

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A DEMOCRACIA: ALGUNS ASPECTOS ESTRATÉGICOS - I*

■ **José Constantino Nalda García**
Presidente do INAP - Instituto Nacional de
Administración Pública, Espanha.

Tradução de **José Roberto Felicíssimo**,
Sociólogo, Doutor em Ciências Sociais,
Professor Assistente-Mestre da FEA-PUC/SP,
Consultor.

* **RESUMO:** O autor registra, neste trabalho, a ser publicado em três partes, reflexões sobre as bases que sustentam a modernização administrativa no setor público espanhol. Destaca o papel que cabe aos recursos humanos desempenhar neste processo, considerando um contexto definido: a Administração Pública deve atender às necessidades dos cidadãos, em um regime de liberdades, com recursos escassos e limitados, onde as novas tecnologias de informação têm relevância substantiva.

* **PALAVRAS-CHAVE:** Espanha, modernização administrativa, formação de recursos humanos, avaliação, qualidade.

* **ABSTRACT:** The author develops reflections on points which support administrative modernization in Spanish public sector. Specifically the role attributed to human resources in this kind of process considered a defined context: public administration is supposed to care citizens needs. This should happen in a regime of freedom, with scarcity of resources operating within patterns determined by new information technologies. This study will be published in three different parts on RAE Review.

* **KEY WORDS:** Spain, administrative modernization, formation of human resources, valuation, quality.

* Artigo publicado originalmente sob o título La Administración Pública para la Democracia – alguns aspectos estratégicos, pelo Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.

APRESENTAÇÃO

A reflexão que desejo registrar neste trabalho dirige-se às bases que podem sustentar a modernização administrativa e, especialmente, o papel que deverão jogar os recursos humanos neste processo. Isso ocorre num contexto definido: a Administração deve ser capaz de atender às necessidades dos cidadãos, em um sistema de liberdades, com recursos escassos e limitados e operar em um marco no qual as novas tecnologias da informação terão relevância substantiva.

Desejo advertir sobre a existência de componentes de valoração e análise pessoais que podem, ou não, coincidir com outros estudos e interpretações; inclusive atrevo-me a afirmar que algumas idéias que possam expressar como novidades, com certeza já foram pensadas, e fazem parte do acervo cultural e científico sobre estas disciplinas. Além disso, e nesta ordem de coisas, as figuras que acompanham a exposição devem ser consideradas como elementos de ajuda e suporte para a comunicação, pois não se pretende que tenham valor probatório, no sentido científico do termo.

O esquema que segui para esta investigação simples – orientada para o conhecimento da organização administrativa desejável, dos objetivos e resultados que se espera que produza e dos recursos humanos como agentes da produção e prestação – parte de um esforço de síntese para delimitar o âmbito e os fatores que determinam o sistema de relações entre os indivíduos, os grupos formais ou informais que vão surgindo em defesa de interesses contrapostos e a comunicação e o estabelecimento de mecanismos de dependência e hierarquia. Estimei que explicitar esquematicamente algumas dessas questões pode ser relevante e clarificador do complexo espaço em que nos movemos, da multiplicidade de interações que lhe dão estrutura, da evolução de um mundo estático e determinista para a atual situação dinâmica e de incerteza; e, finalmente, a que tipo de sociedade que, neste final do século XX, estamos todos construindo deve a Administração responder.

A partir disso, pretendo aproximar a situação espanhola, desde os princípios

constitucionais, que definem o marco sócio-político no qual se inscrevem os anseios e aspirações coletivas requeridas de uma organização, a Administração – que deve satisfazer esses objetivos com eficácia e eficiência, para o que requer recursos econômicos e humanos de maneira que o cidadão receba atenções com a qualidade compatível ao grau de esforço individual e coletivo que está disposto a oferecer.

*Estamos, cada vez mais,
mais rapidamente informados
do que nunca na história da
humanidade, de modo que
a interação entre o objeto de
observação e o observador pode
estar afetando a própria
informação (paradoxo
análogo ao que sucede na
física microscópica).*

Finalmente, e como decorrência natural, surge a necessidade de se aprofundar nas políticas de recursos humanos a serem aplicadas para que a organização administrativa possa adequar, de modo flexível, dinâmico e continuado, seus sistemas de produção e distribuição de bens e serviços aos requisitos mutáveis da sociedade, garantindo o exercício real dos direitos e liberdades públicas.

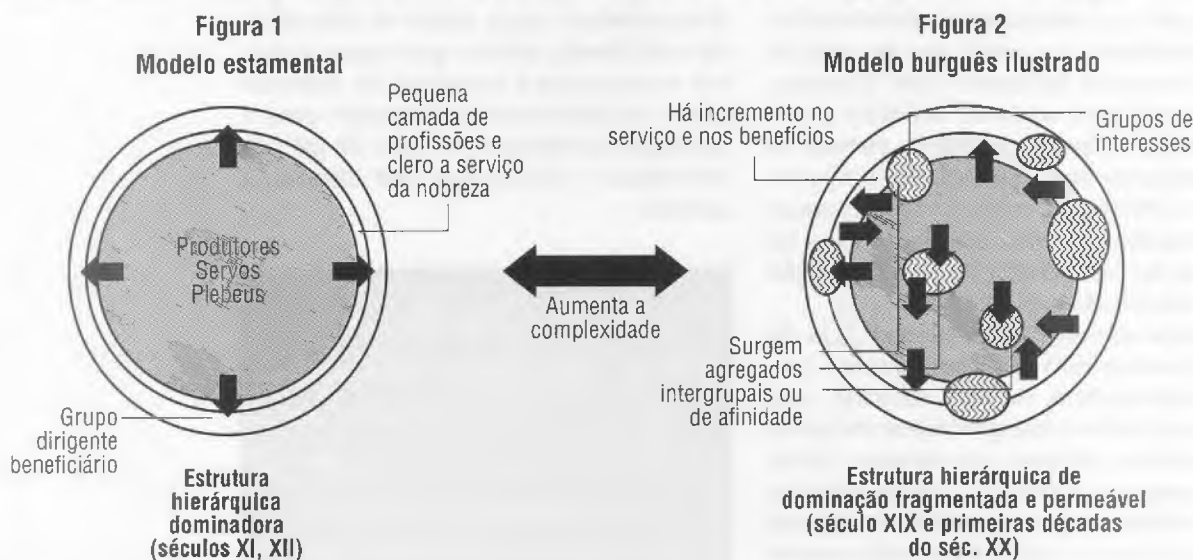
DO DETERMINISMO À INCERTEZA

Para que se perceba a Administração como um sistema de organização, entendendo que é preciso aprofundar sobre quais têm sido, ou são, as relações entre os indivíduos e grupos que tenham facilitado a construção de um espaço social.

A primeira reflexão histórica nos conduz desde tempos remotos a um período avançado do século XX. Estabeleceria como ponto de inflexão¹ os acontecimentos que levam à Segunda Guerra Mundial e a vontade expressa no modelo de sociedade de bem-estar, como mecanismo para

1. No espaço dos acontecimentos históricos não se produz uma correspondência exata com as definições derivadas do espaço geométrico. Daí que, em nossas experiências derivadas da geometria, seja preciso entendê-las como faixas (bandas) ou entornos, mais ou menos precisos, através dos quais ocorre uma ação de mudança.

Figuras 1 e 2 AS RELAÇÕES DE ORDEM E HIERARQUIA EM UM UNIVERSO SIMPLES E DETERMINISTA



superar a injustiça e a desigualdade e, como consequência, a violência entre os povos. Quero indicar, com a ajuda das figuras 1 e 2, que, durante séculos, a estrutura do espaço de relações entre os indivíduos e a organização do poder – ou os poderes – tem sido bastante simples e rígida, estática, onde tudo estava predeterminado como se obedecesse a uma lei universal que ordenasse os princípios de causa-e-efeito, e a posição dos indivíduos em um sistema de profunda falta de equidade e justiça.

Na figura 1 observa-se, como esquema do que dissemos, a espécie de foto gráfica fixa de um universo qualquer de indivíduos pertencentes à sociedade do século XI ou XII. Todos podem reconhecer esta estrutura e ela aplica-se, temporal e espacialmente, ao longo de muitos séculos da história da humanidade. Algumas de suas características básicas: em primeiro lugar, seu caráter estanque e de incomunicação, que dá origem a fenômenos de isolamento. São sistemas fechados, com praticamente, nenhum intercâmbio com o exterior. Os contatos são ocasionais e, em sua maioria, consequência de relações patrimoniais entre os componentes do frágil bando, grupo dominador, classes dominantes, e seus acólitos, ao serviço do controle e à obtenção de

rendas e benefícios². A falta de comunicação e, portanto, de intercâmbios com o exterior, de cada sistema, faz dele um microcosmo no qual a posição dos indivíduos, seu pertencer a uns “estamentos” ou outro mantém-se no tempo e transmite-se, de geração a geração, como se estivesse ligado às forças da herança. Tudo está prefigurado por um “Feitor”, “Administrador” que mantém a estrutura e o determinismo por um lapso de tempo. No entanto, e, desde a perspectiva aqui adotada, isso é consequência da falta de abertura do sistema, o que dificulta a obtenção de energias e, portanto, impede o dinamismo interno.

Um segundo aspecto, deduzível de imediato, é o desequilíbrio e a desigualdade. A imensa maioria da população encontrava-se submetida a um sistema de domínio-proteção no qual tinham encomendada a produção necessária para manter o grupo dirigente-dominadores e esbirros, mais o que fosse preciso para cuidar do grupo que ajudava – e, às vezes, suavizava os efeitos dolorosos – para a estabilidade da relação senhor-servo. Muito embora estas relações hoje possam nos parecer e receber duros qualificativos, como mostra da injustiça que revelavam, de fato configuravam um modelo de equilíbrio – assumido sem graves ten-

2. O modelo esquemático, aqui exposto, é válido para qualquer de nossos vizinhos primitivos, ou para os domínios feudais. A comunicação externa, nessas sociedades fechadas, era resolvida pelo conflito e, o conflito, era a guerra.

sões, entre as entregas e esforços e os benefícios diretos, ou indiretos, próximos ou futuros, nos quais cada indivíduo se apoiava.

Um terceiro aspecto, facilmente percebido nas investigações históricas dessas épocas é a inexistência ou, em todo o caso, a debilidade das correlações entre indivíduos para formar grupos homogêneos capazes de defender seus interesses. Numa estrutura tão fechada e, ao mesmo tempo com uma imposição hierárquica de natureza suprahumana - a ação "divina" está sempre presente e a justifica - impede o aparecimento das condições mínimas para que a comunicação e interação entre os indivíduos gere estruturas ou grupos formais de interesses. É, portanto, um espaço amorfo, internamente com uma pequena zona protetora, isoladora (*aislante*) e de domínio.

Na figura 2 nos deslocamos vários séculos no tempo, e realizamos um instantâneo da dinâmica social. Estamos no mundo ilustrado que tem como contexto a Revolução Francesa e as guerras européias e mundiais de princípios deste século. Chegar a esta situação, não tão distante da que se refletia na figura anterior, custou enormes esforços e dores à humanidade. Foi um processo cujo alvo-receber pode ser encontrado na existência de vilas e cidades, com jurisdições (*fueros*) próprias; na criação de universidades; o surgimento de grêmios de artesãos; em uma incipiente estrutura de relação como modelo de participação e união entre os indivíduos. Processo esse que se aprofunda e enriquece, no tempo, com contribuições originárias da Reforma que pretende aproximar a religião às dimensões do homem, de seus defeitos e necessidades; se alimenta do impulso dado à investigação empírica e, em particular, ao conhecimento do universo e sua dinâmica. Chega ao século XIX e ao início do XX na conjunção de forças que faz com que consideremos esse tempo como o início da modernidade naquilo que significa de liberdades, participação democrática, avanço no conhecimento e, em definitivo, o quanto se guarda da expressão "progresso".

Na situação mais favorável - e abstraindo-se dos períodos dramáticos, estaríamos falando de uma sociedade que co-

meça a ser mais permeável em relação aos intercâmbios exteriores. Agora, já não é somente o conflito - diríamos que o conflito é o excepcional, senão que a comunicação, o fluxo de mercadorias, a transmissão de conhecimentos que contribui com a energia necessária para produzir transformações no interior das sociedades. Como consequência, e o Século das Luzes seria um exemplo, aparecem forças de relação que dão origem a grupos de interesses variados e pluralistas. Já não são mais aqueles movimentos iniciais protetores do grêmio ou da cidade; agora se oferece, discute e consolida um modelo de humanidade, de entorno convivencial, de repartição de cargos e benefícios, de participação e controle no processo de tomada de decisão. Em conjunto, são oferecidas visões pluralistas da sociedade ou de coletivos de afinidade. E entre todos eles são realizados os intercâmbios e se produz uma frágil dinâmica, ainda muito presa pela rigidez do sistema de hierarquia que sustenta as pautas anteriores e pelas próprias dificuldades associadas a alguns mecanismos científicos e de comunicação assentados na norma e no determinismo.

Como este trabalho será projetado sobre a Administração e qual será o seu futuro, devemos ressaltar que é nestas épocas que podemos dizer que aparece o sistema administrativo como coletivo. Coletivo que, com orientações e agrupamentos diversos, tem a seu cargo, e deve se responsabilizar, procurar estabelecer as condições para que sejam exercidas, realmente, as capacidades que o modelo outorga aos indivíduos-cidadãos. A Administração surge das necessidades do modelo como garantia, frente às tensões mais dinâmicas e em ocasiões criadoras de pontos de ruptura, de um conjunto de equilíbrios que permite manter a estabilidade não isenta de rigidez do modelo³.

O caráter "revolucionário" que a história deu a esses tempos deriva do que de positivo foi alcançado em direitos do homem, liberdades, comportamentos democráticos, em maior intercâmbio e comunicação, em surgimento de grupos mais dinâmicos de interesses. No entanto, é preciso advertir que existem limitações vinculadas como os sistemas censitários eleitorais, desigualdade de trata-

3. Como ressaltado por alguns pesquisadores, poder-se-ia entender que, neste processo de nascimento, modelo social e Administração estão mutuamente implicados, de modo que a Revolução necessita da Administração e, esta, por sua vez, a recria e garante, ocupando aqueles vazios que, no sistema de autoridade anterior, produziram as mudanças revolucionárias.

mento entre homem e mulher, debilidade das comunicações, manutenção de configurações estáticas, e predomínio dos princípios hierárquicos do império dos potentados (*potestades*) e administração da norma que, em nossa perspectiva, ainda lhe conferem aspectos vestidos com presságios (*celajes*) antigos.

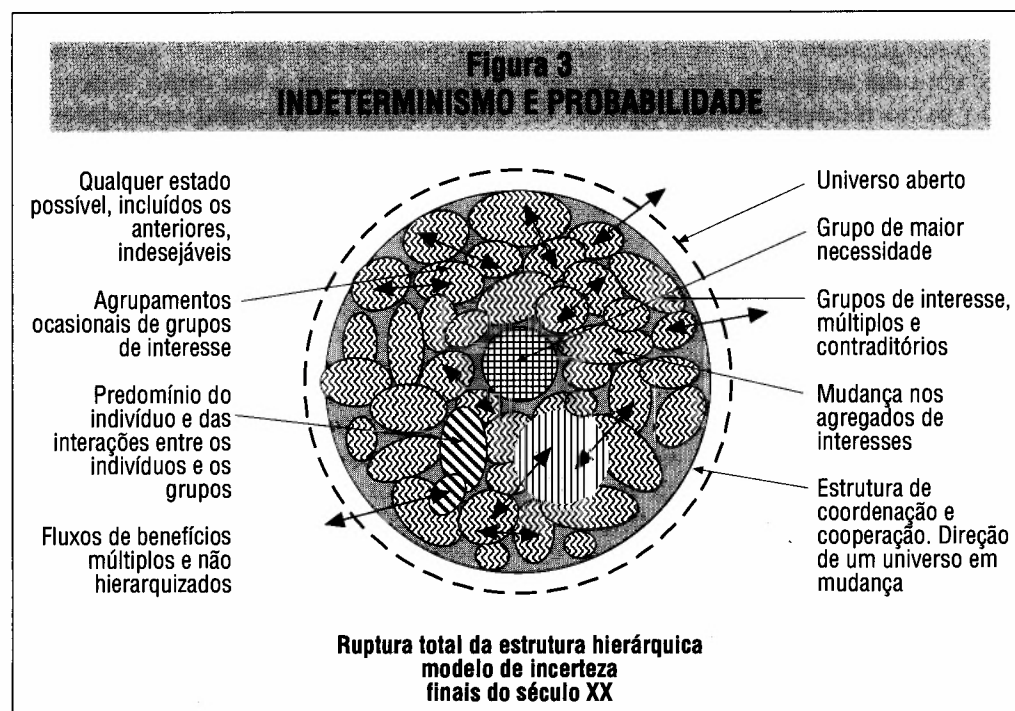
Infelizmente, a reprodução da figura 3 não tem o dinamismo que devo introduzir com sua explicação. Nas seções anteriores induzimos a idéia de processo, como sistema em evolução e mudança, muito embora este mostrasse efeitos débeis que permitiam contemplar a imagem repetida mil e uma vezes (*una y mil veces*) ao longo dos séculos. Não é esta, agora, a situação que vamos refletir em seguida.

Um primeiro aspecto a ressaltar é a escala temporal. Muito embora da figura 1 à 2 tenham passado séculos – e muitas águas por baixo das pontes da história – na etapa representada na figura 3 os acontecimentos transbordam dos diques do tempo e são produzidos com velocidade muito maior da que estamos acostumados. Nos acautelamos, então, com facilidade de que estamos imersos em um processo acelerado de mudanças e reivindicamos, com urgência, a adequação em nossos sistemas de trabalhar e pensar.

É preciso destacar uma observação. Nesta época, mais evidente que a velocidade é a acelerada evolução na comunicação, que permite – e obriga – uma interação permanente entre as partes interiores e o exterior, de modo que – salvo acontecimentos infelizes (*desgraciados*) não previsíveis – dificilmente se pode falar, agora, de limites e fronteiras. Esta situação de sistema aberto e, portanto, de intercâmbio e obtenção de mais energia da região externa, permite uma aceleração na dinâmica entre grupos formais, ou informais, de interesse que surgem na sociedade; de maneira que se pode estar passando de alguns estados estacionários a outros sem ruptura parcial do equilíbrio. Neste modelo, o que antes era a zona dos detentores do controle, do domínio e da defesa gerais – e, nela, o papel dos que garantem a estabilidade – reduz-se a uma pequena bandagem permeabilizada para o exterior e ao interior e sobre a qual os efeitos dinâmicos grupais também exercem sua atividade.

Quando se faz uma descrição na linguagem de estados estacionários de não-equilíbrio⁴ (definição colhida na Termodinâmica), em cada situação estacionária tende-se a pensar em uma flecha temporal que avança no sentido do progresso. O caso que nos ocupa é mais complexo, pela

4. As configurações de equilíbrio em sistemas abertos, com consumo ou intercâmbio exterior de energia, não permanecem indefinidamente, no tempo, mas perduram estacionariamente, em lapsos temporais finitos. Isso porque sua própria dinâmica tende a evoluir para outros estados que, novamente, serão estacionários. Um claro exemplo destes fenômenos são os sistemas biológicos.



natureza dos intervenientes – seres humanos em plena e livre capacidade de trabalhar, e com suas múltiplas interações, variadas e contraditórias. Por esse motivo, entre os possíveis estados estacionários que o sistema pode alcançar estão, também, aqueles antigos, de partida (analisados anteriormente) que, em minha opinião, não são desejáveis. Assim, podem aparecer fenômenos de retrocesso, tanto em nível global, como na percepção de cada estado.

Convém insistir em alguns elementos que podem ajudar a compreender o dinamismo do modelo: a introdução das novas tecnologias – em particular as de informação, está produzindo uma mudança acelerada nos tempos de aplicação da inovação e, acima de tudo, uma aproximação entre os acontecimentos, os protagonistas e os receptores da notícia. Estamos, cada vez mais, mais rapidamente informados do que nunca na história da humanidade, de modo que a interação entre o objeto de observação e o observador pode estar afetando a própria informação (paradoxo análogo ao que sucede na física microscópica).

Com o passar do tempo, produz-se a insegurança nos indivíduos. É verdade que se possui mais informação, que se podem exercer com maior amplitude os direitos e liberdades, que, através da comunicação, se pode cooperar e participar na gênese e desenvolvimento de grupos, coletivos, associações etc., nas quais as pessoas podem ter reconhecidos seus anseios e aspirações; no entanto, não é menos certo, que da atual situação pessoal não é possível deduzir com certeza o que virá a ser o futuro. Ganhou-se muito em possíveis estados futuros, porém perdeu-se estabilidade e, em consequência, deve-se estar disposto para assumir o risco da escolha. Este fenômeno é tão mais preocupante quanto menos possibilidades reais tenham os indivíduos ou os grupos em que se associem. Daí que a existência de desfavorecidos ou marginalizados dos circuitos da formação, preparação e adequação a este mundo que exige, cada dia, o esforço de predição, não pode ser considerado como um problema menor; pelo contrário, deve dar-se-lhe toda a importância que merece já que pode chegar a produzir efeitos negativos não desprezíveis.

Mas esta sociedade que necessita de contribuições energéticas para manter seu dinamismo há que estar consciente de que existe uma limitação que deve compatibilizar com seus possíveis graus de liberdade: que está imersa em um universo de recursos limitados e que, portanto, deverá funcionar com uma hipótese de finitude e conservacionista, abandonando as quiméricas ilusões de progresso infinito.

Diríamos que ganhamos o mundo: foram rompidas as ligações, submissões, muros separadores; a informação nos aproxima a todos; somos protagonistas e observadores; e isso, em conjunto, nos trouxe a medida de nossa finitude, que não estamos indefectivelmente orientados para um único ponto de progresso e que devemos, então, nos preparar para a decisão e o trabalho em incerteza.

FATORES DE DINAMISMO E ESTRUTURA

A situação delineada agudiza a inquietação. Temos o desassossego próprio de chegar a conhecer um fenômeno e perceber que existem múltiplas influências que podem conduzir ao descabro. Além disso, não intuimos quais sejam os objetivos que, neste tipo de sociedade, caiba à Administração cumprir. E é a Administração, ainda, a referência de nossa reflexão.

Nesta “sopa de interações” – que produz os fenômenos dinâmicos e a ruptura do determinismo apriorístico – é possível descobrir alguns fatores que podem ajudar a criar estruturas através das quais o homem possa realizar suas aspirações e minimizar os riscos da escolha.

Relacionamos cinco fatores dinâmicos e três condicionantes limitadores complementares⁵. Podem haver muitos mais, porém creio que nestes qualquer outro pode estar representado (ver figura 4).

Em um primeiro lugar, situo o quanto se refere às garantias para o exercício das liberdades individuais e coletivas. Em um processo como o que estamos descrevendo não é possível produzir o efeito dinâmico se cerceamos os mecanismos de intercâmbio, expressos em todos os textos constitucionais, pela garantia real das liberdades: liberdade de comunicação, de informação, de associação, de intercâmbio.

5. Um fator limitador nem sempre permanecerá como tal, pois, em algumas circunstâncias, também poderá ser um estimulador do dinamismo; e, ao contrário, fatores relacionados, aqui, como ativos, podem apresentar facetas limitadoras e vinculadas.

Figura 4
FATORES DE DINAMISMO E ESTRUTURA

1. GARANTIAS PARA AS LIBERDADES INDIVIDUAIS E COLETIVAS.
2. ESTABELECIMENTO DE CONDIÇÕES REAIS DE IGUALDADE.
3. INCREMENTO DA COMUNICAÇÃO E INTER-RELAÇÃO.
4. CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DEMOCRÁTICA.
5. APARECIMENTO DE ORDENAÇÕES QUE AGLUTINAM INTERESSES AMPLOS.

CONDICIONANTES COMPLEMENTARES

1. PROGRESSO CONDICIONADO POR RECURSOS LIMITADOS.
2. DESENVOLVIMENTO CONSERVACIONISTA.
3. VELOCIDADE NA INOVAÇÃO.

bio de propostas, interesses e bens. Se estabelecemos restrições ao exercício das liberdades que não sejam as derivadas de sua própria ação, estaremos dificultando os processos dinâmicos de interação entre os cidadãos.

O estabelecimento de condições reais de igualdade ocupa o segundo campo de fatores. É o problema da justiça e da equidade, ou o já citado anteriormente, do aparecimento de grupos desfavorecidos e alijados do dinamismo. É preciso, desde essa ótica, o esforço discriminatório em favor dos mais frágeis, dos mais isolados e dos que menos possuem. Isso é imprescindível para que todo o conjunto social possa participar na definição dos estados futuros.

Os fenômenos dinâmicos exigem a presença de forças de correlação entre os particulares e é por isso que reforçamos (*recabemos*) como necessária a existência e o incremento da inter-relação e comunicação que seriam as ações entre os indivíduos. Como geradores dessas condições seguem o quarto e o quinto dos fatores mencionados. Cada um deles afetará ao envolvente (*a la envolvente*) do sistema total ou dos agregados parciais produzidos como efeito da inter-relação e correlação. Seria como a estrutura básica da membrana que, por um lado, serve de limite e isolamento e, de outro, cumpre funções de conexão e relação. Esta permeabilidade bidirecional é alcançada com a criação e fomento de organizações democráticas que estimulem a participação e o controle pelos cidadãos nas estruturas de decisão e gestão dos assuntos públicos e dos interesses grupais. A Administração, como

paradigma deste tipo de paredes que conformam a dinâmica do conjunto social deverá responder a esses postulados, em sua organização.

Convém agregar, a este conjunto de fatores impulsores, alguns aspectos que lhes estão vinculados, e dos quais já falamos anteriormente: o progresso em condições de recursos limitados, que obriga a pensar no desenvolvimento da humanidade sob a hipótese de conservação do suporte ecológico no qual transcorre a vida; e, finalmente, a velocidade na informação que atua sobre a escala temporal de duração das situações estacionárias.

Apontávamos, anteriormente, as dificuldades provenientes da própria natureza dos sujeitos individuais que são, ao mesmo tempo, agentes indutores e elementos passivos inerciais. Por isso conviria acrescentar algumas considerações sobre que tipo de atitudes pessoais serão mais favoráveis às dinâmicas que criam estruturas estacionárias positivas e quais as outras que pressupõem (*supondran*) inércias retardatárias que tendam a colapsar e produzir rigidezes no modelo. Da observação da figura 5 obtém-se uma idéia bastante aproximada destas preocupações. Citemos, por exemplo: em um sistema dinâmico, as atitudes como a flexibilidade e o ânimo inovador contribuirão para a criação de condições de mobilidade, enquanto que atuarão em sentido contrário à rigidez e ao conservadorismo. Se desejamos o surgimento de estruturas cooperativas que progridam com o tempo, ao longo dos processos estacionários, é evidente que isso será facilitado por atitudes como a responsabilidade, o estudo analítico, a solidariedade e, pelo diálogo, se queremos incrementar a interação e a comunicação. As qualidades contrárias produzirão efeitos de resistência que dificultarão o aparecimento de estruturas criativas; sobretudo entorpecerão a dinâmica dos processos nos quais se participa e dos que se obtém o benefício para o aproveitamento individual ou coletivo.

O MARCO SÓCIO-POLÍTICO ESPANHOL

Nas seções anteriores, refletimos sobre um modelo geral, de caráter dinâmico, no qual tem lugar estados estacionários, em tempos finitos. Enquanto a duração dos

processos superava com vantagens (*con creces*) a vida e o sentido temporal de conhecimento do homem – fosse ou não permanente e infinita – não causava inquietação e nem formava parte das elocubrações sociais. O problema se coloca quando as mudanças são produzidas a tal velocidade que podem ser percebidas em curtos períodos geracionais e, nesse momento, são necessários mecanismos de análise que permitam definir os estados de saída (partida) e as tensões presentes, prevenindo-nos para onde nos encaminhamos⁶.

O caso espanhol, ao qual vamos nos dedicar a seguir, não está à margem daquilo que se sucede nas proximidades, em países da Comunidade Européia, Canadá, Suécia, Noruega ou Estados Unidos. O modelo dinâmico e de incerteza responde aos interesses democráticos de liberdade, equidade, incremento da qualidade de vida e está obrigando à adequação das estruturas administrativas de modo que atendam com eficácia os desafios impostos pela sociedade em mudança. Não nos atreveríamos a realizar esta afirmação em outras áreas do planeta, nas quais a cadeia de rápidos processos de mudança, incerteza e insegurança culmina – ou pode ser a causa – em instabilidades que busquem a tranquilidade do permanente e rígido, muito embora à custa do dinamismo, da liberdade e da cooperação criativa.

Neste modelo, a Espanha define um estado inicial, a partir da aprovação da Constituição, em dezembro de 1978. É verdade que não é um ato único e que, para entendê-lo em todas as suas possibilidades, é preciso abranger um período, de ao menos cinco anos, que vai desde o franquismo tardio até os primeiros anos da transição e às eleições as Cortes constituintes. Se é necessário ressaltar algo deste período, em conexão com o que explicamos, é o protagonismo dinâmico, consciente, dialogante, de todo o povo espanhol, para definir um marco de convivência, um estado inicial, a partir do qual progredir e produzir futuros esperançosos. Por isso é oportuno – e pode ser um bom caso prático, que façamos uma breve excursão pelo texto constitucional, pois nos encontraremos com muitos dos elementos básicos do modelo dinâmico.

Já no preâmbulo, e em seu Artigo 1, como frontispício, estão consagrados os

princípios de “liberdade, justiça, igualdade e pluralismo” como valores superiores aos quais se deve um Estado Social e Democrático de Direito que “promoverá o bem de quantos integrem a Nação espanhola”.

Em continuação, no Artigo 2, “reconhece-se e garante-se o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas”, com o que são estabelecidas condições dinâmicas, associadas aos fatos diferenciadores que podem ser elementos aglutinadores de interesses que é preciso atender e que, por sua vez, podem impulsionar relações de maior equidade. Da mesma forma vem a corroborar o Artigo 9 quando determina “promover as condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que se integra sejam reais e efetivas”.



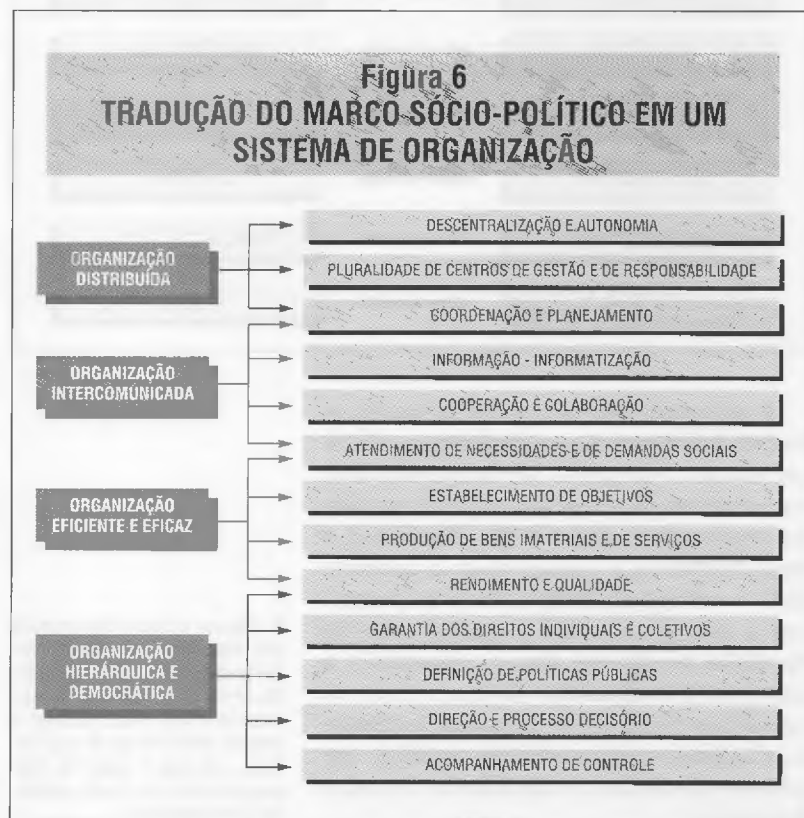
A proteção frente à discriminação; o direito à informação verdadeira; a aplicação eficaz e equitativa dos recursos públicos; o direito ao trabalho e à livre escolha de profissão e promoção; desfrutar o meio ambiente e conservá-lo; a garantia dos usuários e consumidores para preservar a saúde, são uma pequena amostra da visão ampla que têm os espanhóis, a partir da Constituição, do que seriam as condições necessárias para que o processo dinâmico empreendido recolha, em projetos de futuro, os distintos e variados interesses.

6. Alguns autores denominam esta etapa histórica de pós-modernidade. Mas, com certeza, dever-se-ia pensar que a modernidade tem início quando o homem apercebe-se de sua história e de que é capaz de agir para projetar seu futuro, acertada ou erradamente.

Finalmente, duas ou três citações relativas ao que se espera que seja a Administração e os objetivos que devem ser cumpridos pelos poderes públicos. Diz o texto que a Administração *"serve com objetividade os interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, estando submetida totalmente à Lei e ao Direito"*. Esse desejo dos constituintes deverá ser contemplado, permanentemente, como fator impulsionador das ações administrativas. Nunca será um ponto de destino ou de repouso. Como suporte adicional a esta afirmação estabeleceu-se, no Artigo 130 que: *"Os poderes públicos atenderão à modernização e desenvolvimento de todos os setores econômicos... com a finalidade de equiparar o nível de vida de todos os espanhóis"*.

Concluiremos, aqui, as referências ao texto Constitucional. Não por acaso, nos deparamos com o conceito que utilizamos como um dos motivos deste trabalho: modernização, modernidade. Como impulso e como necessidade nos constituintes para melhorar o nível de vida (e a qualidade de vida) diríamos agora: como processo contínuo – chave no entendimento de nós

7. Existem dispositivos constitucionais que produzirão "efeitos organizacionais" diretos.



mesmos e na previsão dos processos de evolução no modelo de sociedade dinâmica, com sujeitos em interação múltipla e variada. Em todo caso, nem origem carismática, nem fim tautológico. Somente – e se tanto! – um processo cuja evolução será consequência da realidade de saída e dos requisitos mutáveis das tecnologias, dos indivíduos, das condições sócio-econômicas. Em resumo, da sociedade.

A ADMINISTRAÇÃO – ORGANIZAÇÃO

Seria conveniente realizar um esforço para "traduzir" os princípios conformados no marco constitucional para um sistema de organização. Durante muito tempo a linguagem jurídica se desenvolveu à margem das linguagens científicas e, acima de tudo, daquelas específicas da organização e dos sistemas. Neste momento, vamos refletir sobre a correlação entre essas linguagens. Na figura 6, observa-se perfeitamente o que nos interessa⁷. Se supormos que os mandatos jurídicos constitucionais são os recursos, os fins e os objetivos que a organização deve utilizar e satisfazer, então esta deverá ser: distribuída, propensa à descentralização e autonomia, com pluralidade de centros gestores e de responsabilidade, apoiada num adequado planejamento e coordenação. Deverá estar bem intercomunicada, de modo que disponha de fluxos contínuos de informação e mecanismos de cooperação e colaboração para ser sensível às demandas de seus "clientes". Será regida por mecanismos democráticos e de hierarquia para que estejam garantidos os direitos individuais e coletivos à participação nas propostas para o processo decisório e que este se realize com responsabilidade e submissão aos órgãos de controle e supervisão. A consequência disto será uma organização eficiente e eficaz para cumprir os objetivos da produção e de prestação dos bens demandados pelo conjunto social.

Esta organização – onde a Administração seria seu corpo visível – deve estar disponível, com semelhante grau de dinamismo, para garantir as condições reais de igualdade e prestar os atendimentos sociais contando com a contribuição de dois fluxos legitimadores: os princípios que derivam e emanam da norma

e o direito como condições que fazem do indivíduo um cidadão, sujeito de direitos, obrigações e liberdades; e, ao mesmo tempo, o requisito do Estado Social que necessita de uma correta produção e aplicação de bens e serviços. (Ver figura 7.)

A busca de equilíbrio entre estes dois grandes influxos é uma das tarefas a ser desempenhada pelos dirigentes responsáveis da organização administrativa, de modo que sejam evitados, ou minimizados, os efeitos perversos que a ação dominante, de uma ou outra orientação, possa exercer com os prejuízos decorrentes para o funcionamento do sistema e, acima de tudo, pelos inconvenientes que pode causar aos beneficiários da atividade – clientes com exigências legítimas de qualidade nos serviços que recebem. No esquema que se menciona na figura 8, são identificados alguns desses efeitos e suas implicações sobre o conjunto da atividade. Todos eles podem ser resumidos com uma advertência sobre os riscos do “burocratismo” ou a “tecnocracia”. Em ambas as situações produz-se, em nossa opinião,

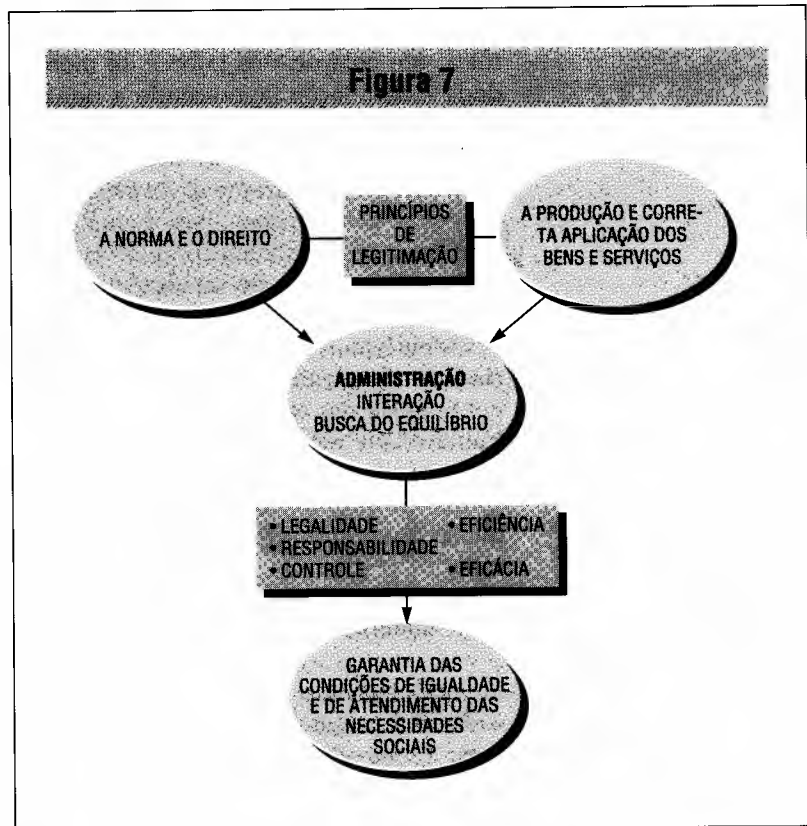


Figura 8
EFEITOS PERVERSOS NA GESTÃO

DOMÍNIO DO SISTEMA ADMINISTRATIVISTA

- SACRALIZAÇÃO DA NORMA
- CONFIANÇA CEGA EM SUA AÇÃO IMANENTE
- DETERMINISMO EXCESSIVO
- INCREMENTO DA HIERARQUIA
- TENDÊNCIA AO DISTANCIAMENTO E AO ISOLAMENTO
- REDUÇÃO A SÚDITOS
- DESPREZO PELAS TÉCNICAS DE ORGANIZAÇÃO E GERÊNCIA
- CONTROLES FORMAIS
- DEBILIDADE NO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS SOCIAIS
- INEXISTÊNCIA DE PROGRAMAS E OBJETIVOS AVALIÁVEIS
- DESPERDÍCIO NOS GASTOS
- BUROCRATISMO

DOMÍNIO DE UM SISTEMA "MANAGERIAL"

- DEBILIDADE NO RESPEITO AOS PROCEDIMENTOS JURÍDICOS
- FALHAS NO SISTEMA DE GARANTIAS
- POSSÍVEL INCENTIVO A SITUAÇÕES DE DESIGUALDADE E INJUSTIÇA
- INSUFICIENTE RESPEITO À SOLIDARIEDADE
- UTILIZAÇÃO ENGANOSA DOS PRINCÍPIOS DE IGUALDADE E LIBERDADE
- ABUSO NA UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS PRIVATIZANTES
- PESO EXCESSIVO AOS CRITÉRIOS ECONÔMICOS DE CUSTO-BENEFÍCIO
- ABANDONO DE PROJETOS DE MAIOR CONTEÚDO SOCIAL
- CRISE DE VALORES ÉTICOS - OS FINS PREDOMINAM SOBRE OS MEIOS
- TECNOCRACIA

um rapto do sistema; na linguagem dinâmica, um colapso dos fatores de mobilidade e correlação favorecendo a rigidez, da parte de um grupo dominante – o dos burocratas que aplicam de forma usurpadora a lei e os poderes (*y de las potestades*), ou por aqueles grupos, não menos nocivos, dos que pretendem conduzir o mundo por uma conta de resultados (*a una cuenta de resultados*). (Ver figura 8.)

Defendemos, aqui, algo mais rico, variado e complexo, que não é redutível a nenhum desses esquemas, e é aquele da humanidade recriando-se continuamente para encontrar aquelas estruturas e mecanismos que a ajudem no caminho da melhora nas condições e na qualidade de vida.

QUAL ADMINISTRAÇÃO?

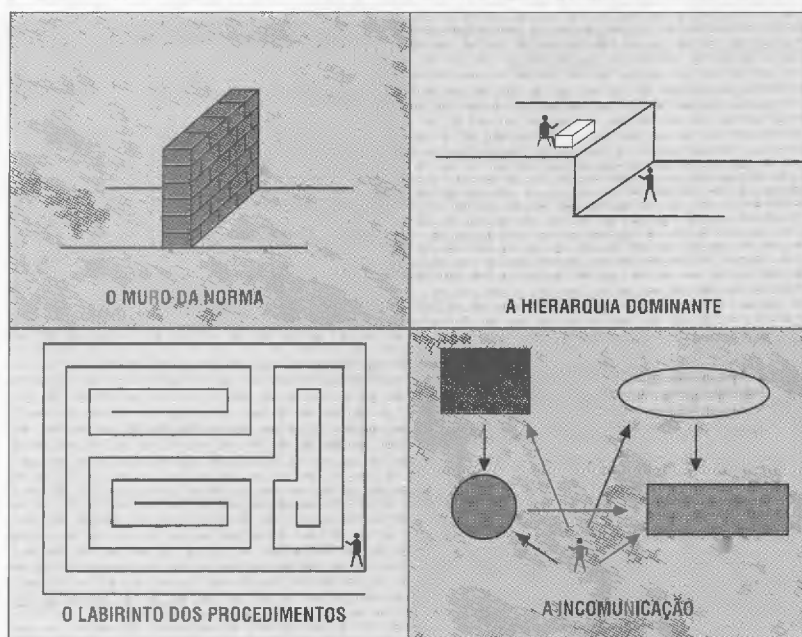
Estabelecemos, então, os fundamentos – objetiváveis ao máximo – sobre os quais deve apoiar-se o sistema gerencial público para uma sociedade em situação dinâmica, com possibilidade de alcançar uma multiplicidade de estados estacionários. Para poder avançar nos requisitos organizacionais que o sistema gerencial público deveria satisfazer, assim como sobre

os seus elementos constitutivos e, principalmente, os mais substanciais – que são os seus recursos humanos, temos que observar como ele é percebido pelos cidadãos a quem deve atender. A Administração produtora e provisor de serviços deve dispor de mecanismos que lhe permitam detectar quais são as aspirações de seus “clientes” e o grau de satisfação que lhes está sendo oferecido. Um primeiro passo consistiria em abordar a imagem global que o cidadão tem sobre a mesma e como desejaria que fosse.

Com certeza, a projeção que os cidadãos de qualquer país daria de sua Administração está condicionada pela história – as histórias? – vivida cotidianamente em suas relações de dependência, obtenção de benefícios ou de submissão. Em todo caso, existem lugares comuns que foram transmitidos ao longo dos tempos e que obedecem, com segurança, a causas objetivas que já mencionamos e sobre as quais podemos insistir com o auxílio da figura 9.

Concentramos estas causas em quatro grandes setores que correspondem a alguns dos mais característicos estereótipos. Em primeiro lugar, tem-se a impressão de que a norma, a lei, não é um elemento impulsionador de atividade, nem garantia de um quadro de direitos intra e intercoletivos e individuais, senão, pelo contrário, impede, dificulta e entorpece a ação dos indivíduos. Entendendo o grave erro conceitual que se expressa nessas manifestações, sem dúvida há que reconhecer-se que alguma razão existe para esta exagerada valorização e que não está alheia aos efeitos perversos identificados anteriormente. Quando se deseja que todo o sistema se apóie na aplicação hierárquica de potestades (*de potestades*) por intermédio de normas e regulamentos, produzem-se alguns efeitos como, entre outros, a utilização enviezada (*sesgada*) em proveito da ineficácia, da irresponsabilidade ou do simples não-querer-fazer dos burocratas. E eles são a fonte de onde emanam essas opiniões. O remédio estará em desterrar esses maus usos, oferecendo um maior conhecimento e, sobretudo, facilitando informação completa sobre as possibilidades e garantias que as leis oferecem para o dinamismo da sociedade.

Figura 9
QUAL ADMINISTRAÇÃO? (o súdito)

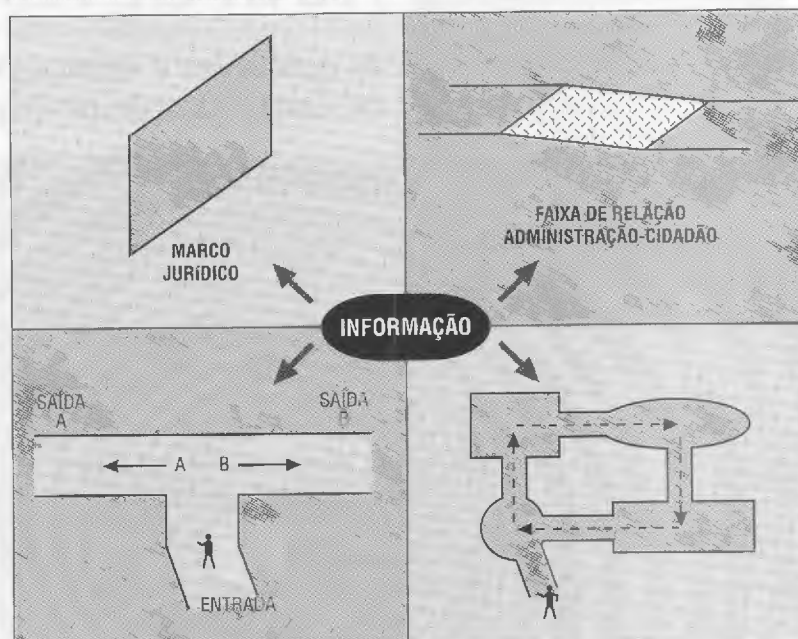


Um segundo aspecto vinculado ao anterior e, provavelmente, mais negativo, é o sentimento de afastamento, de distância hierárquica, entre aqueles que estão empregados na Administração – para facilitar os atendimentos e serviços, e aqueles que, hipoteticamente, são os beneficiários dos mesmos. Novamente, um mal detectado que é visível com facilidade em qualquer direção que observemos e que vem a ser um novo obstáculo para a facilidade de comunicação social já que cerceia canais de relacionamento entre os usuários e os responsáveis administrativos e políticos. Este distanciamento real, ou percebido como tal, gera insensibilidade pelos problemas de cada dia e produz, em consequência, sensações de abandono, de falta de interesse, inclusive de rejeição da atividade administrativa, manifestando-se o paradoxo, simultaneamente, de configurar uma situação de maior dependência. Um modo de contribuir para a superação deste perigoso abismo é o de facilitar a comunicação, com o que a Administração estará mais próxima dos problemas.

Em terceiro lugar – e quanto se tem escrito sobre ele! – está o labirinto de procedimentos que impedem qualquer atuação com a agilidade, a presteza e a eficácia que todos desejamos. É necessário defender a existência de um procedimento regulado, que garanta a imparcialidade dos gestores e a não discriminação dos cidadãos; mas isto deve ser o fruto da simplificação e a ajuda nos itinerários administrativos, para superar o círculo impenetrável que se abre somente aos iniciados.

Finalmente, o excessivo número de departamentos, escritórios, repartição (*negociados*) que guardam sua intimidade zelosamente e que, para não serem perturbados, agitam os cidadãos, para cá e para lá, em busca de soluções às suas demandas. Esta situação não só afeta nocivamente as relações externas da Administração, como também, e com maior gravidade, estabelece curto-circuitos na comunicação. De modo que existem desconexões, dificuldades de informação, desconhecimento em projeto, planificação e gestão, duplicidades, interferências negativas; defeitos estes todos superáveis a partir de uma visão da Administração como organização complexa bem comunicada e inter-relacionada.

Figura 10
O CIDADÃO INFORMADO



Atualmente, contamos com um instrumento poderoso para superar boa parte desta visão negativa. A introdução das novas tecnologias da informação é uma necessidade vinculada à própria aplicação das novidades tecnológicas; mas, além disso, deve ser contemplada como o mecanismo idôneo para superar a incomunicação, o procedimento caótico, a imposição hierárquica e o impenetrável mundo da norma. Assim, estaríamos naquilo que, na figura 10, denominamos "*o cidadão informado*", em contraposição ao súdito que padece com as experiências negativas descritas.

Considerando os quatro estereótipos anteriores, o efeito da informação e da comunicação seria o de converter o muro em um marco de fácil acesso e garantia das regras do jogo; a atitude dominante seria convertida em uma suave e transitável fronteira de relacionamento; o labirinto de procedimentos em um cómodo itinerário bem sinalizado para alcançar os objetivos e interesses; e, como último caso, o caminhar incessante entre escritórios será substituído por um sistema intercomunicado que alcance e ofereça resposta ao cidadão nas proximidades de seu cotidiano. □

Meus agradecimentos a todos que colaboraram no processo de modernização do INAP - Instituto Nacional de Administração Pública, em especial aos professores Ortega e Carrillo e ao Dr. Kliksberg.