

A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro

Robert T. Daland

1. *Introdução.* 2. *Profissão e Disciplina.* 3. *A Análise em Ciência Política.* 4. *A Análise Burocrática.* 5. *Representação.* 6. *Articulação.* 7. *Agregação.* 8. *Execução de Metas.* 9. *Socialização Política.* 10. *Recrutamento da Elite.* 11. *Percepção da Tensão.* 12. *Inovação.* 13. *Implantação da Mudança.*

1. Introdução

É propósito deste artigo examinar as vantagens do emprêgo de conceitos e técnicas da Ciência Política na análise da Administração Pública. Tal abordagem, por sinal, não é das mais utilizadas.

É comum pensar-se na Ciência Política como abrangendo tão-somente o estudo de partidos políticos, eleições e grupos de interesse. Muito focalizados, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, tais temas já vêm dando lugar, particularmente nos países em desenvolvimento, a estudos mais recentes explorando a importância dos órgãos governamentais.

Há vários anos lança-se mão da análise jurídica para o estudo da Administração Pública: a farta literatura brasileira sobre Direito Administrativo exemplifica bem este enfoque legal. Por outro lado, também os economistas têm devotado considerável atenção aos estudos de governo, o que se explica pelo importante papel desempenhado pelo setor público dentro dos estudos econômicos.

Os estudiosos de Administração, tendo obtido muito proveito destes estudos de sistemas econômicos e jurídicos, não demonstraram a mesma agressividade no sentido de aproveitar os estudos de sistemas políticos daquela forma, apesar de a burocracia sempre estar mais afeita ao sistema político do que ao econômico ou jurídico.

Antes de entrarmos na consideração dos méritos da análise em Ciência Política, é necessário, entretanto, esclarecer alguns termos que dão margem a dúvidas em discussões deste gênero.

2. Profissão e Disciplina

É necessário, antes de tudo, distinguir entre profissão e disciplina. Apenas alguns ingênuos não diferenciaram o *político* do cientista polí-

tico, em se considerando as óbvias diferenças entre suas respectivas atividades. Com efeito, um deles aplica o instrumental de análise das ciências sociais para estudar o comportamento do outro; ressalte-se que há possibilidade de uma participação simultânea em ambos os papéis. Necessário se faz, do mesmo modo, distinguir entre administração pública como profissão e como disciplina.

O administrador público deve dominar não apenas a sua disciplina como também, dependendo aí do seu cargo específico, conhecer alguns aspectos do direito, economia, administração de empresas, planejamento, sociologia, estatística e outras matérias, a fim de complementar seus conhecimentos acerca de seu próprio campo de atuação, seja este a saúde pública, agricultura, transporte, habitação, sistema bancário ou qualquer outro.

Alguns ainda teimam em não distinguir administração pública e administração de empresas como disciplinas independentes. Tal posição é flagrantemente enganadora, mesmo em se considerando que ambas as matérias partilhem certos conceitos em comum. Isto porque todas as ciências sociais também possuem conceitos em comum, chegando mesmo a compartilhar alguns termos com as ciências físicas, como é o caso do conceito de *sistema*.

Em meu modo de entender, a disciplina da administração pública se centraliza no estudo do comportamento dos indivíduos componentes da burocracia governamental e dos órgãos formais dentro dos quais eles se enquadram. Como este comportamento é bastante afetado pela política, pelos objetivos governamentais, pelo Direito Público em contraste ao Direito Privado e por toda uma gama de tradições históricas e normas menos formais próprias do serviço público, segue-se que os padrões comportamentais serão bem diversos daqueles encontrados na empresa privada. Deve-se alertar àqueles que reduzem a disciplina ao mero estudo da eficiência e suas técnicas que é justamente aí que reside a maior diferença entre a administração pública e a de empresas. Isto porque, embora ambas procurem alcançar o mais alto grau possível de eficiência, os critérios para a sua *mensuração* variarão diametralmente em cada caso. Se de um lado importa o resultado financeiro, de outro são os valores humanos que prevalecem. É, certamente, a necessidade de manutenção destes valores humanos que explicará a colocação de uma determinada atividade dentro da órbita governamental. A justificativa para a existência de uma disciplina distinta de administração pública repousa indubitavelmente nesta diferença de critérios quanto à eficiência. Isto se torna ainda mais concreto quando da interpenetração do sistema de administração governamental — isto é, a burocracia — com o sistema político global do país, e neste ponto retornamos à relação entre as disciplinas de administração pública e ciência política.

Geralmente se define a ciência como o estudo deste sistema político, através do qual se concretiza a alocação *autoritária* de valores para a sociedade como um todo. Em outras palavras, é o estudo da utilização do poder estatal e análise de todas as variáveis que permitem uma alocação

de valores maior a certas decisões do que as outras. Daí a ciência política englobar tanto o estudo de tôdas as instituições governamentais como dos indivíduos e grupos particulares, ao agirem de modo a afetar o processo decisório do governo.

Assentado que o sistema político se centraliza em torno de instituições governamentais, dir-se-ia que a disciplina administração pública é parte componente da disciplina ciência política, sua abrangente, visto que versa sôbre a máquina governamental, mais especificamente, sôbre a sua parte burocrática. A burocracia, no caso, é um sub-sistema do sistema político.

A questão agora passa a ser a seguinte: quais as formas de análise em ciência política que seriam válidas também para a disciplina administração pública?

3. A Análise em Ciência Política

Entre a grande variedade de abordagens utilizadas em Ciência Política, uma das mais valiosas e destacáveis é a análise estrutural-funcional. Seu valor é particularmente ressaltado no estudo da Administração Pública. Em rápidas pinceladas, esta forma de análise procura descrever e ordenar as funções específicas exercidas pelas estruturas formais e institucionalizadas. A teoria sistêmica admite que a existência e continuidade de um sistema político condiciona-se à execução de certas *funções*.

Apesar da infinidade de maneiras existentes de classificação das funções políticas, bastar-nos-á, para os propósitos atuais, uma seleção das funções mais elevadas, sem preocupação em dividi-las em categorias de subfunções mais refinadas. Estas funções serão debatidas em três grupos: agenda, liderança criativa e adaptação ao sistema.

É evidente que qualquer sistema político necessita determinar metas e divisar meios para a sua consecução. Nisto se constituiria, então, o estabelecimento da agenda. Ainda que havendo outros modos para a sua realização, adotamos aqui os pressupostos de uma sociedade democrática, norma no caso brasileiro, de acôrdo com os pronunciamentos oficiais dos seus últimos governantes. Em tal sociedade, o povo deve ser consultado e, em vista da impossibilidade de se fazê-lo diretamente a uma imensa população, recorrer-se-á à função de *representação*. Então, indivíduos representam grandes camadas populacionais. Paralelamente, encontra-se a função de *articulação* de demandas por grupos particulares. Como é óbvio, nem tôdas as demandas poderiam ser encampadas pelo govêrno, pois além dêste dispor de recursos limitados, pode encontrar-se frente a demandas conflitantes. Assim, as demandas devem ser expressas de modo a serem consideradas representativas: daí a necessidade da articulação. Uma vez exteriorizadas as demandas, inicia-se o processo de escolha dentre estas, estabelecendo-se aí prioridades de ação e conflitos de interesse. Eis o processo dito *agregação*. O produto final dêste processo se consubstancia num conjunto de objetivos. A *execução dos objetivos* torna-se um processo

básico, pois será através da implementação das metas que a agenda se verá completa.

A liderança criativa abrange a segunda categoria de funções, envolvendo duas funções básicas. A primeira é geralmente cognominada *socialização política* e se refere à endoutrinação de toda a população ou parte desta quanto às normas políticas do sistema. Tais normas concernem tanto à ideologia quanto à distinção entre formas legítimas e ilegítimas de comportamento político. A segunda função seria o *recrutamento da elite*, que envolve o processo de seleção e colocação de novos líderes nos postos-chave do sistema político.

A última categoria será a adaptação do sistema. Esta adaptação é necessária quando afloram no sistema novas condições ou pressões, sejam estas produzidas endógena ou exógenamente. A fim de que o sistema não seja destruído por uma mudança assaz violenta, seus líderes optam, em face das novas condições, por incrementar mudanças que preservem certos valores básicos.

Há uma relação importante entre as funções de agenda e função de adaptação, uma vez que a execução da agenda pode criar, através de um processo de retro-informação, fortes pressões tanto no sentido de incremento quanto de oposição a mudanças, dependendo aí do grau de satisfação ou insatisfação dos personagens políticos com os resultados. Deve-se identificar três funções específicas de adaptação. A primeira é *percepção da tensão*. As tensões podem existir dentro do sistema sem que sejam reconhecidas pelos seus dirigentes. Uma vez detectada a tensão, advirá, 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 este 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 num sistema político democrático, não garantiríamos que elas sejam sempre executadas de modo eficiente, racional ou mesmo consciente. A teoria sistêmica sustenta que todo sistema político precisa, a fim de autopropetuar-se, cumprir aquelas funções de alguma forma, sob pena de ocorrer uma cisão. Algumas vezes, o sistema está tão integrado que há consenso na determinação da agenda, a escolha de dirigentes é rotina e as pressões adaptativas estão minimizadas. Em caso tão feliz as funções já se tornaram altamente institucionalizadas dentro do sistema político e as pressões externas não constituem ameaça.

As funções do sistema estão sendo testadas nos países que desejam mudanças rápidas — os países em desenvolvimento. Nestes, os requisitos funcionais estão dolorosamente evidenciados. No caso brasileiro, o que poderia ser chamado de re-revolução de dezembro de 1968 (Ato Institucional n.º 5), não foi mais do que um evidente esforço consciente no sentido de executar funções adaptativas, modificando a maneira pela qual as funções de agenda e as de liderança devam ser exercidas.

4. Análise Burocrática

Chegamos agora à questão da utilidade da análise funcional no estudo da administração pública. Existe uma clássica visão *ocidental* de repartição do trabalho entre as instituições governamentais em termos funcionais. De acordo com este ponto de vista, a articulação é realizada através de grupos de interesses organizados; a agregação, feita por partidos políticos; a representação, por um Congresso ou Parlamento; e a consecução dos objetivos, deixada a cargo do Poder Executivo. A socialização política não vem a ser objeto das discussões clássicas, mas é presumivelmente desempenhada pela família e escolas. O recrutamento da elite dirigente é concretizado através do processo eleitoral ou dos sistemas de seleção do serviço público. Por fim, as funções adaptativas são realizadas tanto pelos tribunais, nos casos mais simples, quanto pelo exercício do poder constituinte, quando se demanda maior reforma constitucional. Este enfoque encerra um apelo tão forte à clareza e à ordem, que alguns escritores têm sustentado ser tal sistema de separação de poderes um requisito indispensável à sociedade democrática.

Entretanto, o cerne da questão está em que na maioria dos governos modernos — estados recém-formados, países em desenvolvimento ou países desenvolvidos — estas funções não estão divididas com a precisão que a teoria clássica estabelece. Então, neste caso, o problema do cientista político será o de estudar a relação entre as instituições governamentais e as funções, no sentido de localizar, dentre todas estas instituições, o ponto focal e o modo de realização das aludidas funções. Isto nos leva à consideração da burocracia especificamente. Quantas são as funções do sistema por ela exercidas e de que modo as executa? Esta questão deve ser abordada sem nenhum preconceito normativo quanto ao problema de onde estas funções devam ser executadas, uma vez que a questão do *deve* parece depender do conhecimento da situação existente e de como ela funciona. Pretendo argumentar que em muitos países, inclusive o Brasil, não se compreende bem a localização e a maneira de atuar de muitos destes importantes sistemas de funções. Assim sendo, os problemas relevantes serão: a burocracia representa os vários participantes do sistema político? Ela articula as suas demandas? Ela pode agregar objetivos? Pode ela, de fato, implementar programas? Contribui para a socialização política? Recruta líderes e dirigentes? Ela pode provocar tensões, inovar e implantar mudanças no sistema?

As respostas a estas perguntas têm grande importância por razões práticas. Do ponto de vista dos dirigentes nacionais que constituem o sistema político, as respostas devem ser úteis no cálculo de viabilidade do sistema vigente e na detecção dos focos de tensão.

O Brasil atravessa no momento um período de reelaboração constitucional. Sob o ângulo dos Ministros de Estado e dirigentes de outros importantes órgãos governamentais, uma análise de funções nestes termos os auxiliaria na compreensão da patologia administrativa e na obtenção de uma perspectiva mais exata do papel dos órgãos governamentais.

Do ponto de vista do analista administrativo e da assessoria geral da Reforma Administrativa, a análise funcional poderia contribuir para um enfoque mais racional das funções de adaptação. Isto é, a reforma administrativa poderia ser bem melhor planejada em termos de suas consequências sistêmicas do que em termos de soluções particulares para problemas particulares.

Além destas utilizações práticas, a análise funcional pode dar uma significativa contribuição à Administração Pública ao ser encarada como uma disciplina ao nível de construção teórica.

A obtenção das respostas não é algo simples. Podemos entretanto exemplificar alguns tipos específicos de informações úteis e necessárias à análise destas funções.

Deve-se ter em mente que o que se segue não é abrangente. Novas técnicas de análise nas ciências sociais estão sendo constantemente elaboradas para atacar velhos problemas, e a análise empírica das burocracias nacionais ainda engatinha. Desta forma, o que se segue pode ser encarado como meramente ilustrativo.

Um dos melhores tipos de informação se refere aos antecedentes sociais dos altos dirigentes administrativos. Podem normalmente ser obtidos através de entrevistas pessoais que tentarão delinear a camada social de onde provém o entrevistado, além do ambiente físico, da região e da educação formal que contribuíram para a sua formação. Tais informações são diretamente relevantes nas funções de representação, níveis e tipos de socialização e para alguns dos fatores intervenientes no recrutamento da elite.

Uma segunda — e crucial — categoria de dados se prende aos padrões de ascensão dentro da carreira. Como os altos funcionários atingem posições de responsabilidade? É óbvio o valor desta indagação para o estudo do recrutamento da elite. Ela é igualmente útil no estudo da inovação: que tipos de carreira produzem tipos inovadores? Uma terceira e crítica categoria de informações abrange as percepções e atitudes dos administradores. Alguns cientistas sociais são de opinião que não se pode confiar nos dados perceptuais, pois que não há condições de verificação objetiva da honestidade do respondente. É verdade, entretanto, que em casos frequentes não há outro meio para o estudo de certos problemas. Em qualquer ocorrência, as percepções podem ser utilizadas para a análise de todas as funções. São talvez mais profícuas na análise dos papéis de articulação, de agregação, detecção de tensões inovadoras e implantação da mudança. Igualmente úteis são as pesquisas de opinião pública, com amostragem de populações globais, particularmente em se considerando a execução de metas, a socialização de todo o universo de personagens políticos (bem como distinguindo-os dos não participantes) e tendo em vista as percepções de tensão. Podem-se levantar indicações importantes para a compreensão e o funcionamento do sistema em se comparando a percepção que o administrador tem de seu desempenho com aquela exteriorizada pelo público em geral.

Um último tipo de dados se consubstancia na análise da decisão. Pode-se aprender muito sobre articulação, agregação, inovação e institucionalização da mudança através de estudos e decisões particulares ou de categorias de decisões. Ao invés de ficarmos batendo nesta tecla, trazendo ilustrações específicas do uso de cada um destes tipos de informações, procuraremos alcançar os mesmos resultados ao tecer comentários sobre cada função do sistema e de como ela deveria ser estudada no contexto brasileiro.

Esta discussão intenta ser tão-somente sugestiva. Os comentários seguintes, entretanto, são feitos à luz de algumas informações preliminares e ainda não mensuradas, deduzidas de cerca de 180 entrevistas com altos funcionários pertencentes a mais de doze ministérios e outros altos órgãos governamentais brasileiros.

5. Representação

A função de representação está geralmente associada com as atividades do Congresso. No momento em que escrevo, o Congresso está fechado, mas a atividade legislativa continua através dos poderes do executivo e com o suporte técnico da burocracia. Como um consultor ministerial nos relatou, “agora temos que realizar nosso próprio trabalho e ainda mais o das Comissões do Congresso”.

Esta situação temporária não é entretanto a causa das funções representativas da burocracia, as quais têm se apresentado contínuas. Não há uma única medida de *representatividade*. Sob um ponto de vista rural-urbano, a burocracia brasileira está fortemente inclinada para o lado urbano (o oposto ocorre na Grécia ou na Malásia, por exemplo).

Não se sabe precisamente até que ponto a balança favorece o lado urbano e quais as suas conseqüências. Este pêso não é todavia uniforme entre os órgãos governamentais. Como seria de se esperar, o poder rural em órgãos centrais e regionais vitais supera qualquer preconceito devido à aparente super-representação urbana.

Quando focalizamos a representação nos altos escalões da administração pública, fica patente que o Norte e o Nordeste estão super-representados. Alguns acreditam que este fato se deva às poucas oportunidades oferecidas a estas regiões no setor privado. Seja qual for o motivo, seu efeito tem sido o de produzir programas especiais de governo para o desenvolvimento econômico destas regiões. Em termos de sistema, isto pode ser descrito como sendo um mecanismo homeostático de estabilização do sistema. A documentação da intensidade deste efeito, se verdadeiro, levaria a uma compreensão total bem melhor. A representação dos estados e regiões, apesar de tudo, é algumas vezes formalmente constituída dentro da máquina burocrática.

O CONSPLAN, Conselho Consultivo de Planejamento Nacional, deve incluir três membros representativos de órgãos de planejamento estatal ou regional. Dentro da estrutura do Instituto Brasileiro do Café, há uma

representação de diretores provenientes dos quatro maiores estados produtores de café, por exemplo. A lei freqüentemente exige a participação de pessoas importantes ao constituir os vários conselhos e comissões dentro da burocracia. O CONSPLAN inclui cinco elementos das classes produtoras, cinco das classes trabalhadoras e um da imprensa, entre outros. O Conselho Federal de Cultura, deve ser composto por elementos representativos dos vários setores das artes, letras e ciências humanas. O Conselho Superior da Previdência Social deve contar, entre outros, com três representantes dos segurados e três representantes das companhias de seguros. O Conselho Nacional de Pesquisas inclui um elemento da indústria, outro da administração pública e eminentes pesquisadores, juntamente com os membros do governo.

Poder-se-iam citar muitos outros exemplos. Parece estar aumentando o grau em que a função representativa é exercida dentro da burocracia. Ainda mais importante, todavia, é a maneira pela qual ela é exercida, como foi sugerido acima. A representação formal, alcançada através de indicação para posições-chave em grupos executivos, grupos de trabalhos ou postos administrativos, talvez seja mais importante do que os exemplos formais até aqui expostos. Estes problemas podem ser delineados através das abordagens de pesquisa anteriormente registradas.

6. Articulação

A distinção entre representação e articulação, apesar de fundamental, torna-se vaga algumas vezes. O representante exerce seu poder próprio de julgamento quanto aos interesses da sua clientela. Por outro lado, a articulação reporta-se à expressão das reivindicações de grupos organizados e exteriorizadas pelo porta-voz escolhido pelo grupo para determinada questão, na qual o grupo tenha tomado uma posição. Às vezes se torna difícil a distinção entre o representante e o porta-voz; nestes casos, deve-se procurar a pista através do modo como foi selecionado. O porta-voz é normalmente designado ou escolhido pelo seu próprio grupo, enquanto que o representante na administração é via de regra escolhido pelo Presidente da República.

O porta-voz não é necessariamente um membro formal da burocracia. Assim sendo, os grupos de interesse podem e na verdade se expressam praticamente em todos os centros vitais de decisão na burocracia. Já os membros formais se encontram em posição de mais evidência, servindo como um indicador rudimentar do desempenho da função de articulação dentro da própria máquina administrativa.

Membros do Conselho Nacional de Trânsito falam em nome do Automóvel Club do Brasil, da Confederação Brasileira de Automobilismo, do Conselho Nacional de Transportes Terrestres, do Touring Club do Brasil e da Federação dos Condutores de Veículos Rodoviários, entre outros. O Conselho Nacional de Saúde inclui um membro de cada uma das seguintes entidades: Academia Nacional de Medicina, Academia Brasileira de Me-

dicina Militar, Sociedade Brasileira de Higiene e Associação Médica Brasileira. O Conselho Consultivo de Agricultura constitui-se de um membro da Confederação Rural Brasileira, outro da União Nacional de Cooperativas, cinco representantes do setor agrícola nomeados pela CRB e um membro da Sociedade Nacional de Agricultura, entre outros. Outro exemplo evidente são os conselhos federais ligados ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e que se destinam a regulamentar as várias profissões.

A articulação de demandas não se limita aos contactos externos ou aos membros indicados pelas organizações que se fazem representar. Certos indivíduos se tornam, de modo informal, conhecidos pela sua habilidade em argumentar sobre um interesse específico. Entidades inteiras, por motivos de suas próprias funções específicas, podem vir a expressar interesses particulares. É assim a SUDENE, que, em certo sentido, fala em nome do Nordeste, ou o IBRA, por aqueles que irão ser os beneficiários da reforma agrária, e assim por diante. A articulação destes interesses não é só legítima quanto necessária, dentro de qualquer sistema democrático. O único conflito que daí poderia advir seria no caso de um servidor público que sacrificasse o interesse público em prol de um grupo do qual fôsse porta-voz. Por conseguinte, é relevante entendermos onde está o poder de decidir e se dêle participam todos os grupos autorizados para tal. Os estudos de processo decisório possuem uma particular utilidade na avaliação do desempenho da função de articulação.

7. Agregação

O termo *agregação* deveria ser considerado como um substituto singular da expressão *estabelecimento de metas*. Sendo um termo neutro, todavia, possui êle a vantagem de nos permitir a inclusão tanto do aspecto técnico quanto do político no caso do estabelecimento de metas.

A tarefa de acomodação de demandas conflitantes e estabelecimento da política governamental (planos) vem sendo progressivamente carregada da área de atividade puramente política, em prol de um aumento substancial de importância dos cálculos científicos e racionalizados. A razão para tal *não é* a tentativa de eliminação da parte política do governo, o que converteria a democracia numa tecnocracia, mas antes uma concessão à força de uma tecnologia física, social e econômica cada vez mais complexa.

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 daí a necessidade de se entender a mistura entre considerações de ordem técnica e política exigidas pela agregação.

Foi somente durante as duas últimas décadas que houve a institucionalização formal do planejamento efetivo dentro do governo brasileiro, através do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e demais órgãos

a êle vinculados. Apresenta-se como contínuo dentro do nôvo sistema de planejamento racionalizado o problema da introdução do elemento político no processo de agregação. O período GOULART não resolveu esta questão. A nova solução apresentada pelo primeiro govêrno revolucionário obteve um sucesso parcial: grande parte das justificativas para as novas reformas de dezembro de 1968 prendem-se à necessidade de consecução das metas estabelecidas pela Revolução. A infra-estrutura política projetada para servir a êste propósito não havia sido bem sucedida. No momento em que escrevemos, as reformas políticas parecem estar sendo submetidas a exames criteriosos, no sentido de assegurar uma adequação entre os planos técnicos e o sistema de decisão política, de forma a firmar uma base para o efetivo desenvolvimento do país em bases democráticas.

Não se pode prever, no momento, qual será a solução encontrada. Seja qual fôr, entretanto, deverá ela definir cuidadosamente o grau em que a burocracia, em especial os seus elementos de planejamento, é responsável pelas decisões concernentes à agregação. Tais decisões são tomadas particularmente nos processos decisórios do planejamento, orçamento, e de contrôle fiscal e monetário. Desenvolve-se na atualidade um complexo de conselhos, comissão, grupos executivos e bancos, dentro da burocracia, a atuar de várias maneiras no processo de agregação, juntamente com os ministérios. Será vital o estudo das percepções dos indivíduos que estão em postos-chave dêstes órgãos relativamente à conduta que julgam necessária à produção daquela indispensável mescla técnico-política. Desde que não existe uma fórmula segura para que se faça a *mistura correta* — problema que se encontra em debate tanto nos círculos políticos quanto nos técnicos — o mais importante, então, seria estudar quais são exatamente as normas existentes. Êstes padrões podem ser deduzidos dos estudos de processo decisório. É sempre difícil estudar os processos políticos, exceto durante um regime dedicado à moralização política; portanto, o presente momento nos parece bem oportuno para tal.

Parte-se de uma suposição inicial de que o resultado do processo de agregação é diverso, em se comparando o caso de uma intromissão de considerações políticas durante um estágio prematuro do processo decisório e durante um período mais avançado neste mesmo processo.

Em termos de sistema, os resultados desta diferença poderão vir eventualmente a produzir reações positivas ou negativas. O objetivo, entretanto, seria acarretar um *feedback* positivo. Por exemplo: a decisão de construir Brasília foi política em seus primórdios; alguns economistas chegaram a argumentar que tal decisão opunha-se, no sentido imediato, ao desenvolvimento econômico, sob o ponto de vista dos economistas. É discutível o grau de influência que esta decisão teve quanto às dificuldades econômicas encontradas pelo Govêrno GOULART. Até parece seguro sugerir que no decorrer do tempo seria vital a construção de Brasília e o desdobramento do interior e que o único êrro se prenderia na época, ao planejamento e à programação desta construção e à ausência de um plano nacional integrado. Neste caso, teria sido vantajosa para o processo de agregação a existência de um planejamento técnico anterior e melhor ba-

seado. No caso do Plano Trienal de CELSO FURTADO, parece plausível, como reconhece o seu autor, que uma avaliação política mais precoce poderia ter evitado o rápido fracasso deste programa.

8. Execução de Metas

Há dois aspectos importantes na execução eficaz de objetivos: um deles será o grau de comprometimento da burocracia com algum objetivo particular e o outro se refere à capacidade da burocracia para realizar exatamente aquilo que ela deseja. Estes dois aspectos são frequentemente confundidos.

Porque o papel tradicionalmente atribuído à burocracia, em um sistema político, seja o de executar programas, a maior parte dos debates sobre ela se prendem mais ao estudo da capacidade do que dos seus compromissos. Presume-se que o comprometimento seja tão-somente uma questão política. Entretanto, tendo em vista o que foi dito acima sobre a agregação, parece claro que os compromissos não podem ser presumidos e que a natureza do processo de agregação pode permitir a determinado órgão governamental, com um baixo nível de comprometimento, que execute seu programa oficial. Em se tratando deste caso, será apropriado indagar sobre as origens e níveis de compromisso para a consecução do programa e, também, sobre os padrões de percepção dos administradores quanto às limitações interpostas à ação. Do mesmo modo, seria importante estudar as correlações de capacidade de execução. A abordagem analítica aparece sob a forma de uma matriz bidimensional. Como mostra a figura 1, qualquer órgão específico, pode se colocar em qualquer uma das quatro posições, se dividimos cada dimensão em Alto e Baixo.

Comprometimento

CAPACIDADE		Baixo	Alto
	ALTA	Atuação Decrescente	Elevada Atuação
	BAIXA	Baixa Atuação	Atuação Ascendente

Seria possível classificar os órgãos (ou talvez os sistemas totais) em uma das células acima, através de comparações das atitudes dos administradores e a sua atuação em termos da missão manifesta. Esta classificação pode ser correlacionada com os fatores que presumivelmente produzem comprometimento e capacidade. Então, é de se esperar uma correlação entre o consenso ideológico, sensações psicológicas de eficácia,

continuidade de direção política e profissionalismo (entre outros) com o comprometimento. Já o nível de salários, suportes logísticos, autonomia, treinamento, nível tecnológico e profissionalismo de supervisores provavelmente correlacionar-se-iam com a capacidade. Todas essas questões são objeto de investigações empíricas.

Uma das tentativas conclusivas com os dados presentemente em mãos é a de que a maioria esmagadora dos administradores brasileiros, situados nos dois níveis hierárquicos superiores, acreditam ser o baixo nível técnico do pessoal administrativo em geral um dos maiores impedimentos a uma atuação administrativa eficaz.

Estas opiniões, em termos de indicadores de treinamento e experiência prática em campos específicos, estão sujeitas à verificação, se comparadas com os relativamente poucos locais onde este impedimento não é identificado como importante. Além disso, uma das observações surpreendentes que podem ser feitas com base nestes dados preliminares é o número significativo dos altos escalões que não chegaram sequer a terminar o curso primário. Não se pode esperar uma execução da agenda (programa) superior ao nível dos instrumentos disponíveis para a sua implementação. É possível que a reforma administrativa venha a ser dirigida mais às atitudes e ao preparo técnico dos administradores do que apenas às questões relativas à alocação de funções, delegação da autoridade ou simplificação de rotinas. Não que estas três últimas sejam pouco significativas, mas porque, dentro das prioridades na atuação do sistema, a ênfase deve recair no aperfeiçoamento administrativo.

9. Socialização Política

As normas de comportamento são transmitidas às novas gerações através do processo de socialização. Sob a perspectiva da administração pública, estaremos interessados no processo de socialização na medida em que este afete a nova safra de administradores; mas os dirigentes burocráticos estão, eles próprios, preocupados com as conseqüências da socialização da clientela, *i.e.*, do público em geral.

Em ambos os casos, a continuidade das normas de socialização acarretam a continuidade das normas do sistema, do mesmo modo que mudanças significativas na socialização poderiam produzir alterações nas normas do sistema e, conseqüentemente, no seu comportamento.

Numa burocracia altamente clientelística, onde o absentismo é norma e o *status*, mais do que a produtividade, é o padrão para as promoções, pouco se pode auferir de uma *reforma administrativa* orientada no sentido da reorganização administrativa ou da redistribuição de responsabilidade. Instituições recentes, assentadas sob novas formas legais, poderão rapidamente reverter aos velhos hábitos tradicionais enquanto perdurar a garantia legal da estabilidade de emprego. O novo decreto brasileiro sobre disponibilidade é um caminho indireto e talvez tacanho — ainda que um importante avanço — na direção da mudança do fator motiva-

cional que, espera-se, guiará o estabelecimento de novos padrões. Este tipo de abordagem é possivelmente necessário, mas poder-se-ia concretizar um ataque mais amplo ao problema em se atentando, também, à socialização dos novos servidores públicos. Isto é, se o recrutamento se encontra de fato concentrado naqueles setores já anteriormente orientados sobre as normas de desempenho, pode ser obtido um progresso maior. Se as carreiras governamentais estivessem ligadas interdependentemente a um treinamento prévio nas faculdades da Administração Pública, Economia, Engenharia e Direito, por exemplo, a mudança poderia se dar mais rapidamente. Este processo já foi iniciado, mas pouco se sabe sobre o processo de socialização em cursos de treinamento específico para o funcionalismo em geral ou para o exercício das altas funções administrativas. Os dados presentemente em mãos nos sugerem que o significativo número de ocupantes de postos-chave no governo que possuem passagem anterior na Escola Superior de Guerra reflete-se em padrões de desempenho racionalístico. Esta indicação carece de confirmação e, se verdadeira, deverá ser correlacionada com o conteúdo daquele currículo para que se descubra o que produz este resultado.

A socialização, é claro, se inicia bem antes da entrada na universidade; daí dever-se igualmente prestar atenção às normas existentes nos níveis educacionais inferiores, apesar de que a maioria dos escolares poderão jamais vir a trabalhar para o governo. Eles constituem a clientela com a qual a burocracia terá que lidar. Seria assaz reveladora uma comparação das normas sociais tendo em vista o comportamento administrativo e aquelas normas, levadas a efeito pelos próprios burocratas. Para que um sistema de subornos, presentes e remunerações *extras* possa funcionar deve haver não apenas uma complacência no recebimento, como também um *doador* desejoso de presentear.

Enquanto que um conhecimento das normas comportamentais relevantes à administração eficiente pode ser obtido através do estudo de entrevistas com pessoas importantes, já a ação efetiva pode ser levada a cabo sem estas informações antecedentes. Algumas instituições, das quais a SUDENE constitui exemplo importante, possuem um programa de socialização organizacional para ser aplicado a todos os novos contratados. É feito um esforço imediato e consciente no sentido de subministrar instruções dentro das normas e expectativas da empresa. Os resultados específicos destes programas de orientação do comportamento subsequente podem ser avaliados através de estudos comparativos. É particularmente importante a comparação das atitudes dos novos membros do serviço público com o perfil de atitudes do corpo de servidores pré-existentes, a fim de se atinar para a direção seguida pelo sistema de mudanças.

10. Recrutamento da Elite

Em certo sentido, o recrutamento dos altos dirigentes da burocracia é uma extensão do debate sobre socialização, que absorveu os parágrafos acima. A maioria dos funcionários públicos nunca chega, outrossim, aos

dois níveis superiores da hierarquia. Existem, talvez, entre quinhentos e mil funcionários nestes altos postos da administração pública (considerando-se a partir do nível político ministerial), incluindo-se todos os órgãos da administração direta e indireta, inclusive da área militar. Pouco se sabe sobre os caminhos pelos quais estes dirigentes passam até atingir ao cume ou mesmo sobre os fatores que afetam o sucesso desta ascensão em áreas particulares da burocracia.

É igualmente importante considerar os tipos de cargos preenchidos por pessoal alheio à burocracia. As informações sobre as normas de ascensão dos administradores de alto nível são particularmente importantes para o estudo de dois problemas da administração pública, inclusive da adequação entre o indivíduo e o papel administrativo e o aperfeiçoamento do executivo.

Alguns papéis administrativos envolvem um alto grau de responsabilidade na elaboração política. Outros são eminentemente técnicos. Alguns são orientados para o controle, enquanto outros demandam capacidade inovadora. Se o preenchimento de cargos é feito ao acaso, poderá ocorrer, a qualquer momento, um desajuste entre as demandas do cargo e a capacidade do seu ocupante. Por outro lado, se é razoável esta adaptação, a estabilidade dos cargos e a continuidade administrativa poderão ser mantidas, a despeito de uma possível taxa de substituição relativamente alta. O problema será manter um grau tal de rotação de pessoal — de *sangue novo* — na organização capaz de estimular a inovação, vencendo, entretanto, a tendência às grandes instabilidades acarretadas por mudanças excessivas.

A rotação de indivíduos-chave nos altos escalões da administração pública brasileira é, em geral, excessiva, em se comparando com o de outros países importantes. O autor foi informado por um antigo membro de gabinete, com grande experiência no governo, que um dos maiores obstáculos à eficácia administrativa é a rapidez com que os indivíduos passam pelos altos postos, mesmo sendo bem qualificados. Segundo ele, surge o problema pelo fato de as diretrizes e padrões comportamentais de um novo administrador serem, quase sempre, tão diversas das de seu antecessor, que é necessária a reformulação de todo o órgão quando da posse de cada novo dirigente. Parece constituir norma geral no comportamento administrativo brasileiro esta diferença radical de modos de agir entre os dirigentes antigos e novos. Até o ponto em que a inovação ocorra por si mesma, a mudança pode ser negativa do ponto de vista de desenvolvimento de objetivos, desde que haja um valor positivo, ao criar uma auréola de *inovador* naquele indivíduo.

Por outro lado, em uma determinada instituição ocorre que cinquenta por cento de todo o seu pessoal lá permanece desde os seus primórdios — há 30 anos atrás — até hoje, em 1969, o que representa uma taxa dramaticamente baixa de rotatividade. Isto significa que advirá necessariamente uma mudança cataclísmica como resultante da saída iminente de grande massa de aposentados, com resultados imprevisíveis relativamente à continuidade da instituição.

A adequação de papéis, ao lado da estabilidade e inovação, é também relevante na utilização eficaz das habilidades técnicas. É digno de nota o modo como certas instituições brasileiras têm provido um grande número de especialistas em certas categorias de posições técnicas para outras entidades. Muitas posições-chave no campo do desenvolvimento industrial têm sido preenchidas, por exemplo, por antigos funcionários do Banco do Brasil.

O Brasil tem ganho muito com o uso de um sistema bastante flexível de transpasse para determinada carreira. Isto significa que o administrador, mesmo permanecendo sempre ligado a uma determinada posição, poderá ser *emprestado* a vários outros órgãos, sem maiores dificuldades. Muitas pessoas-chave estão trabalhando, no momento, em outras entidades que não aquelas em que são lotadas. Os estudos de normas de promoção e adequação de papéis podem levantar, então, importantes informações sobre se o sistema de recrutamento da elite segue padrões *racionais*, presumindo-se um dado conjunto de metas.

Além disso, os padrões de recrutamento são importantes na estruturação do treinamento de serviço de pessoal de alto nível. Se as normas de promoção fôsssem previsíveis, haveria possibilidade de se treinar o pessoal de nível médio para os cargos que deverão futuramente ocupar. Mas é evidente, entretanto, que esta situação é excepcional, e não a regra, no Brasil. O treinamento ministrado pelo DASP e outros não é, frequentemente, orientado para o tipo de carreira na qual se encaminha a pessoa em questão. Como resultante disto, o Brasil ora enfrenta a parte mais difícil do aperfeiçoamento do executivo — o treinamento dos executivos dos mais altos escalões governamentais. O problema aqui não é o de estruturar programas relevantes de treinamento, o que é bem viável, mas sim de como colocar estas pessoas-chave na experiência do treinamento em termos de tempo. Os servidores civis mais antigos, além de não desejarem retornar aos bancos escolares, não se julgam com tempo disponível para tal. Todavia, sob o ponto de vista do desempenho do órgão, seria importante obter meios eficientes para transmitir-lhes as técnicas mais modernas aplicáveis à sua posição, na qual são, em geral, novatos. Em termos de sistema, as deficiências na adequação de papéis e no desenvolvimento de executivos produz como efeito a limitação da capacidade burocrática de operar eficientemente, pondo ainda em risco a legitimidade e plausibilidade do regime, o que, por seu turno, significa que deva se apoiar mais firmemente nas sanções de força do que nos suportes políticos dos regimes democráticos. Isto distorce a própria natureza do sistema em si.

11. Percepção da Tensão

Na análise anterior, relaciona-se a sobrevivência do sistema à sua capacidade de adaptação. A primeira função adaptativa é a percepção da tensão. As tensões relevantes ao sistema político e à sua parte burocrática, se não controladas, manifestam-se afinal sob a forma de ação política. É importante reconhecer, entretanto, que a fonte de tensões políticas en-

raíza-se dentre as necessidades humanas de origem social, psicológica, fisiológica ou econômica. Frequentemente, estes mananciais de tensão afloram do fato de se introduzir uma nova tecnologia dentro do sistema, frequentemente imitada de (ou imposta por) um outro sistema político mais desenvolvido tecnologicamente. Não é a nova tecnologia, sozinha, que produz mudanças conversíveis em tensões políticas, mas, antes, é a resposta à informação sobre a nova tecnologia, que foi vista por ADLAI STEVENSON como a “revolução de expectativas ascendentes”.

Podemos notar que a *percepção da tensão* pode ocorrer em vários níveis, tais como os quatro seguintes. Primeiro, os peritos podem projetar índices para o futuro e daí inferir que se tais projeções forem concretizadas, ocorrerá tensão no futuro. Por exemplo, pode ser que um leve aumento na inflação não produza pressões sobre o sistema e, por outro lado, uma projeção dos fatores econômicos que acarretem a inflação possa apresentar o perigo (a menos que o sistema econômico seja alterado pelo governo) de uma inflação desenfreada, com sérias ramificações políticas. Durante a época de FURTADO e DANTAS, era claro este perigo para os dois ministros, apesar de não ter sido levado a sério pelos demais elementos do Governo GOULART. Os regimes subseqüentes já não cometeram mais este mesmo erro.

Em um nível mais imediato, os especialistas devem detectar os problemas humanos, mesmo antes de serem sentidos pela população afetada. Deficiências de nutrição podem minar a força de uma determinada população, havendo a opção de mudança da sua dieta, opção esta de cujos benefícios não está a par a citada população. A próxima fase produz a percepção do problema pelo grupo afetado, mas não em outros grupos. Os trabalhadores não especializados podem demandar remuneração maior, enquanto outros grupos preferem encarar os salários baixos como desajustáveis, pois que minimizariam os custos de produção. Últimamente, algumas tensões, talvez a maior parte delas, se tornaram de tal modo exacerbadas, que são reconhecidas por todos que se encontram por elas envolvidos, desde que se iniciaram sérios conflitos sociais. Golpes de vulto e movimentos de massa podem acarretar sérias conseqüências ao sistema e à mudança no sistema, por caminhos imprevisíveis e indesejáveis.

Estes pontos, apesar de bastante óbvios, devem ser frisados como um alicerce para o envolvimento burocrático na questão das tensões. Um tipo de resposta será o tratamento policial, no qual aqueles que expressam, em toda a extensão, os seus sentimentos e insatisfações são tratados como criminosos. A origem da tensão é removida do sistema até o ponto em que concerne à participação efetiva. Embora este tratamento do problema seja eficaz no caso de personalidades psicopáticas e criminosos comuns, torna-se de pouca utilidade quando a tensão se origina de mudanças tecnológicas a afetar grande parte da população.

Um enfoque mais promissor é o *curativo*, no qual se faz um esforço no sentido de tratar as causas básicas do problema. Os programas governa-

mentais de habitação, a despeito dos problemas iniciais de conceptualização e administração, estão procurando atacar o imenso problema da sub-habitação dentro de uma base monolítica. Esta percepção do problema básico é mais amadurecida do que a que tenta resolvê-lo procurando isolar os favelados da sociedade.

A melhor abordagem, no entanto, recairá na tentativa de dirigir os índices de mudança de tal modo a permitir a identificação de problemas potenciais no seu estágio inicial, quando são ainda passíveis de prevenção.

A última função é de difícil desempenho. Em muitos casos, a imprensa é o único detector de problemas em potencial, e seus esforços nem sempre são apreciados pelos governantes que prefeririam negligenciar ou, quando muito, conciliar as tensões, especialmente quando há grupos radicais que se decidem a inventar tensões que sirvam aos seus próprios propósitos. Às vezes torna-se difícil distinguir entre fato e ficção.

Há, entretanto, certas funções burocráticas que são, por sua própria natureza, orientadas no sentido de dirigir as mudanças no sistema durante as fases de pré-tensão. Entre estas incluem-se os sistemas de cadastramento de dados como os do IBGE, do SERFHAU, os centros de pesquisa das fundações e universidades que lidam com dados físicos e sociais, as escolas e universidades que comunicam e interpretam os resultados de pesquisas e certos órgãos executivos que traduzem resultados de pesquisa em ação prática. A Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal são um exemplo óbvio desta última categoria.

Em termos de ânsia de desenvolvimento, o problema está em que as percepções dos técnicos quanto às situações expostas acima não estão integradas dentro de um sistema central de comunicação-informação articulado com o processo de decisões políticas. Em outras palavras, os sistemas de pesquisa e informação tendem a focalizar os problemas imediatos, de modo que a função de percepção da tensão é apenas desempenhada pelos indivíduos inclinados a devotar sua atenção a estes problemas e que são freqüentemente olhados como teóricos irrealistas. Deve-se frisar que este problema não é apenas característico do Brasil ou dos países em desenvolvimento, pois que aparece com igual intensidade nos países tecnicamente mais avançados. Nestes, entretanto, ele é menos urgente, tendo em vista não haver a mesma necessidade de mudança rápida.

Os estudos sobre a percepção de tensão são necessários não só em termos de índices sociais e econômicos, mas como no sentido das percepções humanas na população em geral, assim como em populações específicas tais como elites econômicas, sociais e governamentais ou entre grupos de técnicos em determinados campos. Afortunadamente, os meios técnicos de avaliação de imensas quantidades de dados, de modo refinado, já foram postos à disposição pela tecnologia de computação, o que tornou praticável esta tarefa.

12. Inovação

Obter os fatos, o que nós chamamos aqui de percepção da tensão, é algo obviamente básico à função de inovação. As disputas por alternativas de adaptação do sistema aos novos desafios estão freqüentemente baseadas em interpretações diversas sobre quais sejam os fatos, especialmente nas áreas de controvérsia social e política. Mesmo em se tratando de duas funções de adaptação bem distintas, as funções de percepção só estão justapostas às de inovação até determinado ponto. No entanto, compromissos devem ser feitos. A inovação social, especialmente na esfera governamental, é muito menos um problema para pesquisadores do que para o agente administrativo ou planejador, que deve encarar a dura realidade de que há limites na capacidade do sistema para, por exemplo, construir residências melhores para todos, oferecer os serviços públicos num alto nível, assegurar trabalho e bons rendimentos a todos, uma boa educação, vantagens culturais e outras amenidades de uma vida agradável e tranqüila. A inovação consiste em se achar a única combinação de elementos que serão altamente eficientes na realização de um trabalho complicado.

Na área governamental, a inovação vem surgindo como uma característica da administração brasileira. O sistema de incentivos para o desenvolvimento da indústria no Norte e Nordeste constitui-se um bom exemplo. Um outro exemplo seria o tipo de entidades que administra este programa. Apesar de as entidades regionais brasileiras serem, algumas vezes, comparadas com a TVA americana, na verdade elas são órgãos mais de planejamento e estímulo do que executivos. Esta mesma generalização pode ser aplicada à SUDESUL, apenas despojada do instrumento representado pelos incentivos fiscais. Algumas das invenções administrativas da burocracia brasileira se originaram nos interstícios das instituições tradicionais e em meio aos grupos interorgânicos. A utilização de grupos de trabalho, grupos executivos, conselhos e comissões tem sido bem imaginativa. O uso recente das autarquias, sociedades de economia mista, fundações e, mais recentemente, das empresas públicas representaram igualmente adaptações a novas necessidades específicas.

O problema de se assegurar o desempenho da função de inovação em um alto nível apresenta, outrossim, dois aspectos que podem ser estudados através dos métodos das ciências sociais. O primeiro deles é concernente à proporção de elementos com potenciais de inovação existentes na burocracia. Pouco se sabe sobre as qualidades necessárias a inovação social ou se estas qualidades são atributos pessoais ou ligados à situação. Os dados básicos sobre este assunto poderiam ser levantados através do estudo de pessoas que estejam realmente desempenhando papéis renovadores de modo aparentemente bem sucedidos em termos de suas orientações de desenvolvimento e a relação entre estas orientações com o seu comportamento. As implicações do treinamento e recrutamento seriam óbvias no caso das atitudes dos elementos renovadores serem significativamente diversas daquelas apresentadas pelos não-inovadores.

O segundo aspecto do problema da inovação se relaciona com a distribuição dentro da burocracia de elementos que possuem orientações positivas ao desenvolvimento. Na melhor das hipóteses, o suprimento de elementos inovadores no processo governamental estaria situado em meio aos pesquisadores (desempehando funções de percepção da tensão) e os executivos encarregados dos programas de desenvolvimento. Em resumo, os inovadores são, na verdade, planejadores práticos que tanto empregam *inputs* dos técnicos (engenheiros, economistas, estatísticos), quanto dos peritos políticos, tais como prefeitos, governadores, congressistas e a classe representativa em geral. Na prática, quem desempenha esta função é o administrador do nível hierárquico supremo. Não sabemos como se efetiva a distribuição de orientações positivas quanto ao desenvolvimento, em meio aos papéis de planejamento aplicado. O BNDE, por exemplo, é encarado como um órgão de grande desenvolvimento efetivo. Seria útil saber se os seus altos escalões possuem, de fato, um alto grau de orientações positivas ao desenvolvimento, ou se esta reputação se origina tão somente do fato desta entidade controlar uma grande soma de dinheiro. Portanto, para ambos os aspectos da inovação, é necessário desenvolver-se uma medida de orientações positivas ao desenvolvimento, de modo a que se possa combinar os inovadores mais eficientes com os papéis de inovadores de forma racional.

13. Implantação da Mudança

O requisito final da função de adaptação é efetuar e implementar a inovação. Em grande parte, o que causou muitas das frustrações ao desenvolvimento brasileiro no passado foi o hiato existente entre a inovação enquanto plano ou política governamental e a implantação desta mesma política. O planejamento, especialmente o plano mestre global, é olhado como mais importante do que a implantação. Supõe-se que a adoção de uma constituição, lei, decreto ou de uma política resolverá o problema em questão.

Com toda franqueza: o Brasil sofre da perigosa ilusão de que a máquina criada para levar a cabo um programa irá, de fato, realizá-lo. Quando tal não ocorre, a reação usual tem sido a de se criar um novo órgão de *coordenação*, com nova autoridade para *coordenar*. Esta frase é a mais utilizada na léxica administrativa e se tornou virtualmente sem significado, desde que se constituiu num sinônimo de *administração*, quando submetida a análise. Como o estudo das bases da eficácia administrativa esteja bem avançada, não se fará um esforço no sentido de relacionar os requisitos de pesquisa nesta área familiar, exceto para frisar que tais estudos se concentraram principalmente nos obstáculos à eficiência, e não nos obstáculos políticos à eficiência.

Em termos de análise funcional, 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. A falha na implantação de uma política de educação colegial eficiente, por exemplo, produz dois efeitos de *input*: (1.º) os colegiais se tornam insatisfeitos como o sistema e (2.º) os recursos humanos para o desenvolvimento sócio-econômico não são produzidos. Estas duas conseqüências são negativas tanto para a consecução das metas governamentais quanto para as perspectivas de processos democráticos estáveis.

Para estudar o problema em profundidade, entretanto, é necessário relacionar mudanças nos *outputs* da burocracia governamental com os níveis de mudança nos suportes do regime e com as demandas e expectativas de mudanças da parcela politizada da população. Duas linhas de pesquisa são necessárias para tal. Uma concerne à mensuração dos níveis de serviço para todas as funções governamentais, através de meios relativamente objetivos, e a outra se prende a pesquisas de amostragem para a determinação dos níveis de expectativas com relação a estes serviços. Esta última técnica já se encontra bem desenvolvida, mas a primeira tem sido bastante negligenciada, especialmente no que concerne às funções governamentais mais intangíveis, tais como as de controle social e serviços de várias espécies, atividade política e planejamento. Devemos ter em mente duas considerações tendo em vista as referidas relações. A primeira é a de que os *outputs* do governo afetam os programas de desenvolvimento de modo específico e mensurável, isto é, um programa produz efeitos em outros. A segunda consideração é quanto à profundidade do hiato existente entre esta realidade objetiva e a percepção deste relacionamento pela massa popular, por vários grupos e pela elite burocrática. Neste ponto, entretanto, a relação entre as orientações de desenvolvimento do povo em geral e as da elite burocrática se tornam algo importante. Uma tentativa de estudo nesta área já demonstrou que é relativamente baixa a motivação de auto-realização de uma amostra da população brasileira.¹ Serão obscuras as perspectivas de desenvolvimento para a burocracia brasileira, ou parte desta, caso se confirme tal prognóstico.

Nas páginas anteriores, fez-se uma rápida amostra da utilidade da análise estrutural-funcional aplicada ao subsistema burocrático pertencente ao sistema político total. A discussão assentou-se basicamente em termos da utilidade da pesquisa básica para o propósito prático de entendimento do sistema no sentido de modificar partes deste para a melhor consecução de seus propósitos de desenvolvimento. Deve-se acrescentar, todavia, que este tipo de pesquisa pode dar uma considerável contribuição ao desenvolvimento da teoria de sistemas políticos. A não-cooperação, no passado, de estudantes e administradores em pesquisas deste tipo deve-se ao fato de que os benefícios, mesmo substanciais, são a longo prazo, do ponto de vista dos administradores. É da maior importância, outrossim, que se crie uma mútua confiança entre administradores e estudiosos, de modo a que se possa concretizar o trabalho básico dos sistemas. Esta confiança já foi consolidada na área da economia e é agora urgentemente necessária na área da administração pública.

¹ ROSEN, Bernard C. The Achievement Syndrome and Economic Growth in Brazil, Vol. 42, *Social Forces*, março, 1964, p. 341-353.

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION AS POLITICAL SCIENCE IN THE BRAZILIAN CONTEXT

The purpose of the article is to explore the advantages of employing the concepts and techniques of political science to the analysis of public administration. Also, it uses as an illustration of Brazilian public bureaucracy about which several comments are made according to major functional categories.

It is the author's assumption that the discipline of public administration is a part of the total discipline of political science and that the bureaucracy is a sub-system of the political system. This assumption is explained through distinctions made between public and private administration and between public administration as a career and as a discipline.

The value of political science analysis is shown by approaching the study of public bureaucracy through the structural-functional analysis. The author selects major functions which are developed in three groups: the agenda, creating leadership and adaptation of the system. Any political system must decide on goals and devise ways of achieving them. This can be referred to as establishing the agenda. Adopting the assumptions of a democratic society, the agenda includes functions such as: representation, articulation, aggregation and goal execution. Creating leadership, which is a second category of functions, involves political socialization and elite recruitment. The final category is system adaptation. Adaptation of the system is required when new conditions or pressures either from within the system or from outside arise. Three specific functions of adaptation can be identified: perception of tension, innovation, and installation of change. Systems theory maintains that every political system, in order to perpetuate itself, must somehow accomplish these functions, or else an eventual breakdown will occur.

After defining these functions, the author turns to the analysis of the bureaucracy, raising some relevant questions that should be answered in

order to understand the location and manner of performance of those functions. These questions are: does the bureaucracy represent the various participants in the political system? Does it articulate their demands? Does it aggregate goals? Does it in fact implement programs? Does it contribute to political socialization? Does it recruit leaders? Does it monitor tension, innovate, and install changes in the system? Although analysis of national bureaucracy is still in its infancy, some kinds of data and techniques of empirical analysis can be used to illustrate some specific types of information which are useful in answering those questions. The categories of data are: social backgrounds of top administrative leaders, carer patterns, perceptions and attitudes of administrators and decision analysis.

In the article, Brazil is used as a case of illustration of each system function. The discussion about the Brazilian context is intended to be only suggestive. However, the comments are made in light of some preliminary and largely unevaluated information derived from about 180 interviews with top level officials in more than a dozen ministries and other major governmental agencies in Brazil. Several clues for research and several hypotheses about Brazilian reality are raised according to each functional category.

In long run, a survey is made of the utility of structural-functional analysis as applied to a bureaucracy subsystem (Brazil) of the total political system. The discussion is posed basically in terms of the utility of basic research for the practical purpose of understanding the system in order to modify parts of it to better achieve development purposes. The author adds that this type of research can make a substantial contribution to the development of the theory of political systems and that a mutual confidence must be created between administrators and scholars in order to proceed with the work of systems analysis.