

Administração e Desenvolvimento

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOCIOLÓGICAS

SÉRGIO HENRIQUE HUDSON DE ABRANCHES

Prof. da Faculdade de Sociologia da
Universidade de Brasília

1. Introdução. 2. Fatores Estruturais Intervenientes. 2.1. O Mercado de Trabalho. 2.2. Educação. 2.3. A Ação Técnica do Estado. 3. Administração e Desenvolvimento. 3.1. Eficiência e Produtividade. 3.2. O Poder na Administração Pública. 3.3. Planejamento Integrado e sua Administração. 4. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

A América Latina enfrenta, no presente momento, o desafio da mudança e do desenvolvimento. Qualquer seja o rótulo que se empregue para seus países — “em desenvolvimento”, “em vias de desenvolvimento” ou “subdesenvolvido” — a realidade concreta e a evidência estatística não deixam muita margem a enganos. As estruturas econômicas, políticas e sociais não podem permanecer intocadas, sem que a América Latina sofra rápido processo de pauperização. Na verdade, a maioria dos homens que participam do processo de decisões, no continente latino-americano, está consciente deste problema. Não é objetivo do presente trabalho discutir tôdas as questões sociológicas com referência ao desenvolvimento, ou mesmo a ideologia de desenvolvimento imperante nas diversas nações latino-americanas. O que se vai estudar é, sob o ângulo da análise sociológica, a vinculação entre a administração pública e o planejamento para o desenvolvimento. Mais especificamente, o que se vai debater aqui é a vinculação da burocracia brasileira aos objetivos nacionais de desenvolvimento. Antes, porém, deve-se precisar alguns conceitos, no sentido de melhor apreensão dos propósitos aqui afirmados.

a) Burocracia, para o sociólogo, não corresponde ao conceito comumente usado, daquelas práticas anacrônicas que entravam o serviço administrativo. Corresponde, sim, ao conceito weberiano segundo o qual a burocracia seria a forma mais eficiente de organização administrativa, onde o pessoal é dotado de experiência e competência estando apto a tomar decisões

sistente torna-se possível através de ação disciplinada, governada por regras abstratas e coordenada pela autoridade hierárquica. ¹ Como se vai ver, também êste conceito não corresponde à burocracia necessária aos países em desenvolvimento. Para fins teóricos, entretanto, ainda tem seu valor. No decorrer do trabalho aparecerão conceitos mais atuais e mais verdadeiros de burocracia.

A visão weberiana não implica, de modo algum, que no interior da burocracia não possam ocorrer formas de comportamento que comprometam a eficiência. Alguns autores propõem que se veja o conceito weberiano não como um todo, mas considerando burocráticas apenas aquelas características de organização que, efetivamente, contribuísssem para a eficiência administrativa. ² De certa forma, torna-se mais útil ao pesquisador adotar tal posição. Por outro lado, pode-se, numa análise mais geral, considerar além de características burocráticas, outras variáveis intervenientes, exógenas, que se denominariam estruturais, estabelecendo-se, assim, as relações necessárias entre a organização burocrática e a estrutura social.

b) O desenvolvimento não será discutido, aqui, sob todos os seus aspectos. Nem sequer se pretende afirmar a posição do sociólogo com relação a êle. Entretanto, é preciso deixar bem claro que praticamente a unanimidade dos trabalhos realizados na América Latina sôbre a questão mostra a necessidade de se planejar o crescimento econômico e o desenvolvimento social. ³ Alguns autores mostram, mesmo, a necessidade

1. Max Weber, *Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção de Tipo Ideal*, in Edmundo Campos (ed.), *Sociologia da Burocracia*, Rio, GB, 1966, Zahar Editôres. Para uma visão detalhada da teoria weberiana da burocracia, ver ainda *From Max Weber — Essays in Sociology*, H. H. Gerth and C. Wright Mills (ed. e trad.), Oxford University Press, 1946. Max Weber — *Theory of Social and Economic Organization* — Talcott Parsons (ed. e trad.), The Free Press — New York — Collier — Macmillan Limited — London — 1947.

2. Ver Edí Magdalena Fracasso, *O Executivo Municipal — Um Estudo Preliminar da Burocracia Municipal*, in *Revista de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas — Volume 4 — nº 1 — 1º semestre 1970*, onde a autora faz interessantes observações sôbre a burocracia em geral e no Brasil.

3. Ver Raúl Prebisch, *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latino Americano — Comisión Económica para América Latina — CEPAL, Décimo Período de Sesiones — Mar Del Plata — Argentina — mayo de 1963*. Robert T. Daland, *Brazilian Planning, Development, Politics and Administration — The University of North Carolina Press — Chapel Hill — 1967*. Albert O. Hirschman, *Política Econômica na América Latina — Editôra Fundo de Cultura — São Paulo — 1965*.

de se reformular as relações com o mercado internacional e as relações internas, no âmbito da política nacional. No presente trabalho, adota-se a premissa de que o desenvolvimento espontâneo é impossível. Ele deve ser induzido, planejado e corretamente administrado.

Conquanto, num plano bastante geral, esta seja uma afirmação com alguma conotação ideológica, é fácil ver-se que dentro dessa orientação cabem diversos modos de desenvolvimento. Não se pretende verificar aqui, como induzir ou planejar o desenvolvimento, e sim, tecer algumas considerações acêrca da forma como administrá-lo. Não se trata, entretanto, de um artigo de Administração Pública, mas de uma abordagem sociológica das implicações de se administrar um país em desenvolvimento.

Ter-se-á, por isso mesmo, sempre em mente a unidade maior da análise sociológica, qual seja a sociedade global. Adotando tal procedimento, não se pode deixar de analisar os fatores estruturais que vêm impedindo a implementação de reformas administrativas no Brasil, bem como a própria produtividade do sistema administrativo.⁴

c) Com relação à reforma do sistema administrativo, faz-se necessária uma explicação introdutória.

Uma reforma administrativa, qualquer seja o modo de implementação empregado pelo governo deve estar fundamentalmente ligada à realização dos objetivos nacionais de desenvolvimento. Uma reforma no interior da burocracia, visando melhorar seus padrões de eficiência e revisar suas pautas de disciplina, pouco ou nada beneficiariam ao desenvolvimento.

A meta principal não deve ser a eficiência, que no sentido weberiano está mais ligada à realização racional e disciplinada dos trabalhos administrativos, mas a produtividade. A burocracia não é uma máquina, mas um sistema articulado, no interior de uma sociedade complexa. Segundo Simon Schwartzman "pensar em burocracia como máquinas corresponde à perspectiva do Estado tipo "laissez faire", em que o governo necessita agir eficientemente, mas não desenvolve atividades produtivas próprias. Pensar em termos de produtividade conduz a pensar em um Estado de tipo intervencionista, produzindo ou levando à produção de mercadorias e serviços considerados necessários ao bem-estar comum. Assim, a burocracia legal-

4. Referindo-me aos fatores estruturais, quero dizer, aqueles fatores que agem no meio social, interdependentemente, determinando a forma e o conteúdo do sistema social. Entre os autores americanos a forma mais corrente é a de fatores ecológicos.

racional de tipo weberiano é possivelmente a mais adequada para os objetivos de eficiência, mas, não parece sê-lo para os objetivos de produtividade".⁵

O tipo de burocracia preconizado por Weber nunca foi integralmente aplicado no Brasil, e aquelas características que guardava em comum com seu modelo ideal, vem se modificando com o correr do tempo.

Mais próximo, vem se criando, em lugar da burocracia racional weberiana, uma tecno-burocracia, onde a peça-chave é o estrategista econômico.⁶ Tal orientação dá uma ênfase bastante forte à programação econômica do governo, tendo em vista o combate à inflação. Um outro aspecto desta tentativa é, ao invés de buscar soluções específicas para tensões sociais, promover a mobilização da população com relação a grandes projetos. Os limites da tecno-burocracia encontram-se na sua incapacidade de ver além dos aspectos meramente econômicos da elaboração de projetos. Muitas vezes os projetos elaborados com todo o rigor técnico esbarram em fatores não previstos de ordem social ou política. A integração da visão econômica com a visão social e política é indispensável para o sucesso de um desenvolvimento nacionalmente planejado.

d) A Administração Pública deve tornar-se a administração do planejamento, tanto mais quanto se faz necessária a atuação do governo interferindo na vida econômica da nação e planejando naqueles setores considerados estratégicos. Não basta apenas a vinculação da administração pública ao sistema de planejamento. Ainda mais, apenas a reforma formal, a normatização da sua vinculação não bastam.

A administração não só deve ser institucionalmente vinculada ao planejamento do desenvolvimento, mas sua reforma deve ser vista como parte integrante do processo de desenvolvimento. Isto é, na medida em que atua, na elaboração, controle e/ou aplicação do planejamento, a administração está sendo penetrada e influenciada pelo próprio desenvolvimento. Existem fatores estruturais que impedem ou aceleram a reforma da administração pública.

5. Simon Schwartzman, *Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: Conceitos e Perspectivas*, in *Revista de Administração Pública*, op. cit., pág. 88.

6. Ver Garcia Zamor, *An Ecological Approach to Administrative Reform — The Brazilian Case*, publicada na *Revue Internationale d'Administration Publique*, 1968, e recentemente publicada na *Revista do Serviço Público — DASP*.

2. FATORES ESTRUTURAIS INTERVENIENTES

A administração pública é uma das organizações formais complexas da sociedade global. Por isso mesmo, sofre influência e determinações de uma série de fatores que interferem na vida social e no desenvolvimento da sociedade. São os fatores que se costuma chamar de ecológicos ou estruturais e que interagem interdependentemente no interior da sociedade.

2.1. O Mercado de Trabalho

O grande crescimento urbano que o Brasil vem sofrendo nas últimas décadas representou um sério impacto para a administração pública. O fato se deve a todo aquele conjunto de situações que determinam a existência da marginalidade estrutural existente nos países latino-americanos, onde o desenvolvimento se processa de forma desigual nas diferentes regiões do país. A área mais afetada é, obviamente, aquela mais carente de recursos e educação e de estrutura mais tradicional: a área rural. Esta situação determina um movimento migratório do interior para as regiões mais desenvolvidas, especialmente para os grandes centros urbanos. O trabalho na indústria torna-se o objetivo dourado.

Milhares de pessoas chegam às áreas urbanas em busca de melhores condições de vida. A indústria, porém, não tem condições de absorver toda essa massa, principalmente porque é uma mão-de-obra não especializada, em sua totalidade. Ora, se uma pequena parcela logra entrar no mercado industrial de trabalho e outra, pouco significativa, consegue entrar na construção civil, grande parte desses migrantes fica à margem do processo produtivo, em precárias ocupações no setor terciário, o que representa subemprego e desemprego disfarçado. Boa parte, porém, encontrou no paternal serviço público brasileiro a melhor via de estabilidade e salários. Como resultado, vê-se um serviço administrativo superprovisionado de funcionários despreparados e ineficientes.

Uma vez saturado de pessoal, o funcionalismo público vê-se na necessidade de estabelecer normas que o livrem do acúmulo de funcionários ociosos e uma grande quantidade de pessoal desqualificado e inepto. Se isto resolve o problema no interior dos quadros do serviço público, agrava o problema em sua dimensão social. Ou seja, onde vai encontrar trabalho e meios de subsistência esse pessoal egresso do serviço público? O fato é que não é internamente que está a resposta ao problema. Tal situação só pode ser solucionada no âmbito da sociedade. A preparação de mão-de-obra especializada deve ser um dos

caminhos. Não a preparação indiscriminada, mas vinculada às necessidades do mercado de trabalho. Não se trata, por exemplo, de dar ensino técnico, em nível médio, indiscriminadamente por todo o país. É necessário ver as especificidades do mercado de trabalho regional, para que não agrave, ainda mais, o problema.

A ampliação do mercado de trabalho está intimamente ligada ao planejamento global de desenvolvimento — uma eficiente política agrária, precedida por uma reforma agrária racional e bem planejada, pode, em parte, ajudar na solução, na medida em que se desenvolvam as áreas rurais, criando incentivos e estímulos para a fixação da mão-de-obra regional, evitando, assim, a migração em massa.⁷

O problema ocupacional não é, porém, exclusivo das camadas menos preparadas da população. Junto a este contingente de migrantes e desempregados, lutando por um lugar no sistema produtivo e a possibilidade de participação na renda, encontra-se um outro, menor, mas não menos inquietante — os técnicos recém-saídos das universidades, que encontram as possibilidades de trabalho limitadas a empresas privadas, onde a concorrência é muito grande, ou num serviço público pouco atraente, onde imperam normas antiquadas, o **status** ocupacional é baixo e o salário pouquíssimo compensador.

Raúl Prebisch já afirmou que a união das duas forças, entre as quais aumenta a tensão social, pode tornar-se extremamente explosiva. De um lado encontra-se o inflamável material humano dos desempregados e de outro o elemento detonador, representado por jovens capacitados e empreendedores, mas que encontram fechadas as vias de acesso social e realização profissional.⁸

Se uma solução possível para o caso dos trabalhadores encontra-se na reforma agrária, na ampliação do mercado de trabalho, através da diversificação da produção e no preparo técnico, para os jovens saídos das universidades encontra-se na institucionalização da pesquisa e do planejamento, e na melhoria dos salários para homens de nível técnico universitário.

O que ocorre é que no Brasil ainda prevalecem critérios tradicionais de avaliação, imperando o bacharelismo, herança do Império. Não se pode equiparar, em termos de relevância funcional, um bacharel em direito com um bacharel em curso

7. Garcia Zamor, op. cit., págs. 5 a 11.

8. Raúl Prebisch — citado por Garcia Zamor, op. cit.

científico universitário. A modernização do serviço público está a exigir uma reavaliação nos critérios de julgamento, onde se reconheça a indispensabilidade do assessoramento científico, em todos os níveis. Não se está, aqui, querendo desmerecer os serviços indispensáveis do jurista, do procurador ou do advogado. O que se condena é a aplicação de condições mais favoráveis à imensidade de bacharéis em direito, enquanto técnicos capacitados são relegados a segundo plano.

O serviço do cientista social, por exemplo, é de absoluta relevância, em todos os países em desenvolvimento. A pesquisa é uma condição necessária, embora não suficiente, para a autonomia e desenvolvimento nacionais. Apesar disto, a pesquisa social é menosprezada no Brasil. O sociólogo e o cientista político têm um papel singular no contexto do desenvolvimento de um país cujas instituições são cópia de modelos europeus ou norte-americanos, o que representa uma contradição, tendo em vista as condições específicas em que foram criadas tais instituições e as diferenças de nossas próprias condições. Cabe ao cientista social fornecer as bases científicas para a criação de instituições apropriadas a nossas condições particulares e para a elaboração de uma ideologia autenticamente nacional, inserida no contexto latino-americano.

O que se tem observado no Brasil é a falta de incentivo, ou o estímulo não sistemático a este tipo de pesquisas. O sociólogo, tanto quanto o cientista político, são elementos marginais na sociedade brasileira. Este fato se deve, em grande parte, ao conceito errôneo que se tem dessas matérias, confundidas com polarizações ideológicas, quando são ciências preocupadas em estabelecer a verdade e detectar os fatores que contribuem na determinação dos rumos que toma a realidade social e política do continente. O preconceito criado com relação ao trabalho destes cientistas leva a que os jovens recém-formados encontrem um limitado mercado de trabalho, tornando-se insatisfeitos e, muitas vezes, radicais.

Um estudo visando à ampliação do mercado de trabalho, que permita maiores possibilidades de profissionalização aos recém-formados pelas universidades brasileiras, bem como à parte da população que satura o setor terciário nas áreas urbanas, deve levar em conta tanto os fatores econômicos como os fatores sociais que interferem no processo.

A diversificação do mercado de trabalho está diretamente ligada à superação da marginalidade estrutural existente no país. Marginalidade estrutural interpretada, por vezes, como uma situação de dualismo, mas que representa muito mais que isto.

2.2. Educação

Uma reforma no sistema educacional é prioritária quando se pretende induzir o país ao desenvolvimento. A situação de anacronismo encontrada no sistema educacional brasileiro é, em grande parte, responsável pelos problemas da administração pública, bem como pelas distorções ocorridas no mercado de trabalho. Segundo Garcia Zamor, "as diferenças básicas entre implantar uma reforma administrativa num país desenvolvido ou num país como o Brasil, que está em processo de desenvolvimento, repousam em várias áreas, mas a mais importante delas está no nível de educação e mentalidade dos servidores públicos."⁹

Uma pesquisa realizada em 1968 demonstrou que a situação educacional do servidor público brasileiro é bastante precária. 12% nunca haviam ido à escola; 21% não haviam terminado o curso primário; 13% haviam freqüentado, sem contudo terminar, o curso ginásial, enquanto 15% haviam concluído o curso ginásial; 13% dos funcionários haviam freqüentado cursos universitários, mas apenas 2% haviam recebido o diploma de bacharelado (2% recusaram-se a indicar o grau de instrução).

Vê-se que 61% dos funcionários públicos federais, em 1968, tinham no máximo curso ginásial. Na verdade, destes, 46% tinham menos que o curso ginásial. Os dados não são perfeitos, mas dão uma boa idéia do quadro geral do grau de instrução do funcionário público brasileiro, bem abaixo da média exigida para fins de produtividade. Pode-se inferir que mais ou menos 24% tinham nível médio de instrução.¹⁰

Esta situação, em parte pode ser solucionada através do sistema de recrutamento baseado em critérios relacionados ao "personnel achievement", terminando, assim, com a cooptação e o clientelismo, ou com critérios ascriptivos.¹¹ Mas a reforma do ensino é condição necessária para tanto. Atendidas as necessidades do mercado de trabalho, um programa realista de educação industrial e agrícola pode ser a solução mais eficaz para o problema.

Cursos de aperfeiçoamento e treinamento de pessoal, podem prover, internamente, o serviço público de pessoal espe-

9. Garcia Zamor — op. cit.

10. Pesquisa realizada por Visão, citada por Garcia Zamor, op. cit.

11. Para uma análise da diferença entre "ascription" e "achievement", ver Talcott Parsons — The Social System (Pattern Variables), The Free Press, Glencoe, 1951, e Essays in Sociological Theory, The Free Press, 1964.

cializado. Os resultados, entretanto, só serão satisfatórios se acompanhados de uma reforma na estrutura de salários. A evasão de técnicos da área pública para a privada é, de modo geral, a norma, para não falar da evasão de cérebros para o exterior. É constatável o declínio do poder aquisitivo do funcionário público, principalmente nas mais altas posições da administração.¹² O resultado, além desta evasão, é a sinecura ou o trabalho em meio expediente, para que funcionários possam ter outras fontes de renda.¹³

2.3. A Ação Técnica do Estado

Vários estudiosos vêm discutindo o que chamam de a ação técnica do Estado. Esta ação técnica é indispensável ao desenvolvimento de tecnologia nacional, para a realização dos objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento social e político. Raúl Prebisch diz que o Estado latino-americano tem demonstrado “escassa aptidão para afrontar as exigências do desenvolvimento econômico” e prestado “escassíssima atenção à pesquisa agrícola, à difusão de seus resultados e à educação básica e técnica das massas campestinas, com exceção de alguns casos exemplares”.¹⁴

Beatriz Warlich mostra que a burocracia brasileira não conseguiu institucionalizar suas funções de planejamento, programação e informática, tendo ficado sob a dependência do Ministério do Planejamento.¹⁵ Esta é uma das preocupações centrais de todos os trabalhos que defendem a inovação do sistema administrativo. A informática no serviço público é um dos pré-requisitos àquela orientação teleológica preconizada por alguns autores.¹⁶ Informação é, hoje, a condição necessária para a atualização de qualquer organização complexa. Sua importância chega a ser auto-evidente, se é reconhecido que para haver evolução deve haver pesquisa. Ora, o papel da informática (incluindo documentação e estatística) é obrigatório para tal fim. Qualquer estrutura ocupacional ligada diretamente a requisitos de produtividade não pode se desenvolver sem este trabalho precioso de documentação, estatística e informação.

12. Beatriz Warlich, Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional, in Revista de Administração Pública, op. cit., págs. 17/18.

13. Garcia Zamor — op. cit., pág. 8.

14. Raúl Prebisch — op. cit., pág. 53.

15. Beatriz Warlich — op. cit., pág. 16.

16. Id. *ibid.*

Informação e formação são, por outro lado, elementos indispensáveis ao sucesso de qualquer reforma administrativa.

Um trabalho interessante sobre a reforma administrativa é o anteriormente citado, de Beatriz Warlich, onde a autora apresenta propostas bastante objetivas. Embora em alguns pontos se discorde de sua orientação, isto não invalida o seu trabalho de forma alguma. Tal como proposto no seu modelo de reforma, pode-se ver uma preocupação fundamental com a ação técnica e a produtividade:

- “— Planejamento (incluindo pesquisa e previsão)
- Programação
- Informática (incluindo documentação e estatística)
- Orientação geral do sistema de pessoal
- Intercâmbio internacional (atualização metodológica)
- Articulação especial
 - a) com o sistema universitário
 - b) com o sistema de planejamento.”¹⁷

Neste esquema estão apontados alguns pontos da maior importância na administração pública, onde se faz absolutamente necessária a intervenção inovadora, o que traria um desempenho bem mais favorável ao sistema administrativo na realização de seus objetivos. Sem embargo, o órgão central da administração pública federal — DASP, vem demonstrando grande empenho nesse sentido. Em seu Plano de Trabalho para 1970/1973¹⁸, a segunda diretriz fundamental é o incremento da produtividade. Vem, ainda, sendo realizado por este órgão um amplo programa de estudos acerca, entre outros, da utilização da informática no serviço público.

Novamente, volta-se à questão da integração do administrador com o cientista social. É Beatriz Warlich que diz “não haverá condições para inovações, embora haja, até certo ponto, condições para reforma de pessoal sem a participação articulada e ajustada do cientista social com a burocracia e o administrador. O desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento e especialização de alto nível será inviável sem a participação direta do cientista social. A formulação de estudos e pesquisas

17. Id. *ibid.*

18. Glauco Lessa de Abreu e Silva, conferência pronunciada junto à Procuradoria-Geral da Justiça do Distrito Federal, em 15 de abril de 1970, in *Revista do Serviço Público — DASP — Vol. 105 — nº 1 — janeiro/abril 1970.*

orientadas para a solução de problemas, a sintonia do sistema de pessoal com a dinâmica do desenvolvimento requerem tecnologia específica, geralmente indisponível no serviço público. A administração impõe a multidisciplinaridade, a diversificação de competências.”¹⁹ Como se vê, quando a preocupação é o aperfeiçoamento técnico e o incremento da produtividade, torna-se indispensável a institucionalização da pesquisa, da programação e da informática, bem como a vinculação da administração ao planejamento global do desenvolvimento social.

3. ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A importância da compatibilização da Administração Pública às novas demandas de uma sociedade transicional foi evidenciada na primeira parte desse trabalho. Falou-se de fatores que interferem na dinâmica do serviço administrativo, sendo, no entanto, exteriores a êle. São fatores estruturais, relacionados com o funcionamento global da sociedade.

Robert T. Daland, utilizando o método de análise funcional da Ciência Política no estudo do comportamento burocrático, mostra que uma das mais importantes funções do sistema político é a de adaptação do sistema.

Deve-se identificar três tipos de funções adaptativas. “A primeira é a percepção da tensão. As tensões podem existir dentro do sistema sem que sejam reconhecidas pelos seus dirigentes. Uma vez detectada a tensão, admirá, não necessariamente, uma resposta a ela. É necessário, primeiro, a ocorrência de inovação. Isto é, alguém necessita propor o novo elemento do sistema, que será a êste adicionado ou com o qual se deva substituir um elemento antigo. É preciso ocorrer uma inovação política. Finalmente, a institucionalização da mudança completa a adaptação, proporcionando aos dirigentes a adoção da inovação sugerida. Apesar do esquema acima procurar abranger as funções mais altas a serem executadas no sistema político democrático, não garantiríamos que elas sejam sempre executadas de modo eficiente, racional ou mesmo consciente.”²⁰

O que mostra uma análise funcional é que o sistema, para autopreservar-se deve acompanhar o processo de demanda de mudança, que, como todo processo, caracteriza-se por uma complexidade crescente. Quanto ao fato de que o sistema bus-

19. Beatriz Warlich, op. cit., pág. 18.

20. Robert T. Daland — A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro, in Revista de Administração Pública — Vol. 3, Nº 2 — 2º semestre 1969 — pág. 76.

ca adaptar-se a novas situações surgidas, por força de conflitos existentes no meio ambiente, institucionalizando, sempre que possível, as mudanças demandadas, não resta dúvida. Institucionalizar determinadas formas de conflito é limitá-las a uma feição jurídico-legal plenamente favorável ao sistema.

Esta ligação do sistema burocrático ao sistema de decisões é necessária quando estamos tratando de países subdesenvolvidos onde os governos, via de regra, costumam adotar, para fins de planejamento, economistas profissionais, geralmente adeptos do "milagre tecnológico". Como o próprio Daland observa, "os países em desenvolvimento são particularmente propensos a valer-se do planejamento como sendo um ato puramente racional dos economistas profissionais a fim de substituírem o processo de agregação política. O resultado disto tem sido a elaboração de planos freqüentemente invariáveis na implantação. Eis aí a necessidade de se entender a mistura entre considerações de ordem técnica e política exigidas pela Agregação." ²¹

A tecnologia apenas não representa um fator positivo para o desenvolvimento. A tecnologia certa, no momento exato, racionalmente implantada, de acôrdo com a situação concreta de cada região, é que pode levar ao desenvolvimento. Há, porém, aqui, fatores não tecnológicos de extrema importância — o fator humano, o fator político e o fator social.

Numa análise de **input/output**, como a apresentada, fica evidenciado que não é o mecanismo criado para elaboração do programa de desenvolvimento que irá de fato realizá-lo. Em outras palavras, o planejamento, especialmente o plano global, é olhado como mais importante que a implantação (Daland). "A implementação da mudança (chamada pelos estudiosos de administração, mais freqüentemente, de administração para o desenvolvimento) constitui o elo final da cadeia que une os **outputs** governamentais num sistema de **feedback**, o qual produz efeitos específicos nos **inputs** do sistema político." ²² Mais simplesmente, é a implementação do projeto global de desenvolvimento, e não êle próprio, que dá a medida em que o govêrno está atendendo às necessidades nacionais de desenvolvimento.

21. Agregação, para Daland, é um substituto para a expressão "estabelecimento de metas". Entretanto, sob esta denominação, o autor inclui nesta função do govêrno ambos os aspectos do estabelecimento de metas, o técnico e o político. Op. cit., pág. 81.

22. Daland — op. cit., págs. 91/92.

Muito embora em outro nível de análise esta abordagem funcionalista não seja suficientemente explicativa, portanto pouco recomendável para o presente contexto, ela é bastante eloqüente. O que se pretende mostrar é que o govêrno, desde que tenha por objetivo o desenvolvimento global e autônomo, não pode restringir o planejamento ao serviço de tecno-burocratas, mas deve levar em conta as demandas e tensões no seio da sociedade. Ainda mais, êle deve fazer isto, se realmente quiser obter resultados satisfatórios em seu programa de desenvolvimento, ao invés de aumentar o alcance das tensões e conflitos.

Em outras palavras, o planejamento não é somente programação, contrôle e previsão econômica, mas um plano integrado de desenvolvimento igual para tôda a sociedade, onde jogam papel dos mais relevantes as demandas e aspirações do meio social.

Assim é que, quando um projeto falha, seu fracasso não deve ser atribuído a algum êrro de coordenação, mas a uma visão equivocada dos fatores intervenientes no interior do sistema social. Hirschman mostra que na implementação de projetos muitas vêzes o fracasso se deve a "situações em que os planejadores não perceberam até que ponto o êxito dependia implicitamente da formação de traços característicos, isto é, de remodelação desta ou daquela maneira, da realidade social, econômica e humana de seus países".²³

As mudanças qualitativas no interior da burocracia representam papel-chave na vinculação da administração pública ao sistema de planejamento global do desenvolvimento. Estas mudanças ligam-se à realização de objetivos de produtividade e não à disciplina e eficiência. Trata-se da modificação do modelo weberiano de burocracia sob aspectos qualitativos e não quantitativos.

3.1. Eficiência e Produtividade

Contradições internas do sistema weberiano de burocracia já foram discutidas aqui, e outras ainda serão. Entretanto, talvez seja no campo da produtividade que se encontre mais claramente a extensão em que tal tipo de organização burocrática está distanciado das necessidades objetivas de um país em desenvolvimento. Edi Fracasso chega a afirmar que "a sua inadequação (do modelo weberiano — S.H.H.A.) às sociedades transicionais, onde num plano ideal as aspirações referentes à organização administrativa refletem valôres como igualdade de

23. Albert O. Hirschman — *Projetos de Desenvolvimento*, Zahar Editôres — Rio, GB — 1969, pág. 146.

oportunidade, racionalidade e eficiência, enquanto num plano prático as decisões são tomadas respondendo a pressões do sistema social e raramente aqueles valores são levados em conta. Inúmeras distorções são assim introduzidas no modelo original, mas os padrões de avaliação da organização administrativa continuam sendo os ideais, determinando quase sempre a avaliação negativa do desempenho da organização. A adoção de um modelo mais sintonizado com os objetivos e com o comportamento efetivo das organizações administrativas dos países transicionais resultaria numa avaliação mais realista de seu desempenho".²⁴

O que se pretende é mostrar que, para atender aos objetivos nacionais de crescimento, a burocracia brasileira não deve estar preocupada com a sua eficiência, ou seja, a capacidade dos indivíduos a ela pertencentes de agirem racional e disciplinadamente, segundo normas abstratas, e sim à produtividade. Simon Schwartzman acredita que as burocracias que podem contribuir mais para o ideal de desenvolvimento são aquelas que se "orientam principalmente para a produtividade, e menos para a eficiência; e elas devem ser produtivas tanto em termos absolutos como em termos relativos".²⁵

Técnicamente os requisitos para a produtividade dependem da ação do Estado. Ou melhor, dependem da capacidade do Estado em institucionalizar a pesquisa, a programação e a informática. Comunicação, documentação, estatística, educação e treinamento de pessoal, readaptação, integração ao sistema burocrático de pessoal especializado em pesquisa, principalmente a pesquisa social, são alguns dos requisitos que se requer na ação técnica do Estado.

Uma vez atendidas estas questões, que podem ser chamadas de quantitativas, há outras, qualitativas, de absoluta relevância. A primeira delas é a vinculação da administração pública com o sistema de prestígio e poder. A segunda, talvez uma decorrência da primeira, está ligada às funções prioritárias da burocracia.

O primeiro ponto tem implicações não apenas com a produtividade em si, mas com toda a problemática do serviço público. É mesmo um dos principais determinantes do anacronismo e inoperância, para não dizer da degradação do serviço administrativo, merecendo uma discussão em separado.

24. Edi Fracasso, op. cit., pág. 45.

25. Schwartzman — op. cit., pág. 89.

Com relação ao segundo, um autor já observou que uma característica generalizada nos países subdesenvolvidos contemporâneos é que suas estruturas administrativas tendem a ser usadas, principalmente, como canais de mobilidade social vertical e isto independentemente das necessidades funcionais da administração. A burocracia torna-se um centro de influência política, onde apenas o controle de administradores torna-se insuficiente, ou melhor dizendo, politicamente arriscado.²⁶ Fred Riggs denomina este tipo de burocracia, onde entrelaçam-se objetivos políticos e de produtividade, como burocracia tipo sala, cujo tamanho é desproporcional a suas funções manifestas e a produtividade muito baixa.²⁷

É necessário que se note a diferença entre este tipo de atuação política da burocracia e aquela anteriormente referido, em que a administração deve ter uma percepção da problemática política da sociedade para implantação do projeto de desenvolvimento. No primeiro sentido, trata-se de participação positiva no sistema de decisões. No segundo, trata-se da utilização de cargos públicos como fatores de poder.

Schwartzman mostra que embora não havendo interesse específico na produtividade, há interesse na produção. A ação política no interior da burocracia impede a elaboração de modos de comportamento dedicados ao aumento da produtividade. "A rotinização e a estabilidade conduzem ao ritualismo e são características do tipo weberiano de burocracia. Se o paralelo entre burocracias modernas e máquinas é aceitável, em termos de eficiência, podemos então concluir que a produtividade das burocracias públicas pode ser alta se elas são organizadas desde o início de forma racional por forças extraburocráticas. Quando existe um alto nível de organização e racionalidade, a falta de preocupação com problemas de custo permite experimentos e pesquisas científicas de tipo não aplicado, e esta é uma das vantagens decisivas das organizações públicas em relação às privadas, em termos de produtividade a longo prazo". Mas o comportamento racional e o caráter organizacional são dados em termos de profissionalização e especialização das categorias ocupacionais, desvinculando-as de objetivos políticos relacionados com prestígio e poder.

O que ocorre é a reificação do prestígio em determinados cargos ou ocupações, que perderam a relevância funcional. Os

26. Id. *ibid.*

27. Fred Riggs — Administração nos Países em Desenvolvimento — Teoria da Sociedade Prismática — Fundação Getúlio Vargas — 1968.

detentores de tais posições, entretanto, lutam para mantê-los prestigiosos, pois representam a via de que dispõem de relevância no meio social e influência nas decisões.

É fácil ver-se o modo pelo qual a produtividade liga-se à delegação de poderes e à descentralização administrativa. Quanto mais descentralizada a administração, maior produtividade e melhores os resultados na implantação de projetos específicos e no atendimento às necessidades regionais. Bem como, maior a eficácia na eliminação dos fatores que condicionam a diferenciação regional.²⁸

Excelente distinção entre eficiência e eficácia é dada por Etzioni para quem a eficiência é medida pela quantidade de recursos utilizados para obter uma unidade de produto, enquanto a eficácia se mede em função do grau em que alcança seus objetivos.²⁹ São diferenças quantitativas e qualitativas, como se observa, que determinam as alternativas de uma reforma administrativa, bem como do próprio funcionamento do sistema administrativo.

O poder e prestígio, como já se esboçou acima, estão no centro da problemática da burocracia nos países subdesenvolvidos. O prestígio ocupacional nem sempre representa um estímulo à eficácia. Muitas vezes, pode ser um entrave e mesmo uma ameaça à manutenção do sistema, na medida em que impossibilita o sistema de atender a mudanças exigidas por demandas e pressões externas.

3.2. O Poder na Administração Pública

Um dos modos de se reorganizar a distribuição de poder no interior da burocracia é a descentralização e a delegação de poderes. Mas justamente estas medidas sofrem impedimentos graves por parte daqueles que poderiam ser afetados. O tratamento diferencial com relação ao pessoal, o serviço de carreira, a instituição de um sistema de mérito, da mesma forma, podem solucionar o problema. Não se debaterá aqui as so-

28. Ver Edi Fracasso, op. cit. passim. Robert T. Daland — *Brazilian Planning, Development, Politics and Administration*, op. cit. Robert H. Conery and Richard H. Leach — *A Proper Role for Federal Government*, in Edward Baufield (ed.), *Urban Government — A Reader in Politics and Administration*, The Free Press of Glencoe, New York, 1961. Raul R. Lawrence et alia — *Occupational Behavior and Administration — Cases Concepts and Research Findings* — The Dorsey Press Homewood, Illinois, 1961.

29. Amitai Etzioni — citado por Warlich, op. cit., pág. 8.

luções possíveis, mas buscar-se-á um correto enunciado para o problema.³⁰

Uma discussão acêrca dos tipos organizacionais de autoridade, das relações de poder entre o sistema burocrático e o restante da sociedade, seria bastante proveitosa, mas há que se estabelecer um certo limite para as pretensões dêsse trabalho, que pretende apenas tecer algumas considerações sociológicas acêrca do problema burocrático, a nível de colaboração.

Básicamente, o que se procura aqui é a relação existente entre autoridade, prestígio, poder e relevância funcional. Uma série de estudos são feitos nesse sentido. Esta é uma das questões mais interessantes do problema e mereceria um estudo à parte. Pode, inclusive, ser quantitativamente estabelecida a relação, através de pesquisa.

Edi Fracasso diz: "as contradições internas do modelo weberiano levaram os estudiosos a considerar o conjunto de características que constituem a burocracia de Weber não como um todo integrado, mas sim um conjunto de hipóteses. Weber teria construído o seu modelo considerando como "burocráticas" aquelas características da organização que contribuíssem para a eficiência administrativa".³¹ Esta perspectiva é bem mais interessante para a pesquisa, "pois permite considerar cada uma das características do modelo como uma dimensão burocrática e testar quais delas ou que combinação delas favorecem a eficiência administrativa".³² De outro lado, permitem o isolamento destas características daquelas que contribuem para o mal funcionamento do sistema. Isto quer dizer, em outras palavras, que se pode chegar à descoberta daqueles elementos organizacionais cujas funções desapareceram e que contribuem para o surgimento de formas patológicas de comportamento no interior da administração pública. Trabalhando sob tal perspectiva, há também a possibilidade de determinar aquelas características diretamente ligadas ao exterior, vale dizer, à sociedade global.

O sistema de hierarquia, por exemplo, apresenta uma série de contradições que prejudicam a implantação de uma reforma administrativa racional, voltada para a aplicação eficiente da descentralização e da delegação de podêres. Estas contradições são, em grande parte, as responsáveis pelo fracasso das tenta-

30. Para melhores esclarecimentos, ver Beatriz Warlich, *op. cit.*, e Simon Schwartzman, *op. cit.*, bem como Robert Daland, *Administração Pública*, *cit.*

31. Edi Fracasso — *op. cit.*, pág. 46.

32. *Id. ibid.*

tivas de, obedecendo ao decreto-lei nº 200, proceder-se à delegação de poderes e descentralização do processo decisório interno da administração pública brasileira.

A hierarquização tradicionalmente imposta ao sistema administrativo brasileiro, com suas implicações no sistema promocional e no sistema de méritos, onde proliferam os cargos de confiança, deve sofrer profunda revisão, para que se alcance os objetivos de reforma e produtividade. Cargos de confiança são criados, em níveis mais baixos da administração, vedando-se o ascenso por mérito a cargos de responsabilidade e prestígio.³³ No interior da burocracia encontram-se os interesses mais diretamente contrários à Reforma Administrativa, especialmente no que se refere aos itens aqui discutidos.

A excessiva centralização da autoridade nos altos escalões da administração cria um sistema extremamente formal de autoritarismo burocrático.³⁴

Nos países subdesenvolvidos, o que se observa, freqüentemente, é o acúmulo de funções de alto prestígio, cuja participação efetiva na produtividade dos serviços administrativos é extremamente reduzida ou mesmo negativa. Isto é herança, em parte, do clientelismo, do favoritismo político e da cooptação. Mas o que se observa é a atuação interna, para sua manutenção. Nesses cargos, em geral, encontram-se as maiores resistências à implantação da reforma.

Esta resistência à mudança vem de "pessoas que têm interesse investidos no **status quo**, seja o esforço de um indivíduo em reter seu emprêgo, ou um funcionário supervisor relutante em ceder seu poder e prestígio através da redução de sua força de subordinação".³⁵

Há uma reificação do prestígio em certos cargos, provocando, algumas vezes, manifestações extremamente anacrônicas de comportamento burocrático, bem como a utilização de critérios particulares na designação de funções gratificadas e outros privilégios funcionais concedidos a servidores, por superiores. O prestígio e a importância dados ao cargo não correspondem a sua relevância funcional, daí êsse esforço em criar comprometimentos no interior da burocracia, que mantenham o indivíduo e sua posição.

33. Beatriz Warlich — op. cit.

34. Garcia Zamor — op. cit.

35. Id. *ibid.*

Essa utilização do cargo público para interesses pessoais tem implicações danosas para todo o funcionamento do sistema. Em primeiro lugar, o sistema de lealdades implantado, se não leva à corrupção e à degradação do serviço, leva sempre, em maior ou menor escala, à utilização de critérios particularistas no tratamento do pessoal, bem como a perseguições e injustiças. Aí, uma das contradições do modelo weberiano. Num conflito, em tal contexto, entre um funcionário e seu superior, Weber esperaria que o critério a prevalecer fôsse o da impessoalidade e respeito à "performance" técnica, por parte do superior, o que nem sempre ocorre, quando se trata da manutenção de um prestígio ocupacional reificado e decadente.

Todo o funcionamento do serviço administrativo sofrerá as conseqüências dêsse tipo de comportamento. As repercussões podem, inclusive, ultrapassar a esfera do sistema burocrático e chegar à esfera do sistema político, do qual o primeiro é um subsistema. O reflexo mais imediato são aquelas formas de comportamento popularmente identificados com a burocracia, quais sejam, demora, ineficiência, baixa produtividade, acúmulo de papéis e assinaturas, mal atendimento, preocupações formais, autoritarismo, etc.

3.3. Planejamento Integrado e sua Administração

Durante o correr do presente estudo procurou-se ter em conta, sempre que possível, a unidade maior da análise sociológica, a sociedade global, mostrando como seu funcionamento interfere no sistema burocrático e até que ponto o que se passa no interior do sistema burocrático interfere na sociedade global. Tentou-se identificar a melhor maneira de vincular-se a administração ao planejamento geral do desenvolvimento.

O planejamento global do desenvolvimento, como já foi visto, não pode ser realizado apenas por economistas profissionais, uma vez que êle implica numa série de fatores fora da área dêsses técnicos. Por outro lado, o fato econômico tem sempre uma natureza político-social, que o define de forma imediata, embora êle seja o determinante estrutural. A integração dos planos econômico, social e político do desenvolvimento, num projeto global é de máxima importância, uma vez que a parte representada por sua elaboração está determinada pelo grau de percepção de seus autores com relação à realidade concreta. Ainda mais, apenas a sua eficiente elaboração não o torna suscetível de sucesso. A sua correta administração, i.e., implementação, é que vai determinar o grau de sucesso, muito embora a elaboração seja fundamental.

A administração do desenvolvimento é uma tarefa complexa, uma vez que implica na implementação de mudanças numa estrutura social onde existem demandas, tensões e conflitos, muitas vezes difíceis de serem superados ou atendidos. O sucesso de uma política de desenvolvimento depende, em última análise, da adequação entre a ideologia oficial de desenvolvimento, o projeto global de desenvolvimento, a administração e implementação deste projeto e a realidade social, econômica e política. Disto devem estar conscientes as elites dirigentes, para que não sejam responsabilizados setores da vida social que são, ou quase nenhuma, responsáveis quanto ao fracasso dos programas de desenvolvimento. Isto quer dizer que depende também da habilidade do Governo em estimular e motivar todos os setores da vida social para a tarefa de implementação de seu projeto de desenvolvimento.

4. CONCLUSÕES

Os limites impostos ao presente trabalho não permitiriam um aprofundamento maior nas questões levantadas. Há, sobre quase todos ou todos os pontos discutidos, farta e acessível bibliografia, para aqueles que pretendam uma visão mais completa. O que se tentou foi uma visão geral, de como se relacionam os fatores exógenos e endógenos que atuam sobre o sistema administrativo, bem como de suas implicações sociológicas.

Teve-se por objetivo deixar claro a indispensabilidade da vinculação da burocracia ao planejamento do desenvolvimento. A própria reforma administrativa deve estar ligada a toda uma série de mudanças no interior da estrutura social, mudanças sem as quais torna-se impossível um desenvolvimento pleno.

Por outro lado, a tecno-burocracia é incapaz de atender aos objetivos nacionais de desenvolvimento, sem estar vinculada a outros setores técnicos, tais como os sociólogos e os cientistas políticos.

Cumpra ainda notar, que o autoritarismo burocrático-formal não é melhor via de se conseguir o incremento da produtividade. Com relação a este problema, pode-se argüir mesmo a sua capacidade de promover a eficiência.

Finalmente, o que se pretendeu foi não incorrer em excessivos julgamentos de valor, limitando-se ao estudo dos problemas funcionais da questão, deixando de lado uma série de fatores, entre os quais o ideológico. A contribuição proposta

é colaborar na discussão de aspectos técnicos da Reforma Administrativa, da Administração Pública e da problemática geral do desenvolvimento. Os aspectos vistos foram aqueles que podem ser utilizados pelos responsáveis pelo pensamento normativo do País e pela aplicação dos projetos de mudança em curso ou em estudos.

FRANCO FERRELLA
 Advogado

— ESTUDO: Administração de órgãos de Administração Direta —
 Propostas de reforma da Administração Direta — São Paulo e
 Curitiba — São Paulo, 1972, 100 p.

Administração de órgãos de Administração Direta

Das normas do art. 21, inciso V, da Constituição, compete privativamente ao Presidente da República dirigir, exercer a administração, organizar e reorganizar os órgãos de administração direta federal.

Estabelece o art. 146 da Constituição nº 205, de 25 de fevereiro de 1967, modificada pelo Decreto-lei nº 240, de 20 de setembro de 1969, que a Reforma Administrativa será realizada por etapas, a primeira das quais consistirá na reorganização dos órgãos de administração direta federal.

Esta primeira etapa consiste na reorganização dos órgãos de administração direta federal — centralizados e descentralizados — com a finalidade de exercer, progressivamente, a função de regulamentação de serviços de funcionamento de repartições de competência dos órgãos de administração direta federal, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos no art. 21, inciso V, da Constituição.

O art. 72 das normas legais sobre reforma organizacional da Administração Direta Federal estabelece a seguinte competência: a) a primeira etapa da reforma organizacional da Administração Direta Federal, a ser realizada em primeiro lugar, consistirá na reorganização dos órgãos de administração direta federal, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos no art. 21, inciso V, da Constituição.

A primeira etapa consiste na reorganização dos órgãos de administração direta federal, em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos no art. 21, inciso V, da Constituição.

