

Núcleos estratégicos no Estado brasileiro: lições do passado e riscos do presente

Belmiro Valverde Jobim Castor
e Herbert Antonio Age José***

A burocracia não tem natureza, tem história.

Alberto Guerreiro Ramos

Está em curso mais uma tentativa de reforma profunda da administração pública no Brasil, desta vez batizada de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Uma das iniciativas centrais do Plano é a criação de um núcleo estratégico na máquina estatal, capaz de aperfeiçoar significativamente a capacidade de formulação, execução e controle de políticas públicas, contribuindo, assim, para um maior nível de eficácia. Os integrantes de tal núcleo mereceriam tratamento salarial e profissional diferenciados, competitivos com a iniciativa privada, como forma de atrair e reter recursos humanos de alto nível no aparelho estatal.

** PhD. em
Administração Pública pela
University of Southern
California, professor titular do
Departamento de
Administração Geral e
Aplicada da UFPR.
** Mestre em Administração
Pública pela Escola Brasileira
de Administração Pública da
FGV, professor adjunto do
Departamento de
Administração Geral e
Aplicada da UFPR.*

O artigo analisa o conceito de núcleo estratégico adotado no Plano, à luz dos estudos sobre estratégia empresarial e administrativa, e revê a experiência brasileira de criação e manutenção de núcleos estratégicos de 1930 para cá. Analisa, igualmente, as reações da burocracia tradicional à criação de regimes profissionais diferenciados. Conclui que a iniciativa atual padece de limitações conceituais importantes e repete experiências do passado, tendo poucas chances de representar avanços significativos para a capacidade operacional do Estado.

INTRODUÇÃO

O Brasil está levando a cabo mais uma de suas periódicas tentativas de reforma da administração pública, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tem objetivos ambiciosos e generosos, como o aumento da eficácia governamental, a concentração de esforços nas funções que lhe são próprias e a descentralização mediante a transferência para estados e municípios de ações de caráter regional ou local. Embora não se possa desconhecer que das tentativas anteriores sempre resultaram avanços, também não há dúvida que tais avanços ficaram aquém do planejado, o que tem sido fonte de profunda frustração para os autores das reformas e estudiosos da administração estatal brasileira e de inconformidade para a sociedade em geral.

Uma retrospectiva da ação estatal no período pós-1930 demonstra que os programas de reforma e modernização administrativas tiveram resultados extremamente discutíveis e desiguais. Os 67 últimos anos de tentativas de modernização do Estado brasileiro foram marcados pela descoordenação e pela improvisação, resultando num conjunto extremamente desigual, em que convivem núcleos de excelência intelectual e operacional cada vez mais raros com vastas áreas de absoluta rudimentariedade na formulação, execução e controle de políticas públicas.

O nível de serviços públicos se mantém, com as exceções de praxe que confirmam a regra, abaixo de um nível mínimo de qualidade, em praticamente todos os setores de atuação do Estado. As patologias administrativas do patrimonialismo, burocratismo, favoritismo e nepotismo se mostram extremamente resistentes e infensas a quaisquer terapias corretivas; enquanto, no campo filosófico e programático, a máquina estatal continua a demonstrar grande descoordenação, ausência de propósitos unificadores e lerdeza na formulação e execução de políticas voltadas à solução dos problemas nacionais.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabelece como uma de suas prioridades a criação de condições para a manutenção de um núcleo estratégico estatal, encarregado de “[definir] as leis e políticas públicas e [cobrar] o seu cumprimento” (BRASIL. Presidência da República, 1995, p.52). Este núcleo mereceria um tratamento diferenciado dentro da burocracia oficial, como forma de atrair recursos humanos em quantidade e qualidade suficientes para dotar o aparelho estatal de uma verdadeira *intelligentsia*, à altura dos desafios que um Estado moderno deve enfrentar.

O CONCEITO DE NÚCLEO ESTRATÉGICO NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

O Plano Diretor é genérico e parcimonioso em relação à definição de núcleo estratégico do aparelho estatal, resumindo-se à afirmação de que tal núcleo corresponderia

ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas (BRASIL. Presidência da República, 1995, p.52).

A esse assim chamado núcleo estratégico, seriam atribuídos alguns objetivos específicos:

- aumentar a sua própria efetividade, de forma que os objetivos acordados sejam adequados e efetivamente alcançados;
- modernizar a administração burocrática, que no núcleo ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduza no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho;
- dotá-lo de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado, e com as organizações sociais, responsáveis

pelos serviços não exclusivos do Estado e que são realizados em parceria com a sociedade (BRASIL. Presidência da República, 1995, p.57).

O Plano Diretor, portanto, adota alguns pressupostos importantes: a) a existência de apenas **um** núcleo estratégico no aparelho estatal brasileiro, o qual deveria merecer tratamento diferenciado em relação ao restante da burocracia estatal; b) a **grande abrangência** do núcleo estratégico, que corresponderia “ao governo, em sentido lato [...] o setor que define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento [...] o setor onde as decisões estratégicas são tomadas”. Nesta perspectiva, não se está identificando **quem** toma decisões estratégicas e sim as organizações **onde** se tomam essas decisões, o que leva à inclusão de organizações inteiras como integrantes do núcleo estratégico; c) a **grande abrangência na identificação dos indivíduos** que compõem o núcleo estratégico do aparelho do Estado, uma vez que nele são incluídos os ministros e seus auxiliares diretos e assessores “responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas”.

A definição, como está proposta, padece de alguns equívocos importantes. Em primeiro lugar, não se pode falar em um único núcleo estratégico no aparelho do Estado, a não ser que se estivesse tratando de sociedades que, na tipologia de RIGGS (1964), seriam definidas como **centralizadas**, em que uma única unidade burocrática fosse encarregada do planejamento de ação pública e das políticas governamentais.¹ Nas sociedades regidas por modelos políticos em que a diversidade e a multiplicidade são as normas gerais, diversos núcleos estratégicos estão espalhados ao longo de toda a estrutura governamental e mesmo fora dela (nas universidades, nas organizações comunitárias ou de vigilância cívica², etc.).

É importante notar que, no caso brasileiro, mesmo nas conjunturas políticas altamente centralizadoras e autoritárias, como a ditadura do Estado Novo (1937-45) e o regime militar (1964-84), a regra foi a multiplicidade de núcleos onde se planejava a ação do Estado e se formulavam políticas públicas.

Em segundo lugar, a excessiva abrangência dada ao núcleo estratégico faz com que organizações inteiras sejam nele incluídas, o que parece despropositado, dado que uma determinada organização pode cumprir funções estratégicas bem definidas e, ao mesmo tempo, cumprir tarefas operacionais de conteúdo estratégico virtualmente nulo. É o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, de uma parte, participa das definições estratégicas relativas à representação

¹ Na realidade, esse regime político não existe em concreto, sendo um tipo ideal. RIGGS propôs uma escala de três modelos ecológicos (centralizado, prismático e difratados) para caracterizar as organizações pelo seu nível de multiplicidade funcional.

² Que os americanos costumam denominar de *watchdogs*.

e defesa do cidadão, enquanto, de outra, executa tarefas operacionais bem definidas para cumprir sua missão institucional permanente.

Por último, imprecisão semelhante se refere aos indivíduos que compõem o núcleo estratégico. Evidentemente, nem todos os integrantes de uma determinada organização devem ser considerados membros do núcleo estratégico. No entanto, a abrangência do tratamento dado no Plano Diretor ao assunto pode levar a interpretações equivocadas, pois o que o Plano quis fazer foi ressaltar a necessidade de valorizar os quadros humanos de maior qualificação, mediante tratamentos salariais e profissionais diferenciados.

UM MARCO CONCEITUAL PARA ESTRATÉGIA

Apontadas algumas impropriedades nessa definição de núcleo estratégico, é importante rever, inicialmente, o conceito de **estratégia** para, em seguida, propor uma definição alternativa.

Os conceitos de **estratégia empresarial** e de **estratégia administrativa** têm sido objeto de vasta e rica bibliografia (SIMON, 1961; CHANDLER, 1962; BAYBROOK e LINDBLOM, 1963; ANSOFF, 1977; MINTZBERG, 1973, 1978; HOFER e SCHENDEL, 1978; STEINER, 1979; RAMOS, 1983; MACCRIMMON, 1993; PRAHALAD e HAMEL, 1994), cuja revisão já foi realizada competentemente por diversos autores (PAINE e ANDERSON, 1983; GHOSHAL, 1987; CHAFFEE, 1985). A palavra *estratégia*, derivada do grego *strategía*, significando *comando de exército* (NASCENTES, 1988, p.261), foi adaptada às questões empresariais, especialmente a partir do desenvolvimento da teoria dos jogos de Von Neumann e Morgenstern (ANSOFF, 1977, p.99). A estratégia tem sido estudada tanto nas situações empresariais como nos contextos burocráticos clássicos, e, apesar das grandes diferenças existentes entre os dois modelos, a maior parte das categorias relativas à estratégia se aplica a ambos os contextos, pelo que as literaturas respectivas são bastante complementares. Além disso, uma das tendências mais fortes da administração pública contemporânea é exatamente a adoção de sistemas gerenciais e operativos inspirados na administração empresarial privada, o que reforça a possibilidade de se adaptar preceitos estratégicos empresariais para o setor público.

MACCRIMMON (1993, p.114-116) fornece uma visão esquemática do conceito de estratégia bastante útil para nossos propósitos. Segundo ele, pode-se adotar três grupos de interpretações para o termo estratégia, a saber:

- a) como uma série de ações **coordenadas**:
 - uma série de ações relacionadas envolvendo alocação de recursos;
 - voltada para objetivos, os quais servem para coordenar as ações.
- b) como uma série de ações **coordenadas e abrangentes**:
 - tem um amplo alcance em tempo e espaço.
- c) como uma série de ações **coordenadas, abrangentes e condicionais**:
 - depende de eventos ambientais, inclusive das ações de outros agentes;
 - leva em consideração os efeitos das ações de uma unidade sobre outra, as possíveis ações de outras unidades e as várias interações que surgem.

A tipologia permite identificar algumas das mais importantes características das estratégias: a **complexidade** dos problemas de que tratam, exigindo pensamentos e ações coordenados; sua **abrangência temporal e organizacional**; e a centralidade da questão do **relacionamento da organização com o meio ambiente** em sua definição e execução.

A essas características, deveríamos adicionar mais duas: a estratégia é uma resposta pré-determinada da organização a eventos que venham a afetá-la, ou seja, uma **regra de decisão** (ANSOFF, p.100); e a estratégia surge em condições de **incerteza**, isto é, uma estratégia é formulada pelo administrador quando seu conhecimento a respeito da situação a ser enfrentada é apenas parcial e incompleto (SIMON, 1961, p.67; RAMOS, 1983, p.153-156).

CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS NÚCLEOS ESTRATÉGICOS DO ESTADO

Uma vez que a estratégia é aplicada a assuntos complexos, abrangentes e que geram impactos ambientais, se processa em condições de incerteza e de conhecimento imperfeito e serve para prover a organização de regras de decisão, os núcleos estratégicos do aparelho do Estado são compostos **tão-somente** das unidades organizacionais que têm responsabilidades nos assuntos que se ajustam a essas características (e não “o governo em sentido lato”). Na administração pública brasileira, os núcleos estratégicos são constituídos por indivíduos e organizações encarregados, nos três

Poderes do Estado, de levar a cabo a análise sistemática de problemas de grande magnitude e alcance, para subsidiar os governantes na definição de políticas públicas bem como no controle das mesmas. Em outras palavras, são esses núcleos que traduzem os propósitos e objetivos dos governantes, os quais – em um regime democrático – representam os anseios e aspirações da parcela majoritária da população, em planos e políticas públicas, e acompanham sua execução para corrigir seus rumos sempre que necessário.

Um aspecto relevante a ser considerado é que o fato de ser núcleo estratégico não é uma condição permanente e inalterável de uma determinada organização. O que lhe empresta esse caráter é ter seu principal e dominante foco de atenção em questões classificáveis como estratégicas. Se, ao longo do tempo, esse foco é perdido ou abandonado, o caráter de núcleo estratégico desaparece. A mesma organização pode se constituir em núcleo estratégico em determinado momento de sua existência e deixar de sê-lo em outra. Para isso, basta que seja alijada da participação na análise e solução de problemas estratégicos. O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi certamente um dos núcleos estratégicos mais importantes do Estado brasileiro nos anos 30 e 40, quando liderou o processo de reforma e modernização administrativa desencadeado pela Revolução de Trinta. Dificilmente poderia ser considerado como tal nos anos 70 e 80, quando passou a ser um mero administrador do pessoal da administração direta do governo federal. Desde sua criação, as grandes autarquias brasileiras abrigaram núcleos estratégicos que concentravam uma elite burocrática, até que, nos anos 50, sua autonomia financeira e administrativa foi praticamente eliminada. Com isso, seu papel estratégico foi seriamente erodido. O mesmo aconteceu com o Conselho Nacional de Economia, instituído pela Constituição de 1946, que teve seu ápice burocrático nos anos 50, com os Grupos Executivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico, durante o governo Kubitschek. Em todos os casos, essas organizações tiveram sua participação nas questões estratégicas diminuída, perdendo, dessa forma, o papel de núcleos estratégicos que ostentaram durante um determinado período, acabando, em muitos casos, por serem extintos.

Outro aspecto relevante é que, muitas vezes, o caráter de núcleo estratégico não é ostensivo e perceptível à primeira vista. Diversas organizações do Estado, cujos objetivos principais são de natureza predominantemente operacional, alcançam níveis de tal excelência técnica, científica ou acadêmica em suas respectivas áreas

de atuação, que acabam por cumprir um papel estratégico. O Incor, o Hospital Sara Kubitschek e o Serviço de Transplante de Medula Óssea do Hospital de Clínicas do Paraná são centros de excelência médica e acadêmica em assuntos que não estão, senão remotamente, ligados ao tratamento de problemas estratégicos. No entanto, a própria excelência técnica e operacional desses centros capacita seus integrantes a estudarem as questões de nível estratégico que influenciam ou impactam de alguma maneira o trabalho que realizam.

Apresentar excelência técnica não é, porém, um passaporte automático para transformar-se em núcleo estratégico. Por exemplo, o trabalho das cozinhas de um Serviço de Transplante de Medula Óssea, em que os pacientes estão com suas defesas imunológicas reduzidas a zero, podendo sucumbir a mais insignificante contaminação de alimentos, é de enorme importância estratégica para o cumprimento do objetivo maior da organização – que é a sobrevivência dos pacientes. No entanto, dificilmente as cozinhas poderiam ser enquadradas no grupo de núcleos estratégicos do Estado.

NÚCLEOS ESTRATÉGICOS NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA DE 1930 AOS DIAS DE HOJE

Vale a pena, agora, rever a evolução dos núcleos estratégicos dentro do aparelho estatal brasileiro. Tendo em vista os objetivos deste documento, a análise é limitada aos núcleos estratégicos pertencentes às estruturas governamentais, que têm merecido a atenção de diversos estudiosos brasileiros (IANNI, 1977; WAHRLICH, 1979; VENANCIO FILHO, 1968; CARVALHO, 1990).

A partir de 1930, com a deposição do presidente Washington Luiz e a instalação do Governo Provisório, presidido por Getúlio Vargas, inicia-se uma fase de profundas transformações na administração pública brasileira, especialmente a partir da Constituição de 1934. Esta foi antecedida por um amplo esforço de elaboração legislativa do Governo Provisório, com a criação de comissões legislativas, instituição de novos ministérios e estabelecimento de novos regimes jurídicos para a exploração de águas, energia elétrica, minérios, etc.

Desde então, os mecanismos de intervenção do Estado na economia se acentuaram, com a criação de autarquias econômicas para a defesa de produtos agrícolas e da indústria extrativa (açúcar e álcool, café, sal, pinho), ao mesmo tempo que a busca de conhecimentos técnicos para a definição de políticas públicas levou

à implantação de Conselhos Técnicos. Depois de um breve interregno entre 1934 e 1937, quando a Constituição de 1934 foi substituída por uma Constituição promulgada ditatorialmente, acentuou-se a tendência intervencionista estatal, com dezenas de decretos-lei que passaram a regular os aspectos mais variados da vida nacional, inclusive com a elaboração de vários códigos que permanecem em vigor até hoje.

Em 1938, o Estado Novo criou o Dasp, que iniciou uma ampla reforma administrativa baseada no modelo weberiano, com ênfase na eficiência das operações administrativas e na padronização de procedimentos e de materiais, e a implantação de processos meritocráticos de gestão de pessoal, com a instituição de concursos públicos e planos de carreiras. Rapidamente, o Dasp se tornou um dos mais influentes núcleos estratégicos do aparelho estatal brasileiro.

Com a Constituição de 1946 e respectiva legislação complementar, diversas iniciativas institucionais resultaram, direta ou indiretamente, na multiplicação de núcleos estratégicos: criação do Conselho Nacional de Economia e de organismos regionais como a Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Departamento Nacional de Obras contra a Seca e o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, depois transformada em Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

No decorrer do governo Dutra (1946-50), duas iniciativas de ampla repercussão no núcleo estratégico governamental foram tomadas: a proposição ao Congresso do Plano SALTE³, um programa de investimentos públicos para o período 1949-53, cuja execução ficaria a cargo de um núcleo estratégico especialmente criado para esse fim, a “Administração do Plano SALTE” (VENANCIO FILHO, p.34), e a criação, em 1948, da Escola Superior de Guerra, com a finalidade de desenvolver uma teoria de segurança nacional, entendida no sentido amplo de mobilização de recursos econômicos e humanos, em substituição ao conceito de defesa nacional, proteção de fronteiras e integridade territorial.

No segundo governo de Vargas (1951-54), as iniciativas para implantar uma burocracia estratégica moderna continuaram, especialmente com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1951) e da Petrobrás (1953). Assim, os núcleos estratégicos continuaram a se multiplicar, desta vez em empresas pertencentes, no todo ou em parte, ao Estado.

³ O nome vem do acrônimo Saúde, Alimentos, Transporte e Energia.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, que levou a cabo uma política de nacionalismo desenvolvimentista, acelerou-se o processo de substituição de importações e encorajou-se a rápida expansão econômica, tanto do setor privado como do aparelho produtivo estatal, especialmente nas indústrias de base, o que resultou em uma crescente aproximação entre o governo federal e o grande empresariado nacional e estrangeiro. Essa aproximação se refletiu na criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (1956) e, no mesmo ano, dos Grupos Executivos – dos quais o mais conhecido foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia) –, encarregados de coordenar as várias áreas de governo e articular o setor público com o empresariado privado, para acelerar e viabilizar um grande programa de investimentos no País.

Depois do breve período presidencial de Jânio Quadros, que não chegou a promover qualquer mudança substancial no arcabouço administrativo,⁴ o governo Goulart elaborou um Plano Trienal e criou a Coordenação do Planejamento Nacional em 1963 para supervisionar sua execução. A iniciativa não surtiu resultados e, mesmo antes da deposição de João Goulart, o alcance estratégico da Coordenação já era nulo.

Com a chegada dos militares ao poder, em 1964, iniciou-se um período de ascensão e supremacia de uma tecnoburocracia estatal, espalhada em diversos núcleos estratégicos, dos quais um dos mais influentes foi o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, originalmente dirigido por Roberto Campos⁵. Foram promovidas importantes alterações estruturais, na busca de um desempenho que colocasse o País em condições de acompanhar o desenvolvimento do capitalismo privado. São dessa época a criação do Banco Nacional de Habitação (1964), o fortalecimento das estruturas centrais de planejamento e coordenação (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Instituto de Planejamento Econômico e Social – Ipea), bem como as estruturas especializadas setoriais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, Empresa Brasileira de Extensão Rural – Embrater e Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel, entre dezenas de outras empresas públicas e de capital misto. Invariavelmente, a criação dessas organizações levou à ampliação e diversificação dos núcleos estratégicos do aparelho estatal brasileiro, embora de forma freqüentemente desordenada, assistemática e não integrada.

Nessa conjuntura foi promulgada a Constituição de 1967. A linha ideológica da segurança nacional predominou no plane-

⁴ *No campo da burocracia estatal, as intervenções de Jânio Quadros se caracterizaram mais pela excentricidade que pela profundidade, como, por exemplo, a instituição de um traje inspirado na burocracia imperial inglesa como uniforme para os servidores civis. A renúncia de Jânio abortou essa novidade, que já havia sido apelidada de "pijânio".*

⁵ *Com o cargo de Ministro Extraordinário de Planejamento e Coordenação Geral.*

jamento governamental e se traduziu no estabelecimento e avaliação dos componentes estruturais do Estado e na coleta de informações para o desenvolvimento de metas e planejamento administrativo periódicos, com a elaboração e execução de seguidos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). O principal estrategista governamental dessa época, General Golbery do Couto e Silva, sustentava que o Estado precisava dotar-se de plenos poderes para organizar a infra-estrutura necessária à segurança nacional. Para isto, concebeu um modelo referencial para as estruturas governamentais que deveriam executar essa tarefa, esquematizando as relações entre as diversas organizações do Estado encarregadas da execução da chamada “Política de Segurança Nacional”, da qual derivaria um “Conceito Estratégico Nacional”, emanando deste as diretrizes governamentais nos campos das estratégias política, econômica, psicossocial e militar (CARVALHO, 1990, p.10).

Essa estratégia trouxe significativos impactos na distribuição dos núcleos estratégicos do Estado brasileiro, com o reforço do papel da Escola Superior de Guerra, dos organismos centrais de planejamento e orçamento e do Ipea, enquanto, na área da modernização administrativa, a criação da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra) levou à edição do Decreto-Lei nº 200 (1967), que deu o arcabouço jurídico para a nova estrutura governamental federal e para processos operacionais mais importantes na área da administração. A legislação federal foi copiada pela maioria dos estados, resultando em um alto grau de simetria entre as estruturas da União e desses últimos.

Cabe ainda uma menção ao engajamento do País nesse período em linhas de financiamento de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird), notadamente em projetos na área de infra-estrutura e de agricultura. A par da formação de núcleos técnicos competentes para a formulação e negociação desses projetos, ressalte-se que, embutidos nas metas desses financiamentos, vinham modelos institucionais que buscavam a consolidação de organizações capazes de executar a programação prevista (JOSÉ, 1988).

Com o esgotamento do regime militar, a convocação da Assembléia Constituinte introduziu novas e profundas modificações no arcabouço jurídico-institucional do Estado brasileiro: primeiro, por privilegiar os direitos individuais e coletivos sobre a definição das funções e atribuições do Estado; e, segundo, por adotar uma postura descentralizadora em relação às unidades federadas, enquanto,

de maneira aparentemente paradoxal, reforçava o centralismo das estruturas burocráticas eliminando, praticamente, a flexibilidade das organizações da administração indireta.

Essa filosofia, aliada ao desmantelamento do núcleo central de administração pública brasileira promovido pela política administrativa do governo Collor, resultou em virtual desmontagem dos núcleos estratégicos estatais, situação que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pretende agora corrigir.

No entanto, quais são as chances para que essa revitalização de fato ocorra? O retrospecto não é animador, pois, nas tentativas passadas, os propósitos modernizantes e diferenciadores dos governantes foram sistematicamente anulados por uma tendência entrópica irresistível da burocracia tradicional.

ESTRATÉGIAS DE MODERNIZAÇÃO E NÚCLEOS ESTRATÉGICOS

Em termos gerais, a experiência brasileira de modernização e reforma administrativas a partir de 1930 revela a utilização de duas estratégias básicas e freqüentemente complementares: a modernização dos processos operacionais, das políticas administrativas e dos procedimentos das instituições governamentais, com a introdução de práticas gerenciais e operativas modernas, desburocratizadas, ágeis e flexíveis; e/ou a alteração das estruturas jurídicas dos organismos que pertencem ao Estado ou agem em nome dele, para permitir-lhes escapar das amarras paralizantes dos processos burocráticos tradicionais.

Na primeira categoria, poderíamos enquadrar as iniciativas modernizantes nos anos 30 e 40, como a criação da Comissão Central de Compras (1931) para organizar o processo de aquisições de materiais do governo federal, da Comissão Permanente de Padronização (1935) e, especialmente, do Dasp (1938), com que, segundo RAMOS, “a administração pública começava a perder aquele dissimulado caráter assistencial e ia ganhando foros de instrumentalidade do governo, destinada à condução eficiente dos negócios públicos” (1983, p.345). Muito mais recentemente, foi instituído pelo governo Figueiredo (1979-84) o Programa Nacional de Desburocratização, em que se procurou simplificar a vida dos cidadãos e das empresas, mediante a eliminação de controles supérfluos, papeladas inúteis e processos burocráticos de valor nulo ou muito limitado.

Na categoria das alterações das estruturas jurídicas, estaria enquadrado todo o esforço que se processou a partir da Revolução de Trinta, de criação do segmento estatal descentralizado, constituído de autarquias, fundações, empresas mistas e empresas públicas, e mesmo de algumas organizações de morfologia jurídica duvidosa ou ambígua, como os “estabelecimentos públicos”.

Os programas de modernização operacional tiveram, quase que invariavelmente, resultados decepcionantes. A máquina pública continua enredada em políticas, processos e procedimentos operacionais essencialmente formalísticos e ritualísticos⁶. Para ficar no exame apenas das iniciativas mais recentes, a grande maioria das medidas facilitadoras do Programa Nacional de Desburocratização, tais como a proibição dos reconhecimentos de firmas e de autenticações de documentos, a eliminação de selos e plaquetas de controle de emplacamento de veículos, bem como a exigência desmesurada de documentação para a realização de transações relativamente simples, estão triunfantemente de volta no cotidiano dos brasileiros. O processo de compras e contratações por parte do Estado continua lento, burocratizado e cartorial, enquanto os esforços de padronização foram em boa parte simplesmente abandonados.

No tocante à modernização dos formatos jurídicos das organizações estatais, os resultados foram profundos e duradouros e pode-se dizer com segurança que vários setores de atuação do Estado foram fortemente beneficiados pela adoção de estruturas autárquicas, empresariais ou fundacionais. A criação das autarquias, nas décadas de 30 e 40, fortemente inspiradas no modelo fascista italiano, marcou o início de uma época de intensa criatividade jurídico-institucional que resultou em um conjunto de organizações estatais “com autonomia financeira e administrativa”. O Estado passou a se valer, também, de estruturas jurídicas empresariais e fundacionais, típicas das pessoas jurídicas de direito privado. Assim, surgiram dezenas de empresas com capital misto ou totalmente estatal, além de um grupo de fundações em que a flexibilidade operacional do setor privado foi posta a serviço dos objetivos da administração pública.

Recorde-se que, outorgando “autonomia financeira e administrativa” a um conjunto de organizações estatais ou adotando os modelos da administração empresarial privada, o governo Vargas optou por uma estratégia de reforma *ad-hoc* que lhe permitiu, a um tempo, agilizar a administração de áreas que considerava prioritárias para seus objetivos, ao mesmo tempo em que evitava ter de dar soluções **uniformes e abrangentes** a toda uma burocracia estatal

⁶ Robert K. MERTON (1957) cunhou o termo “ritualismo” para definir o formalismo exacerbado, típico das burocracias.

com uma tradição secular de ineficiência e patrimonialismo. E foi esse contexto, de ampla autonomia operacional, que permitiu o nascimento e o fortalecimento do conjunto de núcleos estratégicos do aparelho estatal brasileiro durante muitos anos.

O uso de estruturas jurídicas típicas do setor privado na constituição de organizações que, teleologicamente eram essencialmente públicas, sempre foi objeto de profunda controvérsia jurídica, mas revelou-se um instrumento extremamente eficaz de descentralização administrativa e de flexibilização da rigidez burocrática do Estado brasileiro. Instituídas de acordo com o Direito Privado, as empresas mistas e empresas públicas dispunham de ampla autonomia operacional, que lhes permitia estabelecer quadros próprios de remuneração e tratamento profissional, bem como adotar processos operacionais expedidos e simplificados. É importante ainda notar que as organizações descentralizadas do Estado foram responsáveis pelo fornecimento de quadros humanos para o núcleo central de governo, que – submetido às políticas gerais da burocracia tradicional – não tinha como competir com o setor privado (e com as próprias empresas estatais) na atração de quadros qualificados e os recrutava através de tais organizações.⁷

Ao remeter a questão do tratamento salarial e das questões operacionais para o âmbito das autarquias, empresas e fundações, “privatizando tais questões”, por assim dizer, o governo privilegiava áreas de atuação que considerava prioritárias dentro de seu quadro de objetivos e permitia que um tratamento flexível e certamente mais generoso da questão salarial atraísse, para atuar nessas áreas, uma elite técnica e burocrática, sem ter de modificar o tratamento salarial dado aos quadros burocráticos em geral. Graças a essa estratégia, o Estado foi capaz, durante muitos anos, de formar uma elite burocrática que se localizou predominantemente nas autarquias, empresas estatais e fundações, celebrizando algumas organizações estatais pelo seu nível de excelência técnica, científica, operacional e gerencial.

Dessa forma, o Estado brasileiro instrumentou-se para exercer o seu papel de elemento motor do processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro, que havia assumido a partir da Revolução de Trinta, baseado, em grande parte, na formação de um sistema empresarial estatal nas áreas estratégicas (CASTOR e FRANÇA, 1987). Segundo a mesma filosofia, o modelo jurídico das fundações foi amplamente utilizado pelos governantes como instrumento flexibilizador da administração pública, especialmente nas áreas de saúde pública, educação, serviço social, planejamento e estatísticas, entre outras.⁸

⁷ Essa prática teve efeitos colaterais altamente indesejados: autarquias, empresas e fundações acabavam por influenciar as decisões das agências centrais regulatórias da administração pública, pelo simples fato de que estas dependiam de técnicos pertencentes às organizações indiretas para fiscalizá-las. Como seria previsível, muitas decisões tomadas pelas agências centrais atendiam muito mais aos interesses das organizações estatais descentralizadas que aos do público em geral.

⁸ Como são exemplos a Fundação Nacional de Saúde, a Fundação Ipea, a Fundação IBGE, entre muitas outras.

A REAÇÃO ENTRÓPICA DA BUROCRACIA TRADICIONAL

Como vimos, premidos pela dificuldade em promover a modernização **global** do Estado brasileiro, os governantes utilizaram, com largueza, estruturas autárquicas, empresariais e fundacionais para atrair e manter recursos humanos em áreas estratégicas. Essa abordagem, no entanto, invariavelmente deflagrou reações entrópicas por parte da burocracia tradicional, que acabam por anulá-la. Esse processo pode ser assim descrito:

- Um núcleo estratégico depende de recursos humanos altamente qualificados para levar a cabo seus trabalhos de análise e formulação, bem como projetar e operar sistemas de acompanhamento e controle estratégicos.
- Como os padrões **gerais** de remuneração da burocracia pública são cronicamente incapazes de competir com o mercado em termos de capacidade de atrair profissionais de tal nível, surgem mecanismos de diferenciação, mediante a criação de condições salariais e profissionais especiais para determinados grupos de funcionários.
- No entanto, tal diferenciação vai frontalmente contra a tendência uniformizadora das grandes burocracias, o que cria um impasse, em que os setores mais tradicionais da burocracia procuram assegurar para eles próprios as mesmas condições privilegiadas. Passam, então, a lutar “pela equidade”, pela “isonomia” ou pela “igualdade de tratamento”, bandeiras aparentemente moralizantes de forte apelo.
- Como tais reivindicações são excessivamente onerosas, a tendência dos legisladores e governantes é eliminar os tratamentos privilegiados, progressiva ou abruptamente, restaurando o equilíbrio original. Está eliminada a diferenciação.

Oscar SARAIVA já alertava em 1944 para o fato de que as autarquias

envelheceram precocemente entre nós; surgidas em maior número no quinquênio 1937 a 1942, traziam em si condições de independência de ação e liberdade administrativa, que as tornavam instrumento flexível e eficiente de ação; logo a seguir, as influências centralizadoras, de padronização, uniformização e controle as alcançaram, tornando, em muitos casos, a sua administração quase tão rígida quanto à do próprio Estado e fazendo desaparecer as razões de conveniência que originaram sua instituição (p.235).

Gradualmente, a autonomia de autarquias, empresas e fundações foi sendo restringida e, em alguns casos, simplesmente eliminada. A Lei nº 1.711 de 1952, sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, obrigou as autarquias a adotar o mesmo regime jurídico de pessoal da administração tradicional, o que, na prática, selou o início da desmontagem dos núcleos estratégicos existentes nas mesmas. A Constituição de 1988 e a legislação dela derivada foram mais longe e, praticamente, inviabilizaram o modelo descentralizador de atuação estatal, mediante diversos dispositivos, como:

- a competência privativa da União para legislar sobre “licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle” (art. 22, XXVII);
- a imposição de restrições à contratação de pessoal e alteração de estruturas de carreiras, etc., na administração indireta (art. 169);
- obrigação de legislação específica para a criação de empresas, inclusive subsidiárias (art. 37, XIX e XX);
- submissão de atos de admissão de pessoal ao controle dos Tribunais de Contas (art. 71, III).

Essa reação dos legisladores foi, sem nenhuma dúvida, auxiliada pela ineficácia dos controles centrais sobre as organizações descentralizadas, que deram à autonomia financeira e administrativa interpretação pródiga e freqüentemente incompatível com regras mínimas de moralidade no manuseio de recursos públicos. Dessa forma, multiplicaram-se abusos e regimes de favoritismo, nepotismo e patrimonialismo nas autarquias, empresas e fundações. Com a justificativa de coibir tais abusos, os setores mais tradicionais da burocracia centralizada, que haviam perdido poder administrativo com a emergência de tais organizações, conseguiram levar progressivamente os governantes e legisladores a introduzir crescentes restrições à autonomia, acabando por simplesmente anulá-la.

A disposição do legislador de impor freios à livre utilização do dinheiro público é mais do que louvável, uma vez que a responsabilidade dos administradores não pode ser elidida em função das peculiaridades das organizações pertencentes direta ou indiretamente ao Estado. No entanto, o fato de que os legisladores tenham preferido recorrer a instrumentos extremamente centralizados,

homogeneizadores e ritualísticos – como os Tribunais de Contas para exercer tal controle –, em vez de recorrer à legislação empresarial (Lei das Sociedades Anônimas) para controlar suas empresas ou ao Código Civil para fiscalizar suas fundações, demonstra bem a força de *ethos* burocratizante e entrópico do Estado brasileiro.

CONCLUSÃO

A proposta de instituição (ou revitalização) de um núcleo estratégico no aparelho estatal brasileiro tem chances limitadas de sucesso, em função da própria fragilidade da proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que, além de negligenciar o aspecto de multiplicidade e diversidade dos núcleos estratégicos que operam em um Estado democrático e pluralista, é revestida de excessiva generalidade, abrangência e, mesmo, ambigüidade. E pelos antecedentes históricos das experiências de modernização e reforma da administração no Brasil, a iniciativa atual tem demasiada semelhança com as iniciativas anteriores para que se possa vislumbrar possibilidades concretas de êxito.

Caracterizada, historicamente, como um poderoso instrumento de controle social, a burocracia tradicional brasileira sempre resistiu às mudanças operacionais que, de alguma forma, reduzissem o nível de centralização decisória. Por sua parte, aparentemente cômicos da virtual impossibilidade em lutar contra o *ethos* uniformizante e controlador da burocracia tradicional, os governantes, a partir de 1930, recorreram à utilização de estruturas jurídico-institucionais autônomas, para permitir a criação e manutenção de quadros de recursos humanos estratégicos, mediante políticas diferenciadas de pessoal. Essas estruturas permitiram uma grande multiplicação dos núcleos estratégicos do aparelho estatal brasileiro, tanto nas áreas de planejamento e formulação de política pública gerais como, igualmente, nas áreas de atuação setorial.

Invariavelmente, a burocracia tradicional conseguiu sensibilizar os legisladores com o argumento dos “abusos” derivados da autonomia, para anular essas “inovações”, restaurando para toda a máquina estatal os processos altamente centralizados e formalísticos que sempre a caracterizaram.

Conclui-se que, da forma como o Plano Diretor tratou o assunto, a criação de tratamentos diferenciados para o núcleo estratégico do Estado brasileiro servirá, apenas, para legitimar **temporariamente** tratamentos salariais mais adequados para algumas categorias de servidores públicos, sem avanço significativo na capacidade **permanente** de formulação e execução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ANSOFF, H. Igor (1977). **Estratégia empresarial**. São Paulo : McGrawHill.
- 2 BAYBROOK, David; LINDBLOM, Charles (1963). **A strategy of decision**. Londres : The Free Press.
- 3 BRASIL. Presidência da República (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília : MARE.
- 4 CARVALHO, Angela Maria C. de (1990). **Principais transformações por que tem passado a organização governamental brasileira a partir de 1930, em consequência do modelo de desenvolvimento e de políticas públicas adotadas pelo país**. Rio de Janeiro : FGV/EBAP. (Cadernos EBAP, 56).
- 5 CASTOR, Belmiro V.; FRANÇA, Celio F. (1987). Administração pública no Brasil : exaustão e revigoramento do modelo. In: CASTOR, Belmiro V. et al. **Estado e administração pública : reflexões**. Brasília : Fundação Centro de Formação do Servidor Público.
- 6 CHAFFEE, Ellen E. (1985). Three models of strategy. **Academy of Management Review**, v.10, n.1, p.89-98.
- 7 CHANDLER, A.D. (1962). **Strategy and structure**. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- 8 GHOSHAL, Sumantra (1987). Global strategy : an organizing framework. **Strategic Management Journal**, v.8, p.425-440.
- 9 HOFER, C.W.; SCHENDEL, D. (1978). **Strategy formulation : analytical concepts**. Saint Paul, Minneapolis : West.
- 10 IANNI, Octavio (1977). **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 11 JOSÉ, Herbert A. Age (1988). **O modelo de desenvolvimento institucional**. Brasília : Ministério da Saúde. (Série Estudos e Projetos).
- 12 MACCRIMMON, Kenneth R. (1993). Do firm strategies exist? **Strategic Management Journal**, v.14, p.113-130.
- 13 MERTON, Robert K. (1957). **Social theory and social structure**. New York : The Free Press.
- 14 MINTZBERG, Henry (1978). Patterns in Strategy Formation. **Management Science**, n.24, p.934-948.
- 15 MINTZBERG, Henry (1973). Strategy-making in three modes. **California Management Review**, v.16, n.2, p.44-53.
- 16 NASCENTES, Antenor (1988). **Dicionário da língua portuguesa da Academia Brasileira de Letras**. Rio de Janeiro : Bloch.
- 17 PAINE, Frank T.; ANDERSON, Carl R. (1983). **Strategic management**. New York : The Dryden Press.

- 18 PRAHALAD, C.K.; HAMEL, Gary (1994). Strategy as a field of study : why search for a new paradigm? **Strategic Management Journal**, v.15, p.5-16.
- 19 RAMOS, Alberto G. (1983). **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro : FGV.
- 20 RIGGS, Fred W. (1964). **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro : FGV.
- 21 SARAIVA, Oscar (1944). Novas formas de delegação administrativa do Estado. **Revista Forense**, n.100, p.233-235.
- 22 SIMON, Herbert (1961). **Administrative behavior**. New York : McMillan.
- 23 STEINER, George (1979). **Strategic planning**. New York : Free Press.
- 24 VENANCIO FILHO, Alberto (1968). **A intervenção do Estado no domínio econômico**. Rio de Janeiro : FGV.
- 25 WAHRLICH, Beatriz (1979). Organização governamental e administrativa voltada para o processo de desenvolvimento nacional : o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro : FGV, v.13, n.2, p.13-26, abr./jun.