; e os sucessivos planos de estabilização — com perdas salariais evidentes — que provocaram incontáveis ações que, até hoje, correm pela Justiça de todo o país, com ganhos e perdas de lado a lado.

Em ambos os casos o Executivo preferiu o caminho da insensatez, com atuação no sentido de prolongar as ações o máximo possível — através de infundáveis recursos junto à Justiça — e, quando, eventualmente, diante da derrota judicial, enveredou pelo caminho do parcelamento e postergação dos pagamentos devidos.

Esses exemplos não apenas ilustram, mas, sobretudo, devem servir de alerta para ação de reforma. A implementação de mudanças no escopo básico e nas funções do Estado envolverá, seguramente, alterações constitucionais, e delas decorrerão exigências de regulamentação em toda a hierarquia legal. A necessidade de atos jurídicos perfeitos, mais do que um mero adjutório, deverá se constituir no próprio corpo da reforma, produzindo o arcabouço institucional que permita à administração pública o atingimento e manutenção das missões do Estado.