

Funcionalidade Política e Eficácia Administrativa

Três Modelos de Administração Pública Latino-Americana

ROGÉRIO FEITAL PINTO *

(Fonte: International Review Administrative Sciences)

Tradução de Jair Gramacho

INTRODUÇÃO

A elaboração do presente artigo deve-se a um sem número de razões. A principal delas, porém, é a convicção de que os instrumentos analíticos modernos da ciência política podem propiciar uma inestimável contribuição para a administração pública como disciplina nos países em desenvolvimento. Outro fator de motivação é a alarmante desconsideração com respeito à dimensão política da administração pública por parte da América Latina e, em particular, pelos cientistas sociais brasileiros. Causa de grande preocupação é fato de que esta desconsideração parece prevalecer tanto no domínio acadêmico como entre os profissionais envolvidos com a administração pública aplicada¹. É também fonte de motivação o fato de que um razoável número de cientistas sociais tenha levado a cabo estudos nesta mesma linha e com o mesmo interesse deste nosso. Parece oportuno, aqui, re-

visar a contribuição pertinente desses autores².

O reconhecimento da grande necessidade de pesquisa empírica sobre a natureza sócio-política das burocracias

* O autor, M.A. em Ciência Política pela Universidade de Carolina do Norte, Estados Unidos, é atualmente especialista de Administração Pública do quadro da Unidade de Administração Pública do Departamento de Negócios Econômicos da Organização dos Estados Americanos.

1. Será revisto, mais adiante, neste ensaio, um número de trabalhos de autores nativos sobre o status da administração pública latino-americana. Esta revisão parece dar substância a esta proposição. Uma revisão dos currículos de administração pública nas numerosas escolas especializadas em toda a América Latina indicará o tomus do pensamento acadêmico com relação à administração pública como disciplina.

2. Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton University Press, 1963), é, talvez, o vade mecum do campo, juntamente com Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston, Houghton Mifflin, 1964).

dos governos latino-americanos tem propiciado um bom número de estudos que são pertinentes a este contexto. O mais relevante desses estudos parece ser o trabalho de Robert Daland intitulado **Brazilian Planning**³. Este é uma revisão bastante acurada do envolvimento político do planejamento governamental no Brasil. Daland passa em revista a política e a administração do planejamento, ao nível do governo federal, através de todo um período de vinte anos. Este estudo é particularmente importante porque, entre outras contribuições, é mais que pródigo em sugestão de padrões de comportamento político da burocracia federal brasileira.

Outro autor que forneceu contribuição significativa ao contexto do presente estudo é Lawrence Graham⁴. Este autor ensaia o uso de instrumentos de análise política numa pesquisa sobre o serviço público civil brasileiro.⁵ Investigando um aspecto da burocracia brasileira, Graham pretende chegar a uma melhor compreensão do sistema político brasileiro. Explorando os estilos políticos de diversos regimes brasileiros, esse estudo tenciona esclarecer o comportamento burocrático de uma agência governamental determinada.⁶ Graham analisa a experiência brasileira de reforma de seu serviço federal civil e tenta demonstrar as inter-relações que têm existido entre as idéias e os conceitos sobre os quais têm operado o serviço público federal civil. A hipótese básica no trabalho de Graham é enunciada da seguinte maneira:

"A tentativa de reformar o serviço civil federal brasileiro pela adoção de políticas de pessoal de estilo americano levou a um sistema que se carac-

teriza por um alto grau de formalismo no qual há uma considerável discrepância entre as normas e a realidade. Relacionado com esta brecha entre as políticas e as práticas do pessoal público civil há uma variedade de padrões heterogêneos e abrangedores. Esta situação, que corresponde ao modelo de sociedade prismática de Riggs, resulta de três variáveis independentes: (1) infra-estrutura política sobre a qual o sistema civil se baseia; (2) uso de normas que condicionam o comportamento administrativo exógenas ao sistema sócio-político, e (3) aplicação de técnicas administrativas científicas sem atenção adequada para com os requisitos funcionais do sistema existentes e sem suficiente consideração com respeito aos elementos humanos"⁷

Para as finalidades do presente trabalho o ponto de maior relevância no estudo de Graham é a associação que ele faz entre os desenvolvimentos conceituais de administração pública e as funções do subsistema político sobre o qual se baseia o serviço federal civil.

3. Robert T. Daland, **Brazilian Planning: Development Politics and Administration** (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967).

4. Lawrence Graham, "Clash Between Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service". Dissertação de doutorado ainda não publicada, University of Florida, 1965.

5. Um trabalho similar sobre o desenvolvimento institucional do DASP foi levado a efeito por Gilbert Siegel. **The Viability of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP** (Los Angeles, University of Southern California, 1966).

6. Graham parece partilhar de algumas das preocupações básicas do presente estudo, quando declara: "A deficiência básica da escola de administração científica no Brasil tem sido sua negligência das bases de perspectiva desde as quais ela tem operado e não testar empiricamente os princípios que tem afirmado". Graham, op. cit., pág. 107.

7. Graham, op. cit.

Com referência ao desenvolvimento da administração pública como uma disciplina, no Brasil, Graham mostra que a elite intelectual reformadora, composta em sua maior parte de burocratas técnicos, identificava sua autoridade com a autoridade do executivo federal e se encontrava grandemente isolada das forças sociais em ascensão no Brasil⁸. Graham conclui com uma nota mais que favorável para o presente artigo:

"Dada esta íntima interação entre administração pública e política no Brasil, podemos concluir que para o Brasil os conceitos e idéias desenvolvidos na ciência política, principalmente aqueles compreendidos no âmbito da administração e governo comparados, têm muito a oferecer para a compreensão da natureza do sistema administrativo brasileiro."⁹

É bastante encorajador que um razoável número de cientistas sociais latino-americanos venha desenvolvendo um interesse nas necessidades de pesquisa que é crítica para as ciências sociais.¹⁰ O mais impressionante de todos os esforços de pesquisa empírica pelos cientistas sociais brasileiros, com participação no contexto deste trabalho, é o estudo de Kleber Nascimento sobre reforma administrativa no Brasil.¹¹ O trabalho de Nascimento administra uma valiosa contribuição a esta tese, não tanto pelos achados que revela como pela excelente prática metodológica de pesquisa social que representa. O estudo é uma análise comparativa de reforma planificada focalizado sobre a orientação da autoridade e a percepção temporal dos burocratas brasileiros e norte-americanos. A estratégia metodológica consis-

te de uma tentativa de identificar a compatibilidade de dois conjuntos de variáveis: (i) aquelas exigidas por aquilo que o autor identifica como o padrão estratégico predominante de proposta modificação administrativa, e (ii) aquelas variáveis que prevalecem no comportamento de uma amostragem selecionada de burocratas brasileiros. Faz depois uma correlação subsequente com burocratas norte-americanos.

Embora as revelações originárias do estudo de Nascimento dificilmente possam ser consideradas "revelações arrasadoras",¹² ele descobre que uma dimensão de valor baseada em crenças, suposições e preferências parece predominar no padrão prevalecente de reforma administrativa proposta no Brasil. O autor chega a demonstrar que há uma incongruência entre o padrão

8. V. Siegel, op. cit. para o DASP durante o regime de Vargas.

9. Pode ter havido outros esforços similares por outros escritores latino-americanos. Contudo, este estudo se concentra nos autores brasileiros já que diz respeito ao Brasil. Vide e.g.: *Studying the Venezuelan Polity: Explorations in Analysis and Synthesis* (Caracas, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology and Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, 1966). Este é um excelente trabalho de pesquisa sobre os aspectos políticos do desenvolvimento econômico.

10 e 11. Kleber T. Nascimento, "Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil", dissertação de doutorado ainda inédita, University of Southern California, 1966.

12. Um crítico do trabalho de Nascimento declarou que a maior falha dessa empresa é que ela se põe num longo e sofisticado objetivo de pesquisa que dilui as descobertas relativas ao comportamento dos burocratas brasileiros. Essas descobertas, entretanto, não podem ser relacionadas com nenhum outro campo de conhecimento. Isso pode ser verdade, mas deve ser assinalado aqui, que desde o ponto de vista da boa orientação erudita, as descobertas não valem nem a metade dos meios metodológicos que a elas conduzem.

estratégico de reforma e o sistema cliente. Ele atribui os fracassos das tentativas reformistas a essa incompatibilidade. O estudo de Nascimento é eminentemente comportamental e sua estruturação teórica origina-se predominantemente dos domínios psicológicos da administração pública. O autor, contudo, não finaliza com um retrato comportamental do burocrata brasileiro como ele mesmo afirma no final do trabalho. Antes, apresenta algumas características do comportamento burocrático brasileiro com referência à orientação da autoridade e à percepção temporal em comparação com uma amostragem de burocratas norte-americanos. Por estas duas razões o enfoque do estudo é extremamente estreito. Seria interessante uma correlação entre os achados comportamentais de Nascimento e alguns aspectos da cultura política brasileira.¹³

Outro cientista brasileiro que tem indicado seu conhecimento quanto ao impacto que os fenômenos políticos têm sobre os negócios burocráticos é Celso Furtado. Embora seus numerosos escritos sejam na maior parte sobre problemas econômicos, em seus trabalhos mais recentes ele tem também revelado interesse pelos instrumentais teóricos da análise sócio-política.¹⁴ Numa ampla tomada de vista do desenvolvimento econômico, Furtado tenta identificar alguns dos condicionantes políticos do crescimento econômico brasileiro. A essência de sua hipótese é que a industrialização brasileira ocorreu como um resultado de políticas inspiradas principalmente pela tradicional aristocracia exportadora brasileira. Damos aqui alguns excertos de um dos trabalhos de Furtado que bem reflete

sua percepção do desenvolvimento político:

"É a falta de uma classe industrial inspirada ideologicamente e politicamente ativa que devemos atribuir em grande parte a lentidão do progresso para a modernização do sistema político brasileiro... As querelas entre os líderes do executivo permanentemente sujeito a pressões das massas, e o Congresso, centro do poder das classes dominantes, têm sido uma constante da política brasileira nos últimos anos e não passam de apenas um sintoma mais visível de um profundo conflito interno que vicia todo o processo político. Assim as pretensões desenvolvimentistas do executivo são traduzidas em planos para as obras públicas, alvos de investimento e etc. que refletem compromissos com as demandas das massas."¹⁵

Antônio Guerrelro Ramos e Nelson de Mello e Souza são talvez os únicos cientistas sociais brasileiros com um acentuado interesse pela administração pública.¹⁶ Ramos, que tem publicado abundantemente sobre sociologia e po-

13. De fato, o próprio Nascimento considera ser esta uma brecha que seu estudo não cobre. A uma certa altura de seu trabalho, ele declara: "Obviamente, o destino de qualquer tentativa de mudança depende de muito mais variáveis, como por exemplo o suporte político". Nascimento, op. cit., pág. 256.

14. Celso Furtado é um escritor bastante prolífico. No presente contexto a referência diz respeito ao seu "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", 41 International Affairs (Abril, 1965). Também pertinente é seu Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961). Este é principalmente uma discussão das teorias e história do desenvolvimento econômico, e dos obstáculos à industrialização.

15. Celso Furtado, "Political Obstacles to Economic Growth", pág. 259.

16. Ambos autores estavam na faculdade da Escola Brasileira de Administração Pública ao tempo deste escrito.

lítica brasileiras, ¹⁷ seria descrito com mais exatidão como um sociólogo político, em vez de um cientista político. Esta distinção é importante porque o interesse principal de Ramos, como se reflete em seus escritos, é pelas inter-relações entre as estruturas classistas e os fenômenos políticos. ¹⁸ Ele labora extensivamente sobre o estruturamento teórico weberiano, e assegura que a função administrativa do governo deve ser compreendida primariamente em seu cenário sociológico e antropológico e, depois, desde as perspectivas jurídicas e tecnológicas. O envolvimento ativo de Ramos na política brasileira deve concorrer para a natureza polêmica de seus escritos. Esta abordagem polêmica pode também ter minado o potencial analítico de seus trabalhos.

Mello e Souza, embora não tão prolífico quanto Ramos, tem trazido contribuições interessantes para a abordagem sociológica da administração pública. ¹⁹ Ele também faz largo uso das categorias burocráticas de Weber em seus principais trabalhos sobre administração pública. ²⁰ Em seu artigo "Desenvolvimento Econômico e Administração Pública", ele usa o conceito de funcionalidade latente do sistema político para validar tendências na burocracia governamental brasileira. Mello e Souza sugere que o sistema administrativo brasileiro é primariamente um sistema paternalístico e dependente do ambiente político externo. Isto, diz o autor, não deve ser considerado patológico a não ser se comparado com os padrões aplicados às sociedades desenvolvidas. Afirma posteriormente que a burocracia governamental brasileira tornar-se-á mais efetiva como consequência do desen-

volvimento sócio-econômico global.²¹ Para Mello e Souza o desenvolvimento das burocracias governamentais de sociedades em transição é uma questão de curso evolucionário. Não parece cético quanto à reforma planificada. ²² São as seguintes as razões pelas quais Mello e Souza explica a desconsideração da ciência política no estudo da administração pública como disciplina no Brasil:

(a) tentativa por parte daqueles que escrevem sobre administração pública tradicional de separar administração

17. Alguns de seus trabalhos incluem: *A Crise do Poder no Brasil* (Rio de Janeiro: Zahar, 1961. *A Redução Sociológica* (Rio de Janeiro: Zahar, 1958). *Mito e Verdade da Revolução Brasileira* (Rio de Janeiro: Zahar, 1963). Seu trabalho mais recente, *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial de Administração* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966), é uma boa síntese dos conceitos sociológicos pertinentes ao estudo da administração pública.

18. Isto é particularmente verdade quanto ao seu *A Crise do Poder no Brasil*, onde ele inter-relaciona as bases do poder do sistema político brasileiro com a estratificação de classes.

19. Seus principais trabalhos são: Nelson M. Souza e Breno Genari, "A Experiência Brasileira de Planejamento Governamental", a ser publicado pela OEA, estando os manuscritos com o Departamento de Negócios Econômicos; e "Public Administration and Economic Development", in Robert T. Daland (ed.), *Perspectives of Brazilian Public Administration* (Los Angeles, University of Southern California, 1963).

20. Vide Max Weber, *Theory of Social and Economic Organization* (New York, Oxford University Press, 1947), pág. 341.

21. Robert T. Daland (ed.), *Perspectives of Brazilian Public Administration* (Los Angeles, University of Southern California), pág. 148.

22. Sobre reforma organizacional planejada vide, entre outros, os seguintes trabalhos: Garth N. Jones: "A Set of Working Documents", Los Angeles Center for Research in Public Organization, School of Public Administration, University of Southern California, 1964; *The Planning of Change* (New York, Rinehart, 1961).

de política; (b) a recente ênfase na sociologia para explicar as falhas da abordagem técnica para a análise de problemas administrativos; (c) devido ao domínio, nos programas de assistência técnica, de uma orientação de "escola de comércio" para os problemas de administração pública.

1. O MODELO DOS AUTORES ESTRANGEIROS

Considerável especulação tem ocorrido com referência à "orientação de escola de comércio" para a administração pública na América Latina. Nada obstante a justeza de inúmeras explicações para essa tendência, oferecidas por diversos estudiosos estrangeiros, as seguintes parecem as mais pertinentes: primeiro, o objetivo imediato dos profissionais e estudiosos latino-americanos envolvidos com a administração pública parece ser predominantemente o treinamento de burocratas e reforma administrativa planejada²³. Estes objetivos pedem uma abordagem orientada para a solução de problemas, e serve para afastar esses acadêmicos de uma abordagem interdisciplinar para a administração pública. Uma abordagem interdisciplinar tenderia a realçar o potencial da disciplina como método de inquérito social em vez de concentrar sobre arcabouços normativos destinados a resolver problemas administrativos de burocracias de governos desenvolvimentistas. ²⁴ Segundo, o fato de que, na América Latina, a maior parte dos esforços acadêmicos para se chegar a uma melhor compreensão das burocracias governamentais está nas mãos de indivíduos de orientação fortemente voltada para a solução de problemas herdada de suas próprias

experiências burocráticas. ²⁵ Isso responde também pelo quase institucio-

23. A este respeito John Honey oferece-nos uma visão desalentadora: "Quanto às escolas e institutos de administração pública na América Latina, podem ser caracterizadas como bastante modestas em termos de recursos financeiros, facilidades físicas, profundidade e qualidade dos quadros, amplitude e variedade dos currículos, extensão e qualidade da pesquisa. Isso não deve surpreender, pois a grande maioria é relativamente nova. Esses estabelecimentos estão trabalhando num campo pouco compreendido e são forçados pelas necessidades à concentração quase sempre em matérias do tipo técnico. Conquanto todos tenham aspirações de oferecer programas para executivos mais altos, poucos têm podido fazê-lo. A pesquisa tem se restringido em grande parte ao ajuntamento de dados para fins de ensino e para projetos de assistência técnica". *Strategies for Public Administration Development. A Report to the Ford Foundation*, March 28, 1966, pág. 57. Parece também que na América Latina, tanto o treinamento de burocratas "on-the-job" como os programas de formação com ênfase na administração pública são orientados para a capacitação de executivos. A formação com enfoque em áreas de política administrativa parece ser secundária à formação nas técnicas modernas de administrar.

24. Albert Sommit, "Bureaucratic Real-politic and the Teaching of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. XVI (1956). Este autor sugere ter ocorrido fenômeno similar nos Estados Unidos. Argumenta com base de que as políticas foram excluídas da administração pública nos escritos dos primeiros anos de 50.

25. Algumas indicações de mudanças prospectivas nessa tendência podem ser encontradas em: Centro de Pesquisas, Fundação Getúlio Vargas, Boletim do Centro de Pesquisas (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, julho de 1965). Embora a agência patrocinadora desse centro de pesquisa seja muito orientada para os negócios, o programa de pesquisa desse centro está tentando outra orientação para seu trabalho que não a dos escritos eruditos tradicionais e tem produzido valiosas pesquisas comportamentais, a maioria delas na forma de "case-studies" da administração pública brasileira. Ao afastar-se do comportamento tradicional no estudo da administração pública, o currículo de formação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) evoluiu gradativamente no sentido de enfatizar o processo administrativo de tomada de decisão em áreas críticas de política governamental. Além de cursos que enfocam as funções clássicas da administração, esta escola oferece cursos em tomada de decisão administrativa. Sua orientação acadêmica pode ser considerada como algo pioneiro na América Latina.

nalizado ressentimento quanto à política sob a alegação de que esta é por natureza complexa e má.²⁶

O interesse pelas tendências da administração pública científica na América Latina, e no Brasil em particular, é compartilhado por um bom número de cientistas sociais. Esses autores também sugerem como a adoção da análise política pode trazer uma valiosa contribuição aos esforços dos estudiosos nativos da América Latina que se aplicam à administração pública.

A "orientação de escola de comércio", que parece prevalecer na administração pública latino-americana, tem servido para manter o estudo da ciência política fora dos currículos de administração pública.²⁷ Em verdade, ciência política, tal como é concebida em termos da escola norte-americana, quase que não existe na América Latina. Uma exceção deve ser feita a esta generalização. Recentemente adotou-se um "new look" em ciência política na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), no Chile, e no Departamento de Ciência Política da Universidade de Minas Gerais, Brasil. Estas duas instituições vêm se aplicando no trabalho pioneiro na formação de cientistas políticos, bem como em programas de pesquisas.²⁸

Herbert Kaufman sugere três grandes áreas no estudo da administração pública: "(a) a estrutura interna e a relação das agências públicas; (b) os fatores que determinam o que essas agências vão ou não vão fazer, com correlação entre seu comportamento e as estruturas de poder na sociedade, e (c) as relações entre essas agências e o povo ao qual elas pretendem regu-

lar ou servir". O "status" da administração pública na América Latina parece aproximar-se da primeira categoria de Kaufman e distancia-se consideravelmente da segunda e da terceira.²⁹

26. Sobre os tópicos gerais de política e administração, chamamos especial atenção, entre outros trabalhos, para *The Administrative State*, de Dwight Waldo (New York, Ronald Press, 1948). Waldo revê a evolução da administração pública nos Estados Unidos de uma perspectiva que sugere uma íntima ligação de cada capítulo do "Movimento Administrativo" com um capítulo sobre a evolução do pensamento político naquele país. Para uma leitura geral v. Claude E. Hawley e Ruth G. Weintraub (eds.), *Administrative Questions and Political Answers* (Boston, Van Nostrand, 1966).

27. O estudo da ciência política praticamente não existe na tradição acadêmica da América Latina. O que nas universidades se ensina como "Ciências Políticas e Jurídicas" é principalmente teoria do estado combinada com filosofia política. Esta tendência parece ser um resíduo da influência francesa na cultura e na erudição da América Latina. No Brasil, por exemplo, uma das poucas instituições implicadas com o estudo da ciência política é o Instituto de Direito Público e Ciência Política. Este instituto, que é bastante orientado para os estudos jurídicos, publica um jornal de interesse para o estudioso no campo e interessa-se no Brasil: *Revista de Direito Público e Ciência Política*, sob a orientação editorial do internacionalmente conhecido Theófilos Cavalcanti.

28. Ambas as instituições mantêm contactos acadêmicos com departamentos norte-americanos de ciência política. O departamento de Minas Gerais publica o que pode ser considerado como o melhor jornal de política na América Latina, a *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, sob a responsabilidade editorial do renomado Orlando M. Carvalho. Ao tempo da feitura do presente artigo está fazendo seu debut um novo e bastante impressionante jornal de política: *Dados*, sob a responsabilidade editorial de outro renomado cientista social brasileiro, Cândido Mendes. Outro periódico de utilidade para o cientista político é *América Latina*, publicação do "Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais", Rio de Janeiro, Brasil.

29. Herbert Kaufman, "The Sayra Kaufman Outline: A Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration", Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1966, pág. 17.

Em conexão com o papel da ciência política na disciplina de administração pública, apresentamos aqui alguns pensamentos de Richardson que dizem respeito ao Brasil em particular, mas que podem também ser aplicados à maioria dos países latino-americanos:

"Ciência política e administração pública não são áreas tradicionais de concentração oferecidas pelas universidades brasileiras. O suprimento de profissionais graduados em ciência política é limitado. Excluindo-se administração pública, indivíduos com graus superiores em ciência política são essencialmente não existentes para um país do tamanho do Brasil. As funções normalmente destinadas àqueles graduados em ciência política, e especialmente em administração pública têm sido historicamente desempenhadas por economistas no Brasil. Os autores brasileiros de ciências sociais, com raras exceções, enfatizam os fundamentos históricos e teóricos independentemente do assunto. Com este "penchant", a teoria política é um tópico favorito para a literatura original ou traduzida.³⁰

Por estas razões sugeridas por Richardson, muito dos escritos sobre ciência política e administração pública é feito por autores com pequena educação formal no campo ou por graduados em Direito, Economia ou outras disciplinas. Um desgosto quase institucionalizado ou talvez falta de adequada estruturação conceitual tem galardoado a comunidade acadêmica brasileira com um legado substancial na forma de altissonantes teorias que reclamam responder pelas realidades sociais e políticas mas que falham por não oferecerem evidência empírica.

Com bastante ironia, o pesquisador irá encontrar um sem número de trabalhos que contêm compilações fabulosas de fatos e teorias sobre fenômenos sócio-políticos. Estes trabalhos, sem embargo, são apresentados de maneira jornalística, onde todos os possíveis vestígios de análise são obliterados por especulações preconceituais de filosofia política. Isto, naturalmente, prejudica seu crédito científico. Esses trabalhos servem como excelente matéria-prima para posterior investigação e aprimoramento, mas são faltos de estruturação teórica indispensável a qualquer inteligência científica a ser deles inferida. Com respeito às falhas na literatura sobre administração pública e ciência política, eis aqui algumas observações de Richardson:

"Há uma ausência de materiais descritivos que tratem da organização, práticas e experiências em todos os níveis de governo. Especialmente grave para o pesquisador interessado no governo brasileiro é a falta de livros completos sobre governo estadual, governo federal, partidos e grupos de pressão e administração pública. As técnicas de pesquisa empregadas por alguns autores criam algumas preocupações. A pesquisa bibliográfica, freqüentemente baseada em bibliografia estrangeira antiquada, com as bibliografias, em algumas publicações recentes, chegando a apenas a década dos 40 ou princípio da de 50, é uma técnica comumente empregada. Só muito raramente um livro reflete trabalho de campo de qualquer tipo. Uma técnica favorita é citar extensi-

30. Ivan L. Richardson, "Political Science in Brazil: A Selected Bibliography". Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1965, pág. 13.

vamente da literatura antiga sobre o assunto. Na verdade, alguns livros são simplesmente uma série de excertos e citações juntadas por um número extremamente limitado de sentenças conectivas do autor. Alguns dos líderes pioneiros do campo e especialmente na administração pública são quase que reverenciados. Embora muitos de seus conceitos tenham sido seriamente modificados, os "princípios" são citados como a inflexível última palavra. O comportamental e o instrumental de outras ciências sociais atingiram muito pouco a literatura da ciência política e da administração pública".³¹

Num inspiradíssimo estudo de título "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America",³² Clarence Thurber faz um amplo levantamento dos fatores sociais e políticos que causam impacto na administração Pública da América Latina. Este trabalho sugere que os esforços latino-americanos para reformar suas burocracias governamentais para atender às necessidades de desenvolvimento atravessaram três estágios distintos: (a) uma fase orientada para o pessoal, projetada para estabelecer sistemas de mérito mediante a promulgação de leis concernentes ao serviço público civil, estabelecer comissões centrais de pessoal, e criar esquemas de classificação do pessoal; (b) uma fase de atenção aos problemas administrativos em campos de programação, tais como educação, saúde pública e agricultura, e (c) uma fase tendente a focalizar a melhoria da administração em áreas de rendimento fiscal, a administração do desenvolvimento social e outros esforços de planejamento. Os pontos de vista de Thurber quanto à importância

da perspectiva política da administração pública refletem-se no seguinte comentário: "Mais e mais o estudioso tem de buscar nos sistemas políticos e sociais as origens daquilo que poderia ser chamado de patologia da administração pública na América Latina."³³

Com referência à avaliação do *status* das burocracias públicas na América Latina, Thurber sugere a existência de duas tomadas de posição: a da assistência técnica e das ciências sociais. A tomada de posição da assistência técnica apóia-se em certas preocupações segundo as quais o que é importante não é o progresso burocrático

31. Richardson, págs. 48-49.

32. Clarence Thurber, "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America". Paper, Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration, 1966.

33. Thurber, op. cit., pág. 38, citando Martin C. Needler, *Latin American Politics in Perspective* (Princeton, Van Nostrand, 1963) pág. 150: "É possível argumentar que, em seu presente estágio de desenvolvimento, uma burocracia de mérito não seria funcional em vista das necessidades da maioria dos Estados latino-americanos. Do ponto de vista do líder recém-chegado ao poder, por exemplo, o mérito, ou antiguidade pode ser de importância secundária à lealdade como uma consideração ao proceder a nomeações-chaves. Isto é certamente o caso se o país tem uma tradição de mudanças violentas de governo... além do mais um sistema de nomeações políticas poderia oferecer vantagens se fosse usado para criar partidos duradouros.

A segurança no cargo leva à complacência, ao passo que os obstáculos ao desenvolvimento social dos Estados latino-americanos só podem ser superados, se de todo, por indivíduos escolhidos por sua devoção aos programas e objetivos dos líderes do governo". A proposição de Needler parece alinhar-se com a seguinte de Riggs: "Um sistema político partidário em desenvolvimento pode exigir nomeações políticas, e um sistema burocrático baseado no mérito pode aumentar o poder burocrático às expensas do desenvolvimento institucional político nos primeiros estágios de crescimento de um sistema partidário". Riggs, op. cit., pág. 129.

já conseguido com relação ao passado, ou se os burocratas em alguns países desempenham um papel importante no processo político. O que importa é, antes, que precisa se fazer, imediatamente, progresso muito maior, bem como garanti-lo para o futuro. À vista daqueles que adotam esta posição, a administração pública na América Latina é arcaica, anárquica e um empecilho para o desenvolvimento. A posição das ciências sociais, por outro lado, considera a burocracia em termos de mais amplas perspectivas políticas, sociais e históricas. Aquêles que adotam esta posição não têm necessariamente um sentimento de obrigação pessoal para ajudar a melhorar a administração pública tanto quanto se sentem obrigados a melhor compreendê-la.

Outra utilíssima contribuição ao presente contexto vem de John C. Honey.³⁴ O relato de Honey endereça-se, em primeira instância, aos funcionários do governo e das universidades latino-americanas, bem como ao pessoal técnico das agências internacionais que operam com a América Latina. Este relato contém algumas sugestões à guisa de uma estratégia para aumentar as capacidades desenvolvimentistas desses governos, com ênfase no papel sócio-político de suas burocracias. A mensagem central do trabalho é um apêlo para que se preste maior atenção ao impacto dos fenômenos sócio-políticos no curso dos

negócios burocráticos. Honey chega mesmo a referir-se à aplicação de conceitos das ciências políticas tais como socialização política e educação cívica. Ele demonstra como êsses indicadores podem ser de utilidade ao prescrever um papel desenvolvimentista para as burocracias governamentais na América Latina. Depois de rever e discutir os procedimentos adotados pelas várias agências internacionais que têm a ver com a administração pública na América Latina, Honey passa à avaliação do *status* corrente da administração pública nesses países.

Apresentamos aqui alguns de seus comentários:

"Um requisito estratégico é, naturalmente, desenvolver o interesse e as capacidades de pesquisa de cada país latino-americano no sentido de levar a efeito estudos sobre o processo da socialização política. A sociologia e a economia, como disciplinas, estão tão adiantadas quanto qualquer das ciências sociais na América Latina, particularmente no Chile, no Brasil e na Argentina. Há também muitos outros sociólogos importantes em outros países. Por outro lado, a ciência política como disciplina e, conseqüentemente, como campo de pesquisa é virtualmente desconhecida".³⁵

Honey termina seu relato acentuando a escassez de informação factual

34. Honey, *op. cit.*

35. *Ibid.*, págs. 29-30.

sobre a interação entre política e governo nos países da América Latina.³⁶

Esta breve revisão da literatura revelou algo como um consenso desses autores em torno do *status* corrente da administração pública como disciplina e as tendências intelectuais e profissionais prevaletentes na América Latina. Esses autores concordam que a escola de administração científica do início do século XX nos Estados Unidos, identificada com os escritos de Taylor, Willoughby, Goodenow, F. Cleveland, e do francês Fayol, exerceu uma grande influência nos estudiosos latino-americanos de administração pública. Há também um consenso em torno da crença de que este comprometimento com a escola de administração científica serve para dificultar qualquer tentativa no sentido de uma abordagem interdisciplinar no estudo da administração pública. Esses autores oferecem uma espécie de evidência impressionista que sugere que os estudiosos latino-americanos de administração pública, em suas tentativas para compreender as burocracias governamentais de seus respectivos países, não levaram de todo em consideração o total dos fenômenos sócio-políticos que afetam o processo burocrático. Nenhum dos autores, entretanto, ofereceu qualquer evidência sistemática de suas proposições. Nem tampouco explicaram como os estudiosos latino-americanos de administração pública estão a ver a efetividade das burocracias de seus governos. Aachamos que o consenso que encontramos nesses autores pode servir como uma proposição, mas não como um fato sobre o qual se possa construir. A primeira falha de conhecimento que tem de ser preenchida diz res-

peito à visão corrente atual dos intelectuais e estudiosos latino-americanos de administração pública. Se uma evidência sistemática for identificada em apoio ao consenso dos autores que examinamos, mesmo assim será necessário determinar como esses estudiosos latino-americanos estão considerando os obstáculos aos objetivos desenvolvimentistas que estão enfrentando as burocracias de seus governos. Este será o objeto da parte seguinte do presente estudo.

2. O MODELO LATINO-AMERICANO

Esta parte do trabalho pretende rever certo número de documentos sobre a administração pública latino-americana por autores nativos. Esta revisão será sensível aos seguintes aspectos: (a) orientação teórica dos autores e (b) possíveis obstáculos que impedem que as burocracias latino-americanas atinjam os alvos desenvolvimentistas.

Cerca de 30 documentos foram revisados e catalogados nos arquivos da Unidade de Administração Pública do Departamento de Negócios Econômicos.

36. Há ainda o número de trabalhos que direta ou indiretamente informaram o presente trabalho. Segue uma breve referência: Saul M. Katz, *The Administration of National Development: Elements of a Framework for the Evaluation of Action Capabilities. A Report to the Department of Economic Affairs of the O.A.S.*, 1964. Numa maneira essencialmente teórica e especulativa, Katz propõe uma abordagem de sistema para o planejamento do desenvolvimento societal. Robert Packenham, "Political Science: An Introduction to Research" in Robert Levine (ed.) *Brazil: Field Research Guide in the Social Sciences*, Institute of Latin American Studies, School of International Affairs, Columbia University Press, 1966, págs. 120/137. Packenham avalia o status da ciência política no Brasil com enfoque nas áreas potenciais de pesquisa. Sua experiência de um ano de pesquisa no Brasil capacita-o a oferecer valiosas introspecções nos prospectos da ciência política nesse país; Peter Bell, "Public Administration and Development", in Levine, op. cit., págs. 141/161.

cos da Organização dos Estados Americanos.³⁷ A maioria desses documentos pode obedecer à seguinte classificação geral de acordo com sua autoria e objetivo declarado: (a) Relatórios de agências governamentais específicas sobre setores administrativos de países isolados, publicados oficialmente pelos respectivos governos ou institutos de estudos ou pesquisa. (b) "Proceedings" de seminários e conferências sobre administração pública latino-americana, incluindo comunicações e trabalhos apresentados pelos participantes desses seminários e conferências, geralmente expertos governamentais em administração pública, altas autoridades do governo e professores de administração pública. (c) Material de ensino usado nas numerosas escolas e institutos de administração pública espalhados pela América Latina.

Para estimar a orientação teórica desses autores revisaremos os conteúdos dos documentos pelo exame dos seguintes elementos: (a) propósito real; (b) escopo; (c) metodologia de pesquisa.

Propósito real: Provavelmente devido ao estilo de apresentação da intelectualidade latino-americana, o propósito real é quase sempre não claramente enunciado. Seus propósitos, sem embargo, condicionam-se indiretamente à sua autoria. Na verdade, a maioria dos documentos é escrita sob o patrocínio dos governos ou de agências internacionais. Muitos documentos são bastante pragmáticos, orientados no sentido da solução de problemas, e atribuem-se uma contribuição para a identificação de problemas comuns da administração pública na América Latina ou num determinado

país.³⁸ Outros documentos são exclusivamente material de relações públicas, destinados a publicitar as realizações de instituições governamentais.

A maior parte dos programas de administração pública para o desenvolvimento tem sua origem em esforços mais amplos de promoção do desenvolvimento econômico. A tendência em muitos desses documentos, portanto, é enfatizar o papel das burocracias governamentais como implementadores dos planos de desenvolvimento. Há também uma crença prevalecente de que as burocracias governamentais têm de seguir um certo modelo de racionalismo e operar sob certos padrões de performance se é que têm de con-

37. A Unidade de Administração Pública dá assistência à CIAP (Comissão Inter-Americana para a Aliança para o Progresso) pela identificação dessas áreas e aspectos da administração pública que representam obstáculos para o desenvolvimento, e pela recomendação das mudanças necessárias. Esta Unidade também promove o treinamento de mão-de-obra para o trabalho administrativo e troca informação e experiência no campo da administração pública. Se os documentos que revistamos são representativos do pensamento corrente com respeito à administração pública por parte dos estudiosos e especialistas latino-americanos permanece questão aberta.

38. Os documentos revistos não representam a orientação técnica da Unidade de Administração Pública. Com efeito, esta Unidade tem se empenhado direta e indiretamente em esforços para modernizar a abordagem à administração pública para o desenvolvimento. Evidência dessa frente de trabalho renovador da Unidade de Administração Pública está contida numa publicação a sair, patrocinada pela Unidade, *Progreso Regional en la Administración Pública para el Desarrollo*, Proceedings and conclusions of the Interamerican Seminar of Buenos Aires, December, 1965. As anunciadas conclusões desse seminário deixaram a impressão de que os obstáculos para a ação desenvolvimentista burocrática estão sendo encarados com realismo. Presentemente, a Unidade de Administração Pública está lançando um programa de cooperação universitária pelo qual procura-se encorajar e apoiar pesquisadores que tenham interesse no estudo da administração pública latino-americana.

tribuir significativamente para o desenvolvimento econômico.³⁹ Tendo em vista este propósito, alguns documentos são simplesmente listas de necessidades e deficiências das burocracias governamentais. Essas avaliações parecem preparadas em vista de um critério apoiado na violação de princípios de administração, e baseado no afastamento do modelo racional de burocracia weberiano. Há também um certo número de documentos preparados por associações profissionais ou científicas de alguma forma relacionadas com a administração pública. Em vista de sua independência, têm uma tendência de pintar as burocracias governamentais latino-americanas num cenário mais amplo e com mais realismo.⁴⁰

Escopo: A maioria desses documentos é explícita quanto ao seu escopo e tentam cobrir o máximo possível, em alguns casos, a burocracia governamental de um país inteiro.⁴¹ Essa tendência no sentido de uma abordagem total e compreensiva pode ser atribuída tanto ao estilo de trabalho da intelectualidade latino-americana, como também à crença generalizada de que, em vista da escassez de informação factual sobre os padrões de comportamento administrativo na América Latina, o melhor ponto de partida está nos estudos globais. Além do mais, alguns desses autores fazem restrições a estudos de escopo muito limitado, sob a alegação de que a falta de informação é tão grande que o estudo microcômico iria se constituir num corpo de conhecimento isolado que não poderia se ligar a nenhuma informação disponível sobre os sistemas administrativos da América Latina. Por estas ra-

zões e talvez outras, há ênfase nas abordagens totais e compreensivas.⁴²

Pelas mesmas razões acima expostas, os estudos examinados tendem a ser tentativas superficiais. Não há consciência explícita de níveis da realidade burocrática. É virtualmente inexistente a conscientização de uma teoria administrativa comportamental. As descrições cobrem predominantemente o nível processual do sistema administrativo, procurando identificar falhas "vis-à-vis" a princípios de boa organização e uma teoria de métodos. Na maioria dos casos, esses estudos manifestam pouca preocupação com o nível de elaboração de políticas das burocracias. A tomada de decisão ao nível político é quase sempre evita-

39. Isso é freqüente e erroneamente considerado como um campo de ciência política comparativa conhecido como administração para o desenvolvimento. Esse campo encara o papel das burocracias governamentais como um instrumento de desenvolvimento num sentido muito mais amplo, compreendendo o desenvolvimento social, econômico e político.

40. Ilustração disso é o conteúdo de um relato da Asociación Uruguaya de Administración Pública, "Implementos para una Reforma Administrativa", 1964. Para evidência do realismo com respeito às barreiras políticas das reformas administrativas, v. Comisión de Estudios e Proyectos Administrativos, Presidencia da República do Brasil, "A Reforma Administrativa Brasileira: Relatório Final; 1963". pp. 27-29. É um relatório para o Presidente do Brasil.

41. Vide, por exemplo, a série "Administración para el Desarrollo", coletânea de monografia país por país, Departamento de Negócios Econômicos, Organização dos Estados Americanos.

42. Entrevista pessoal com um especialista em Administração Pública do Departamento de Negócios Econômicos da Organização dos Estados Americanos, a 6 de abril de 1967. Não estamos de maneira nenhuma querendo dizer não ser esta uma estratégia adequada de pesquisa, dado o estágio preliminar desse tipo de inquérito nos países da América Latina. Pode ser ou não. Este entrevistado, bem como os seguintes citados no presente estudo, pediram-nos para que ficassem anônimos.

da.⁴³ As razões dêsse evitar são sobretudo doutrinárias e possivelmente outro legado da escola de administração científica. Essa escola sugere a total separação entre o nível de elaboração política e o nível de implementação das burocracias governamentais. Esta separação é inspirada no princípio subjetivo de separação de poderes, o que determina que a política governamental seja assentada no nível político dos governos, um envolvimento, portanto, exclusivo da legislatura e da administração no poder.⁴⁴ Os autores que revisamos parecem se ter apegado vigorosamente a esta teoria e há uma crença ubíqua de que a política é realmente determinada no nível político, e o papel da burocracia é implementar quaisquer políticas determinadas no nível político.⁴⁵

Metodologia de pesquisa: Com muito poucas exceções esses documentos não constituem buscas empíricas sistemáticas que ofereçam evidência factual das numerosas proposições que apresentam. Qualquer que seja o sustento factual, êste é assistemático e dificilmente representativo de qualquer tipo de generalização digna de confiança.

Com referência aos tipos de evidência, esses trabalhos parecem apoiar-se significativamente em evidências impressionistas. Impressões adiantadas por burocratas "on-the-job", cujos pontos de vista parecem excessivamente

valorizados e carregados de emotividade, não propiciam muita credibilidade. As poucas fontes indicadas são na maior parte de outros materiais secundários que adotaram comportamentos similares. Isso leva a uma surpreendente uniformidade de pontos de vista por parte dêsses autores. As burocracias governamentais, nesses escritos, raramente são apresentadas em seu cenário sócio-político. O possível impacto das variáveis sócio-políticas sobre o processo administrativo é superado por determinados preconceitos metodológicos que concentram a aná-

43. A lista seguinte oferece uma idéia da ecologia comportamental da elaboração de políticas num cenário burocrático: Chris Argyris, *Understanding Organizational Behavior* (New York, Dorsey, 1960). Este é um manual de análise comportamental de organizações, ilustrado com um dos projetos do autor. Vide também Chris Argyris, *Personality and Organization* (New York, Harper and Row, 1957), que é para nós o mais completo estudo teórico sobre teoria administrativa comportamental. Finalmente, para uma excelente ilustração do impacto dos padrões do comportamento burocrático na elaboração de políticas, sugerimos James Landis, *Regulatory Agencies. A Report to President-elect John F. Kennedy*, 1960. Para um leitor sobre a abordagem comportamental à administração pública, ver Robert Golembiewski, Frank Gibson, Geoffrey Y. Cornog (eds.), *Public Administration* (Chicago, Rand McNally, 1966).

44. F. J. Goodnow, um escritor do início do século passado, identificado com a teoria da separação dos poderes e o papel da burocracia do governo. V.: *Politics and Administration* (New York, MacMillan, 1900). O modelo weberiano também sugere essa distinção.

45. Esta alegação de que a política é estabelecida exclusivamente no nível político é negada e discutida por Herbert Simon, entre outros. Herbert Simon, *Administrative Behavior* (2nd. edition, New York, MacMillan, 1956). No capítulo III o autor argumenta que as decisões políticas baseiam-se tanto em julgamentos de valores como nas ambiências factuais. A tomada de decisão burocrática, ele sugere, é em muitos sentidos uma elaboração de políticas.

lise sobre o nível de procedimento das burocracias.⁴⁶

Os documentos revistos geralmente não relacionam causas e efeitos de performance administrativa. Há muito poucas tentativas de correlacionar a produção burocrática com o comportamento administrativo. A abordagem "descritiva" formal parece predominar sobre a "explicativa". Existe uma ple-tora dos já clichês clássicos de administração pública que revelam muito pouco. Parece também existir uma crença enraizada entre esses autores de que qualquer violação dos princípios e técnicas de administração de pessoal, orçamento, organização e métodos e administração financeira, constitui um grave impedimento ao papel desenvolvimentista das burocracias governamentais.⁴⁷ Também evidente em todos esses documentos é uma forte tendência no sentido do convencional e da concordância de pontos de vista na caracterização dos obstáculos burocráticos dos governos latino-americanos. Isso parece ser causado pela falta de novos comportamentos de pesquisa que expandissem as capacidades de descobrir fatos desses estudos, bem como a falta de novas frentes de *enquête*.

A maioria dos defeitos metodológicos encontrados são admitidos pelos próprios documentos. Há, sem embargo, limitações outras que não são de natureza metodológica. Consultores e técnicos experimentados já admitiram ser bastante delicada e escorregadia a elaboração de retratos excessivamente realísticos das burocracias dos países da América Latina. Isso exige trato e sensibilidade extraordinários da parte do consultor. Um consultor muitas

vêzes não toma conhecimento de algumas de suas descobertas na preparação de seus relatos, pois a publicação dessas descobertas pode pôr em perigo a segurança diplomática de sua agência ou mesmo sua própria segurança. Por outro lado, tanto o consultor das agências internacionais como o especialista governamental em administração pública têm de produzir um trabalho na forma de um relato orientado para a ação, de recomendações, ou de um programa de reforma. Esses consultores, por orientação profissional, tendem a interessar-se por aqueles aspectos da administração pública que possam afetar, e conscientemente desconsideram os aspectos sobre os quais eles possam ter pouco ou nenhum impacto. Isso pode ser o responsável pela acentuada tendência no sentido da "solução de problemas" que identificamos nesses documentos. O que muita vez é identificado, pelo estudioso, como falha de acuidade científica da parte

46. Para um ótimo trabalho baseado nas introspecções sociológicas do processo do desenvolvimento burocrático das agências governamentais, sugerimos os seguintes estudos: Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy* (University of Chicago Press, 1955). Blau tenta explicar o impacto da subestrutura social de uma organização sobre o processo burocrático. Ele observa sistematicamente o comportamento social e profissional de burocratas em duas agências governamentais. As descobertas de Blau revelam as características menos conspícuas do comportamento administrativo. Vide, também, no mesmo contexto, Alexander Leighton, *The Governing of Men* (Princeton University Press, 1945). Esta é uma abordagem romaneada para pintar o comportamento burocrático em condições de tensão social.

47. Evidência dessa tendência na avaliação dos obstáculos que a administração pública pode enfrentar encontra em: Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa, Plano de Execução da Reforma, um relatório para o Presidente do Brasil, 1963. Um bom número de autores, entre eles La Palombara, Simon, Meedler e Thurber têm apontado e demonstrado como esta tendência pode ser considerada como uma falácia.

dêsses consultores e técnicos, pode muito bem ser as bases de seu realismo e efetividade profissionais.⁴⁸

Descobertas: A rejeição sistemática de política de desenvolvimento e a concentração sobre o nível processual leva êsses autores a considerar os problemas administrativos como uma falha de implementação. A política desenvolvimentista não é o defeito crítico das burocracias latino-americanas, para êsses autores.⁴⁹

A fim de determinar o padrão de variáveis que constituem os obstáculos administrativos para o desenvolvimento, segundo os pontos de vista dêsses autores, vai aqui incluída uma lista dos traços burocráticos mais freqüentes que, nesses estudos, são identificados com a ineficácia governamental. Êsses traços foram divididos em duas categorias: (a) defeitos organizacionais; (b) defeitos não organizacionais.

Defeitos Organizacionais:

- 1) Inadequação de estruturas administrativas e falta de pessoal capacitado para o serviço público civil;
- 2) falta de legislação, regulamentação e códigos, o que torna confusas e desconcertantes as normas e regulamentações administrativas;
- 3) falta de pessoal especificamente treinado em organização e métodos capaz de assessorar nas mudanças de processual que são precisas e supervisionar sua adaptação;
- 4) recrutamento deficiente, baixos salários e insuficiente definição de direitos e obrigações dos empregados do governo;

- 5) distribuição inadequada da carga de trabalho. Em alguns casos, concentração excessiva, em outros, diluição excessiva;
- 6) insuficiente definição de competência e responsabilidades dos funcionários do governo;
- 7) transformação inadequada de planos em distribuição orçamentária de recursos;
- 8) excessivo legalismo nos procedimentos burocráticos, o que os torna vagarosos e lentos;
- 9) subutilização dos recursos humanos;
- 10) falta de unidade e coesão de órgãos administrativos;
- 11) excessivo personalismo de ministros e altas autoridades;
- 12) má organização administrativa dos órgãos encarregados de traçar as políticas;
- 13) desentrosamento entre as agências de planejamento e as agências de implementação;
- 14) insuficientes canais de comunicação dentro da própria burocracia e com o público;

48. Essas introspecções foram manifestadas em diversas entrevistas mantidas com assessores e especialistas de agências internacionais implicadas com administração pública durante o mês de fevereiro de 1967. Um dêsses assessores, intencionalmente, revelou-nos que seu trabalho exigia cem por cento de conhecimento e cinquenta por cento de exposição.

49. O tópico burocracia e elaboração de políticas tem sido amplamente explorado na literatura americana. Dentre os muitos trabalhos recentes, vide, por exemplo: Charles E. Jacob, *Policy and Bureaucracy* (Princeton, Van Nostrand, 1966); Peter Woll, *American Bureaucracy* (New York, W. Norton, 1963); William A. Boyer, *Bureaucracy on Trial* (New York, Bobbs-Merrill, 1964) e o leitor, Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics* (Boston, Little Brown, 1965).

- 15) falta de coordenação e contrôle;
- 16) insuficiente distribuição de competência entre níveis do govêrno;
- 17) falta de unidade e contrôle sôbre as agências governamentais autônomas;
- 18) excesso de pessoal;
- 19) duplicação de esforços devido à excessiva proliferação burocrática;
- 20) insuficiente definição de quadros e funções.

Os documentos revistos evidenciam que os autores latino-americanos têm uma percepção bastante desenvolvida para os obstáculos não organizacionais à efetividade desenvolvimentista das burocracias governamentais latino-americanas. Essas indicações, contudo, não constituem um padrão de algum tipo já que não são encontradas repetidamente e são referidas menos freqüentemente do que os traços organizacionais.

Defeitos Não Organizacionais:

- 1) as agências encarregadas do planejamento não têm o necessário apoio político para ativar a implementação burocrática;
- 2) excessivas intromissões políticas das legislaturas e altos executivos em negócios estritamente administrativos;
- 3) instabilidade das instituições políticas causando: modificações constantes de políticas; constantes modificações orçamentárias e no planejamento governamental, não permitindo projetos a longo prazo;
- 4) constantes mudanças políticas que impedem a permanência dos talentos burocráticos com o govêrno, interrompendo assim a continui-

dade dos esforços e minando a iniciativa;

- 5) subôrno, falcaturas e outros tipos de corrupção administrativa;
- 6) vagas com um sem número de propósitos;
- 7) falta de cuidado e interesse do serviço para o bem do público;
- 8) real falta de interesse por parte da liderança política para o planejamento da ação administrativa;
- 9) utilização das burocracias governamentais para benefícios políticos.

A evidência revelada, no entanto, não é representativa de uma compreensão completa dos mecanismos subjacentes desses traços não organizacionais que afetam as burocracias governamentais. Esses fatores obstantes são considerados pelos autores nativos simplesmente como fontes de ineficiência administrativa e violações dos princípios e técnicas de administração.⁵⁰ Não há nenhuma tentativa nesses escritos no sentido de enquadrar esses fatos num painel sócio-político mais amplo e analisá-los desde uma perspectiva diferente.⁵¹

50. Ilustração dessa consciência parcial pode ser encontrada em Rio de Janeiro Seminar on Organization and Methods. A Report of the Public Administration Unit, Organization of American States.

51. É bem sabido, por exemplo, que nas sociedades em transição os altos burocratas comissionados com as autoridades do govêrno exercitam a nomeação política tanto para posições-chaves como para cargos de menor valor. Para alguns dos autores nativos isso talvez represente uma violação de um postulado clássico do sistema do mérito ou uma ação não ética da parte dos funcionários implicados. O preenchimento de cargos em atendimento a favorecimento político, numa estrutura sócio-política, e desde uma perspectiva comportamental não representa necessariamente um produto disfuncional da burocracia em vista de seus objetivos desenvolvimentistas.

Esses achados referentes aos pontos de vista dos autores latino-americanos quanto às burocracias governamentais de seus países servirá para a composição daquilo que será chamado "um modelo latino-americano de administração pública". Os achados revelaram não haver uma completa falta de interesse pelos elementos não organizacionais que afetam a efetividade desenvolvimentista dessas burocracias, como indicaram os pontos de vista de alguns estudiosos estrangeiros que examinamos. Esta revista da literatura latino-americana serviu também para sugerir como os escritores nativos estão considerando os principais obstáculos para o desenvolvimento com respeito às suas burocracias governamentais.

Depois do exame das considerações de alguns estudiosos estrangeiros interessados na América Latina e sua administração pública e compará-las com o pensamento dos autores nativos, é possível uma avaliação mais precisa de como os autores latino-americanos estão olhando os principais obstáculos para o papel desenvolvimentista de suas burocracias governamentais. O **modelo latino-americano de administração pública** pode, portanto, ser enunciado da maneira seguinte: os estudiosos nativos de administração pública latino-americana não têm considerado a funcionalidade sócio-política das burocracias governamentais de seus países devido a um superinteresse pelos sintomas organizacionais que exercem impacto sobre a efetividade desenvolvimentista dessas burocracias.

Embora os sintomas sejam extensivamente explicados nos escritos examinados, as variáveis organizacionais

que afetam a efetividade desenvolvimentista das burocracias governamentais não são especificamente apresentadas. No geral, sem embargo, esses autores parecem preocupados com aspectos administrativos da administração pública, tais como: liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura. Daqui por diante referir-nos-emos a estas variáveis como variáveis organizacionais.⁵²

Na opinião dos autores latino-americanos, a capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista das burocracias governamentais é uma resultante de uma combinação de variáveis organizacionais. Para esses autores, quando uma agência governamental adota certas formas organizacionais ideais, com respeito às variáveis mencionadas, essas agências tendem a ser eficazes. Para fins operacionais, esta proposição será representada pela seguinte função simbólica em que o aumento de eficácia (capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista) dessas agências é representado por CROD + e as variáveis organizacionais pelas letras L, D, P, R, E:

$$\text{CROD} + = (\text{L, D, P, R, E})$$

Para o presente estudo este postulado é considerado válido, mas incom-

52. As variáveis organizacionais foram tomadas do "Institution Building Model", um modelo proposto por Gilbert Siegel. (Mss. com a University of Southern California, 1966). O conceito de agência tipo instituição (instituição governamental autônoma) é também tirado deste modelo. Siegel propõe um spectrum de desenvolvimento organizacional linear, compreendendo desde um estágio de tipo não institucional até um estágio de tipo instituição. Uma instituição governamental autônoma, em nosso projeto, é uma agência que desenvolve certas características organizacionais que garantirão sua sobrevivência, normalidade, influência e autonomia, frente a frente com o ambiente. A maneira pela qual essas ligações com o ambiente se aplicam à agência em questão é determinada posteriormente neste trabalho.

pleto. Tem-se por certo que, quando uma agência governamental se aproxima de certas formas organizacionais ideais, ela tende a ser mais eficaz. O **modelo latino-americano de administração pública**, entretanto, estabelece uma dependência direta entre a eficácia das agências governamentais e as variáveis organizacionais. Essa dependência direta é incompatível com o modelo de administração pública proposto para as sociedades em transição. Argúi-se que nesse modelo essa interdependência existe, mas não diretamente relacionada como o modelo latino-americano propõe. Nossa contrapartida é que as variáveis organizacionais influenciam a efetividade das agências dos governos em transição e são variáveis intervenientes em lugar de dependentes. A variável dependente que o modelo latino-americano deixa de levar em conta é a funcionalidade política das agências governamentais.

Ainda para fins operacionais, consideremos que quando uma agência governamental se aproxime dessas formas organizacionais ideais ela tenda a tornar-se mais institucionalizada, ou se aproxime do que será convencionalmente denominado de uma **instituição governamental autônoma (IGA)**.

3. PROPOSTA DE UM MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRANSICIONAL:

uma estrutura

O modelo que passamos a apresentar baseia-se em dados originários do **modelo latino-americano de administração pública** que foi simbolicamente representado da maneira seguinte:

$$\text{CROD} + = (\text{L}, \text{D}, \text{P}, \text{R}, \text{E}) \text{ FP}$$

A principal hipótese deste modelo é enunciada do seguinte modo:

A capacidade de realização do objetivo desenvolvimentista de uma agência governamental numa sociedade em transição é determinada tanto por suas formas organizacionais como por seus desempenhos políticos. As formas organizacionais dessas agências são determinadas pelas funções políticas às quais servem. Esta hipótese principal pode ser representada na seguinte função simbólica:

$$\begin{aligned} \text{CROD} + &= (\text{L}, \text{D}, \text{P}, \text{R}, \text{E}) \text{ FP} \\ \text{FP} &= \text{funcionalidade política} \end{aligned}$$

Isto significa que a funcionalidade política (FP) é a variável independente e as variáveis organizacionais (L, D, P, R, E) são variáveis intervenientes (dependentes da independente).

Duas hipóteses secundárias podem ser igualmente propostas; a primeira enunciada da maneira seguinte:

As agências governamentais em sociedades em transição são criadas para satisfazer uma necessidade política do regime no poder, essa necessidade sendo de apoio sistemático para o regime. A segunda hipótese secundária pode ser enunciada do seguinte modo: A natureza organizacional das agências governamentais em sociedades em transição é dependente de seu papel como um instrumento de funcionalidade política. Esta dependência significa que a agência governamental se aproximará do modelo que propusermos de uma **instituição governamental autônoma**, expandindo assim sua efetividade, já que é politicamente funcional para o regime no poder, e vice-versa.

Esta hipótese secundária pode ser representada nas seguintes funções

simbólicas, em que (L, D, P, R, E) + indica aproximação a (AGI), e (L, D, P, R, E) — afastamento de (AGI).

(A) (L, D, P, R, E) + (FP) — = CROD +

e o reverso:

(B) (L, D, P, R, E) — (FP) + = CROD —

A função (A) indica que quando a funcionalidade política da agência diminui, as variáveis organizacionais dessa agência tendem a se aproximar do modelo da **instituição governamen-**

tal autônoma (AGI), e conseqüentemente o (CROD) aumenta. A função (B) indica que quando a funcionalidade política da agência aumenta esta tende a se afastar de (AGI) e conseqüentemente o (CROD) tende a diminuir.

Num outro estudo,⁵³ este autor tenta testar a validade desta hipótese com referência ao Banco Nacional de Desenvolvimento, uma agência brasileira.

53. Rogerio F. Pinto, *The Political Ecology of National Bank for Economic Development: A study of Politics, Development and Public Administration, Organization of American States* (a sair).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Constata-se nos países da América Latina, tanto entre os teóricos como entre aqueles que a praticam, um desconhecimento voluntário da dimensão política da administração pública e uma rejeição dos critérios sócio-políticos de análise no trato da matéria. Conscientes, entretanto, da utilidade de uma tal orientação, certos sociólogos têm contribuído com estudos cuja substância este artigo apresenta um resumo.

Robert Daland estuda o fundamento político da planificação política no Brasil e propõe esquemas de comportamento político para a administração federal. Lawrence Graham, por seu turno, pugna por aplicar os instrumentos de análise política à função pública brasileira que não pode ser separada do quadro político. Segundo ele, a ciência política pode permitir uma melhor penetração do sistema administrativo brasileiro. Vale a pena sublinhar a aproximação que ele faz entre o desenvolvimento dos conceitos de administração pública e as funções do regime político que a subentende. Kleber Nascimento levou a cabo um esforço de estudo empírico sobre a reforma administrativa e suas condições no Brasil, que vale sobretudo pelo comportamento metodológico rigoroso de enquete social. Ele distingue e opõe os grandes traços de comportamentos e sentimentos dos administradores brasileiros e norte-americanos face a um plano oficial de reforma. Um outro brasileiro, Celso Furtado, faz uma tomada geral do desenvolvimento econômico de seu país e tenta uma avaliação dos fatores políticos que determinam o crescimento econômico do Brasil. Convém também mencionar a contribuição de dois sociólogos da administração pública. A. G. Ramos alimenta-se nas concepções teóricas de Weber e sustenta que a função administrativa do governo deveria antes de tudo ser concebida dentro de uma ótica sociológica e antropológica, e, em seguida, segundo as perspectivas jurídicas e tecnológicas. Mello e Souza, por sua vez, sublinha o caráter essencialmente paternalista do sistema administrativo brasileiro e sua dependência com respeito ao mundo político exterior. Ele faz depender o crescimento da eficácia da administração em seu país ao desenvolvimento socio-econômico em geral.

1. O MODELO ESTRANGEIRO

Na América Latina, o ensino da administração pública reveste-se principalmente de um caráter profissional e técnico, concentrado na análise de problemas, e se propõe, sobretudo, a formar funcionários. Recusa-se a adotar um tratamento interdisciplinar da administração pública e as universidades hesitam em incluir essa matéria em seus programas tradicionais. O mesmo acontece com a ciência política — salvo algumas exceções recentes no Brasil e no Chile — que poderia, sem embargo, contribuir para um melhor conhecimento da administração pública. Daí ser relativamente escasso o número de diplomados nesses dois ramos de estudos, e serem, na sua maior parte, os estudos que tratam da ciência política e administração pública redigidos por especialistas de outras disciplinas que não receberam nenhum estudo teórico na matéria.

Disso resulta que as universidades, — notadamente no Brasil — propõem teorias ambiciosas, sem apoio, entretanto, em nenhuma experiência, e os trabalhos que tratam do fenômeno sócio-político e administrativo não possuem aquele fundamento teórico que lhes emprestaria uma certa credibilidade científica. Para estudar o fato administrativo têm que recorrer, na ausência de uma bibliografia, descritiva, às obras dos precursores, clássicas, talvez, mas ultrapassadas quanto às suas concepções. Clarence Thurber dedica-se a discernir os fatores sócio-políticos que incidem sobre a administração pública na América Latina. Depois de descrever os alvos prioritários da reforma administrativa (pessoal, setores-chaves da programação, desenvolvimento social), ele sublinha que no contexto latino-americano a administração pública tem que estar politicamente engajada para poder contribuir para o desenvolvimento. Se alguns julgam o papel da administração como um entrave ao desenvolvimento, outros o consideram desde uma perspectiva social, política ou histórica mais ampla e buscam melhor compreendê-la.

J. C. Honey, por seu turno, precisa o papel sócio-político que as administrações poderiam desempenhar para promover a política desenvolvimentista dos governos da América Latina. Ressalta a influência dos fenômenos sócio-políticos sobre a administração e pugna em favor do reconhecimento da ciência política como disciplina acadêmica. Todos os autores estrangeiros citados até o presente concordam no reconhecimento de que a escola administrativa norte-americana do princípio do século exerceu uma influência decisiva sobre o estudo da administração pública na América Latina que ainda hoje interdita a abordagem interdisciplinar. Segundo eles, portanto, os fatores sócio-políticos têm sido negligenciados. Conviria, todavia, determinar os conceitos exatos dos administradores e dos estudiosos latino-americanos e suas atitudes em face dos problemas a serem resolvidos.

2. O MODELO DA AMÉRICA LATINA

Diversos documentos tratando sobre administração pública na América Latina têm sido publicados por especialistas, expertos e assessores nativos. Com a finalidade de precisar a orientação teórica desses trabalhos, importa definir seus objetivos, seu escopo e sua metodologia de pesquisa.

Seus objetivos variam segundo os autores e são mal definidos. Uns pretendem despegar as exigências, as lacunas e os problemas administrativos comuns a toda a América Latina, mostrar as realizações das instâncias governamentais, outros pretendem esclarecer o papel das administrações na execução dos planos de desenvolvimento econômico. Tais documen-

tos têm geralmente um escopo geral e reúnem estudos superficiais devido à falta de elementos factuais sobre o regime administrativo latino-americano. Marcados pela escola de administração científica, eles descrevem essencialmente o processo e a organização do regime administrativo e respeitam a separação entre os domínios político e administrativo, desinteressando-se quase completamente quanto à elaboração de decisões políticas.

No plano da metodologia, esses estudos não se apóiam em nenhum fato e prova materiais e sacrificam muito às impressões estereotipadas. São tradicionalistas, muitas vezes conservadores, nisso que ignoram o contexto sócio-político e sua incidência administrativa, mas descrevem os fenômenos e as lacunas da administração sem tentar explicá-los. Isso se deve em parte ao fato de que essas pesquisas são feitas por especialistas em domínios específicos que foram encarregados de formular um plano de ação e não levantar uma constatação de carência.

Aos olhos dos autores dessas pesquisas, a inefetividade administrativa em matéria de desenvolvimento deve-se menos à ausência de uma real política na matéria do que a certos obstáculos estruturais. Entre os primeiros, relevam notadamente: estruturas administrativas inadequadas, ausência de regulamentos orgânicos, carência de pessoal especializado, condições pouco satisfatórias de emprego, má distribuição do trabalho, sobreposição de funções, deficiência de controle e coordenação, comunicação e contacto pouco numerosos com o público e entre os serviços. Na segunda categoria de obstáculos são alinhados entre outros: insuficiente apoio político, instabilidade crônica das instituições e organizações políticas, corrupção administrativa e falta de reconhecimento dos usuários.

Em suas conclusões, esses estudos sobre o regime administrativo latino-americano fazem abstração de toda evidência sócio-política e imputam excessivamente às lacunas estruturais a ineficácia administrativa em matéria de desenvolvimento. Elas são a própria base do modelo latino-americano de administração pública que estabelece uma dependência direta entre a efetividade dos serviços administrativos e as variáveis estruturais. Esta relação direta, todavia, é incompatível com o modelo de administração pública proposto para as sociedades em transição. Seria mais exato, a partir daí, afirmar que as variáveis estruturais **influenciam** somente a efetividade das administrações públicas em transição, mas que uma variável determinante faz permanecer seu papel político.

3. MODELO DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TRANSIÇÃO

O modelo proposto pelo autor inspira-se sobre tudo que já foi dito e repousa sobre uma hipótese segundo a qual, numa sociedade em transição, a eficácia dos serviços administrativos na concretização dos objetivos de desenvolvimento é determinada tanto por seus caracteres estruturais como por seus desempenhos políticos. As características estruturais desses serviços são definidas pelas funções políticas que eles satisfazem.