

DESAFIO AO ESTADO ADMINISTRATIVO*

GERALD E. CAIDEN**

Desde a época da Revolução Francesa que o Estado administrativo tem sido encarado como um instrumento de proteção ao interesse público. A autoridade emanada de leis justas substituiria a dos homens injustos. A vontade geral prevaleceria sobre os interesses particulares e as necessidades coletivas seriam satisfeitas de preferência aos desejos individuais, não essenciais. Os direitos individuais seriam protegidos contra a interferência desnecessária, a arbitrariedade e a discriminação. Mantendo sob controle as forças nacionais, o Estado administrativo faria aumentar o bem-estar da nação, promoveria sua felicidade e lhe daria segurança contra os perigos externos. Faria obras públicas para benefício de todos, proveria os serviços públicos de maneira equitativa e patrocinaria e cultivaria os talentos nacionais.

Com o tempo, descobriu-se que poderia fazer muito mais — regulamentar outras instituições sociais, dando-lhes assistência, suplementando e complementando seus esforços. Poderia substituí-las inteiramente, se houvesse necessidade. Na realidade, não havia limites para o que lhe seria possível fazer, se lhe dessem oportunidade. Mais ainda, poderia fazer o que quer que lhe fosse solicitado com tanta competência, habilidade e eficiência quanto qualquer outro organismo, desde que tivesse certas garantias.

A confiança no Estado administrativo cresceu a ponto de se admitir, de modo geral, que poderia fazer toda e qualquer coisa, desde que tivesse recursos suficientes. Os regimes totalitários provaram que havia um alto grau de confiança na eficácia do Estado administrativo. Ele funcionava mesmo, ainda que burocraticamente e, no caso desses regimes, numa associação com o Estado policial. Em regimes mais liberais, deu origem ao Estado assistencial.

Por volta dos anos 50, o estatismo tinha passado a ser a norma. Toda vez que surgia um problema de caráter público, era ele encarado politicamente, submetido à decisão governamental, levado à burocracia do Estado para ser solucionado e, daí em diante, fiscalizado pela comunidade e pelas partes interessadas. O ciclo se repetia, quando as soluções burocráticas eram malsucedidas.

As pessoas tinham passado a encarar o Estado administrativo como um instrumento de aperfeiçoamento social, uma arma indispensável contra o mal. Receberam bem a politização e a subsequente burocratização dos assuntos de natureza social e a ampliação das atribuições governamentais. Concordaram em fortalecer a capacidade governamental para descobrir e tratar de problemas sociais em potencial, antes que perturbassem a sociedade. Incorporaram a ên-

* Trabalho apresentado ao XVII Congresso Internacional de Ciências Administrativas realizado em Madri, Espanha, de 30 de junho a 4 de julho de 1980.

** Professor de administração pública da Escola de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia, Los Angeles, Califórnia. (Endereço do autor: School of Public Administration-University of Southern California — Los Angeles — 90007 — California — USA.)

fase na racionalidade, na formulação de soluções para os problemas sociais e na profissionalização da administração pública.

Os funcionários públicos aceitaram a mobilização automática de recursos para permitir ao governo enfrentar problemas sociais e as exigências oficiais para a execução de políticas e programas. O público, por sua vez, estava preparado para aceitar sem discussão a burocracia e prontamente admitia a versão dos acontecimentos dada pelo governo. O Estado administrativo afetava, agora, cada aspecto de suas vidas. Os políticos começaram a prometer milagres e esperava-se que o governo tivesse respostas para cada problema surgido.

A burocracia pública cresceu em todas as frentes — leis e regulamentos expedidos, questões judiciais apresentadas, circulação de recursos financeiros através dos órgãos públicos, número de funcionários, volume de papel em tramitação e assim por diante. Parecia não haver limite para aquilo que o Estado administrativo poderia realizar.

Logo, apareceram sinais pouco auspiciosos sugerindo que se havia depositado muita fé no Estado administrativo. Negligenciadas outras alternativas, a sociedade estava cada vez mais dependente do desempenho dele ou, mais particularmente, de seu organismo burocrático. Os políticos, acostumados à condução competente e eficaz dos negócios públicos pelo governo, faziam promessas que ninguém tinha certeza de poderem ser cumpridas. Definiam metas inacessíveis e faziam exagerada promoção de novos programas. Aprovavam leis pouco claras, na expectativa de que os sistemas burocráticos estabelecidos para administrá-las soubessem o que tinha que ser feito para que seus objetivos fossem alcançados. “Injetava-se recursos para solucionar os problemas (...) mas eles se recusavam a desaparecer.”¹

O sistema governamental, sobrecarregado, não podia enfrentar, indefinidamente, sem se hipertrofiar, responsabilidades extraordinárias. Surgiam pontos de estrangulamento e os negócios públicos atrasavam-se, ou eram interrompidos. Os órgãos estatais não podiam dar conta da carga de trabalho que lhes era atribuída ou optavam por desempenhos de qualidade inferior. As rotinas tradicionais mostravam-se inadequadas e riscos maiores e injustificáveis iam sendo assumidos.

Curioso é que maior quantidade de insumos e maior eficiência não se refletiam, necessariamente, no desempenho. Os resultados não eram tão diferentes, fato verificado com demasiada frequência através da avaliação dos programas e da mensuração da produtividade. Do ponto de vista político, as expectativas não eram atendidas. Exasperavam-se os políticos, zangavam-se os beneficiários em potencial e ressentiam-se os contribuintes. Do ponto de vista administrativo, os burocratas perturbados procuravam “dourar a pílula”, em geral mantendo o público enganado, e reclamavam por mais recursos para concluir as tarefas inacabadas. Percebeu-se, tarde demais, que problemas sociais complexos não eram suscetíveis de fácil solução e que as respostas burocráticas eram inadequadas e, vez por outra, ultrapassadas.

O público dividiu-se em dois grupos: aqueles que continuavam a ter fé no Estado administrativo beneficente, e estavam preparados para concordar com seu pedido de recursos adicionais, e os que, perturbados pelo desempenho estatal, desejavam retardar a marcha dos acontecimentos, até que se pudesse ter realmente certeza de que valeria a pena fazer novos investimentos no Estado

¹ Aaron, H. J. *Politics and the professors*. Washington, The Brookings Institution, 1978. p. 4.

administrativo. O ritmo do Estado administrativo não podia ser facilmente diminuído, se bem que apenas por razões técnicas.

As pessoas haviam organizado suas vidas com base na suposição de que os programas estatais teriam continuidade. Elas haviam incorporado um conjunto de direitos adquiridos, cuja eliminação gerava grande resistência. Além disso, enquanto a economia em geral prosperava, o setor público automaticamente beneficiava-se com o aumento das receitas, decorrente da crescente demanda de bens e serviços públicos e de um piso tributário mais elevado. A própria força do Estado administrativo induzira seus defensores a um falso sentimento de segurança. Por tanto tempo haviam desconsiderado as críticas como algo emanado sobretudo de dados confirmadamente não estatísticos, que tinham deixado de levar em conta muitas queixas legítimas, oriundas das vítimas do Estado administrativo, como a crescente onda de oposição a iniciativas públicas posteriores, a interferência governamental, a burocratização, um arrogante funcionalismo e impostos cada vez mais elevados.

Número crescente de pessoas apoiava táticas que acreditava capazes de fazer com que funcionários responsáveis encarassem o povo mais seriamente. Sua mensagem era clara — basta! — Não queriam maior interferência do Estado em suas vidas e ideólogos tanto de esquerda quanto de direita tiravam proveito desse ataque ao Estado administrativo.

Em contraste com o otimismo do mundo de pós-guerra, mais e mais pessoas têm atualmente feito uma revisão em seus pressupostos em relação ao Estado administrativo. Primeiro, já não o vêem mais como inevitável, ou necessariamente benéfico. Não resolve necessariamente os problemas sociais, podendo até ele próprio, contribuir para criá-los. Solapou a iniciativa privada, enfraqueceu a empresa individual, arrefeceu a vontade dos indivíduos, erodiu o individualismo e tornou todo mundo excessivamente dependente da burocracia.

Maior fortalecimento do Estado administrativo poderia apenas intensificar o coletivismo burocrático e conduzir, finalmente, ao totalitarismo estatal. O governo já não é mais do povo, pelo povo e para o povo, mas dos burocratas, pelos burocratas e para os burocratas. Os funcionários governamentais são os verdadeiros condutores da sociedade, o novo mandarinato. Essa situação tem que ter um paradeiro e precisa ter seu sentido mudado.

Segundo, a transformação dos problemas sociais em plóticas de governo não garante sua solução. Tem-se esperado que os órgãos públicos, trabalhando virtualmente sozinhos, façam coisas além de sua capacidade — que acabem com a decadência moral e com as guerras, impeçam o crescimento da população, assegurem a igualdade, erradiquem o crime.

Esses órgãos foram estabelecidos por lei para lidar com uma infinidade de problemas importantes, lotados com pessoal especializado e receberam recursos abundantes. Os resultados, porém, são desanimadores. Poucos problemas são resolvidos. Os especialistas têm poucas soluções que de fato funcionam: são mais hábeis na identificação de outros problemas a serem enfrentados pelos governos. Os recursos financeiros são, com freqüência, gastos para manter uma pesada infra-estrutura administrativa, e quadros de pessoal hipertrofiados, implementar esquemas inviáveis e executar trabalhos que justifiquem sua existência. Os órgãos voltam-se para si mesmos, buscando a autopreservação, e desenvolvem grande atividade, sem qualquer resultado.

Terceiro, os executivos fortes, cuja existência está implícita na imagem do Estado administrativo, tendem a abusar de seus amplos poderes e a usá-los para escapar à prestação de contas e à responsabilidade pública. Impunemente mani-

pulam os meios de comunicação de massa, subornam as facções deles dependentes, obstaculizam as críticas internas, menosprezam a auditoria e infringem a lei.

A arrogância oficial é intolerável e os funcionários públicos estão transformando suas repartições em feudos de propriedade pessoal. Outros ramos do governo são forçados ou a aceitar essa atitude ou a se reafirmarem, bloqueando as ações do poder executivo.

De uma forma ou de outra, o público é prejudicado e, enquanto isso, cansa-se das manobras mesquinhas que se fazem passar por liderança e perde a esperança de que alguma coisa possa ser feita para controlar o Leviatã. Vê que os recém-chegados aos cargos públicos tentam, no princípio *negociar* de alguma forma, depois se acomodam e acabam aceitando o *status quo*. Já não espera que sua ativa participação como cidadão possa fortalecer o controle público. O Estado administrativo já está fora de qualquer possibilidade de controle.

Quarto, a profissionalização não é uma garantia de competência. É muito raro que os melhores talentos da sociedade sejam atraídos para os quadros do Estado administrativo, já que as carreiras do serviço público não se classificam nas mais altas categorias ocupacionais. Mesmo onde isso acontece, na prática, as normas são obstáculos às pessoas competentes e protegem as incompetentes.

O mérito, com frequência, transforma-se na capacidade de aprovação em testes de validade discutível; não é uma medida do desempenho real no trabalho, ou do potencial futuro. Os sistemas de pessoal do serviço público produzem oportunistas preocupados com segurança, adeptos da fuga à responsabilidade, se bem que procurem dar a impressão de que estão ocupados. "A vida burocrática premia a intriga, a bajulação, a passividade ideológica, a precaução e a solidariedade de classe. Pune a inovação, a originalidade e a ética profissional."² A atuação dos funcionários é tão deficiente, em muitos casos, que há muito pouco risco na eliminação completa ou na transferência daquilo que fazem para outras instituições.

Quinto, a mobilização automática e a aceitação passiva dos imperativos governamentais não podem mais ocorrer. Parcela considerável do povo, especialmente da classe média, que sofre as pressões da tributação e da inflação, não está hoje tão disposta quanto antigamente a cooperar com os órgãos públicos, a prestar serviços voluntários, ou a apoiar projetos que impliquem em maiores despesas governamentais para o que não considera um retorno adequado. Acredita que pode fazer mais por si mesma com menor intervenção do governo e impostos mais baixos. Está convencida de que cuida do seu próprio dinheiro melhor do que o governo, que parece desperdiçar boa parte com projetos discutíveis, com atividades parasitárias, e com corrupção.

Nas finanças públicas, poucos são os incentivos à poupança. Os ocupantes dos cargos muitas vezes medem seu sucesso pelo montante daquilo que gastam, ou pela rapidez com que suas repartições crescem.

O povo preferiria abrir mão de alguns benefícios do Estado administrativo a concordar com maiores exigências governamentais, lidar com burocratas irritados e sujeitar-se à tramitação dos processos da administração pública. Seria preferível passar sem tais coisas, ou pagá-las com dinheiro e outros recursos agora carregados para o governo.

Sexto, é crescente o número dos que desejam exercer maior controle sobre suas próprias vidas e opinar mais sobre aquilo que pessoalmente os afeta. Não

² Campbell, A. Running out of steam?. *Civil Service Journal*, 18:5, 1978.

gostam da idéia de que alguém, em algum ponto do Leviatã, saiba melhor que eles próprios o que mais lhes convém. Querem significar alguma coisa, ser considerados, informados, consultados e tratados como seres inteligentes, não como números. Querem tomar decisões por si mesmos, ou lidar diretamente com os elementos importantes na tomada de decisões, sem ter que vencer as legiões de intermediários que bajulam e cercam seus superiores. De qualquer modo, os que decidem se encontram com freqüência muito isolados e distanciados dos efeitos de suas decisões e não têm consciência daquilo que realmente está acontecendo.

As pessoas já não confiam no mundo oficial. Não levam muito a sério os pronunciamentos de funcionários que estão muito distantes do local onde ocorre o problema. Tornaram-se surdas a exortações, a ameaças, a promessas. Não acreditam mais no *estado protetor*. A retórica do Estado administrativo é utilizada para seduzi-las, aliciá-las, enganá-las, levá-las a crer que tudo aquilo que o *estado protetor* faz visa seus melhores interesses quando, na realidade, atende aos interesses das elites dominantes e de seus aduladores subalternos.

A administração pública não se pode descartar facilmente dessa investida contra o Estado administrativo, até mesmo porque, historicamente, isso pode acabar sendo um recuo temporário resultante de um surto de progresso demasiadamente rápido desse tipo de estado antes de haver disponibilidade de tecnologia administrativa que o capacite a desempenhar, de maneira adequada, todas as suas tarefas. Por outro lado, pode significar uma verdadeira reviravolta na história da humanidade, o momento em que essa humanidade mudou de direção, em relação ao desenvolvimento social, e se afastou do governo onipotente para seguir modelos institucionais alternativos.

De um modo ou de outro, a administração pública tem que verificar cuidadosamente a razão pela qual sobreveio o ataque, naquele exato momento, o que há de verdade nas acusações contra o Estado administrativo, se essas acusações são procedentes a ponto de prejudicar sua imagem em caráter permanente, e qual seria a melhor maneira de enfrentá-las.

O ataque ao Estado administrativo não pode ser desvinculado de uma preocupação muito grande com o crescimento do Governo central mais particularmente com a hipertrofia da máquina governamental e sua complexidade cada vez maior. O Leviatã parece haver chegado ao ponto em que se alimenta de si mesmo e assume proporções gargantuescas.

Parece não haver solução à vista e isso não assusta tanto as pessoas quanto a possibilidade de que, aparentemente, ninguém mais tenha qualquer responsabilidade. Aqueles que alegam ser responsáveis exercem apenas nominalmente o controle sobre uma pequena parte e, fora isso, são tão ignorantes quanto os demais em relação àquilo que está realmente acontecendo. Confirmam a impressão crescente de que o governo, que assumiu proporções gigantescas, está fora de controle; é, provavelmente, incontrolável!

A administração pública compreendeu, há muito tempo, que o controle desse governo gigantesco por uma autoridade central era impraticável. Tentou vários modelos alternativos, tais como o ajustamento gradual mútuo, a competição, a multiplicação dos órgãos fiscalizadores, a abertura ("o governo às claras", sigilo mínimo, acessibilidade ao público, liberdade dos meios de comunicação de massa), os autocontroles profissionais, inspeções *in loco* e auditoria contínua.

Não conseguiu entretanto convencer o público de que, embora pareça que ninguém é responsável pela *loja* do governo, sua gerência é adequada e res-

ponsável, os controles existem de fato e, no conjunto, funcionam bem. Esse tipo de educação pública seria mais eficaz se, na realidade, a administração pública pudesse demonstrar melhor a eficácia dos diversos controles impostos ao governo.

Já passou a época em que o público estava preparado para aceitar, sem argumentar, a afirmação não comprovada de especialistas.

O público tem sido enganado vezes sem conta por inspetores de segurança pública, fiscais de medicamentos, engenheiros nucleares, desenhistas de aeronaves, analistas de produtos alimentícios etc.

Talvez os controles já não funcionem mais, ou não funcionem como deveriam. A menos que haja exame e avaliação constantes, não há como se saber disso. Há boas razões para suspeitar que os controles das finanças públicas são deficientes. Os governos tendem a gastar o que podem sem fazer nada além de uma leve tentativa para descobrir se estão sendo bem servidos e se não seriam capazes de conseguir combinar melhor os recursos.

Há boas razões para suspeitar que os órgãos oficiais são demasiado tolerantes com funcionários incompetentes e que *carregam às costas* muita gente que ninguém tenta tornar produtiva. Há boas razões para suspeitar que os órgãos fiscalizadores se tornam presas dos interesses que devem fiscalizar e passam a agir como seus advogados, em vez de procederem como guardiões do interesse público. Da mesma forma, as entidades públicas que devem agir como competidoras, impedindo, dessa maneira, a ocorrência de exploração conjunta, dão um jeito de repartir entre si os benefícios, garantindo cada uma a existência da outra, em nome de uma vida mais tranqüila. Enquanto os que procuram dar cumprimento à lei têm pouca coisa nas mãos, os que fogem a ela têm muito a oferecer. O interesse de todos reside no interesse de ninguém.

O desafio apresentado à administração pública consiste em demonstrar, de forma conclusiva, se o governo pode ser controlado, quais os controles mais eficazes e que novos controles poderiam ser necessários. Enquanto isso, faz-se muitas sugestões sobre o que deveria ser feito imediatamente para impedir que a situação deteriore ainda mais.

● *Crescimento zero* — Uma das propostas mais populares é a de *congelar* o governo na posição em que estiver mediante o adiamento de quaisquer iniciativas de caráter público, mantendo os orçamentos e as instituições em seus níveis atuais, conservando os cargos existentes sem alteração e fixando, para as despesas, teto previamente estabelecido ou correspondente a uma percentagem do produto interno bruto.

Aumentos posteriores seriam terminantemente proibidos ou limitados a um aumento equivalente nos recursos gerais. Seriam impostos controles rigorosos, mas permitir-se-ia diferentes alocações, de maneira a acomodar as mudanças e a melhorar a composição do produto. Não seria permitido ao governo crescer; novas atividades acarretariam cortes e sacrifícios em outros setores. Bens e serviços públicos teriam que entrar em competição efetiva uns com os outros, na medida em que cada um deles tivesse que lutar para manter ou aumentar seu quinhão de uma determinada dotação.

● *Retração* — Muito mais drástica e difícil é a proposta de redução do governo a proporções manejáveis através da diminuição de seu ritmo de atividades, eliminando funções, cortando a despesa pública e limitando os efetivos de pessoal. Os antiestatistas vêm ansiando pela redução da intervenção estatal, afas-

tando o governo de onde ele não deveria estar, cortando programas desnecessários, reduzindo serviços, eliminando requintes supérfluos e, de modo geral, reprivatizando os recursos públicos.

A maior parte das atividades governamentais consideradas indispensáveis não desapareceria, mas seria transferida para órgãos não-governamentais, embora muitas atividades reguladoras viessem a ser abandonadas, pelo menos pelos direitistas.

Os esquerdistas passariam tais atividades para cooperativas e organizações coletivas e não lucrativas do setor terciário, enquanto a direita esperaria que a iniciativa privada tomasse conta delas. A retração reduziria a interferência governamental e poderia fortalecer as alternativas institucionais e suas consequências sobre a sociedade, deixando o público menos dependente do desempenho governamental e mais apto a exercer sua liberdade de escolha.

● *Despolitização* — Privatização significa um forte desejo de retirar da alçada da decisão governamental muitas questões hoje resolvidas em decorrência de debate público, levando as pessoas a decidir, por si mesmas, maior número de coisas. O Estado administrativo transformou-se na realidade em uma muleta e uma enorme quantidade de assuntos foi imposta à consideração do governo, quando deveria ser resolvida em outro lugar.

Os direitistas entendem que o governo não deveria regular a atividade empresarial. Os partidários do livre arbítrio acham que o governo não deveria legislar sobre a moral pública. Essas matérias constituem pontos em que o governo não deveria intervir, de maneira alguma, ou representam setores em que o mesmo é incompetente para intervir de forma adequada, devendo ser deixadas ao critério de outras instituições sociais ou dos indivíduos.

A politização de assuntos públicos tem sido levada muito longe; no entanto, parece remota a possibilidade de que os governos ou os políticos abram mão, voluntariamente, de alguma parcela de sua área de intervenção. Parece mais provável que os governos venham a examinar áreas marginais, em que seu desempenho não é bom, e passem a considerar com mais cuidado as limitações à administração e à organização pública, de modo a evitar que assumam compromissos além daqueles que possam satisfazer.³ Tomarão essa atitude como parte do debate geral em torno da extensão e da natureza do papel do governo na sociedade.

● *Planejamento nacional* — Em lugar de restringir arbitrariamente o crescimento do governo, todas as atividades da sociedade deveriam ser subordinadas a um modelo de planejamento nacional ou a uma orientação central que determinaria os objetivos nacionais, estabeleceria prioridades, alocaria recursos disponíveis e reorientaria quaisquer sérios desvios em relação às diretrizes estabelecidas.

O governo faria parte dessa rede, como quaisquer outras instituições sociais. Suas exigências, bem como seu desempenho, seriam considerados juntamente com os de todos os demais elementos do complexo social e ele teria que justificar cada estimativa e que prestar conta de cada desembolso.

Na avaliação do desempenho do governo, os indicadores sociais seriam utilizados num cuidadoso sistema nacional de contabilidade social. Nenhum país

³ Arrow, K. J. *The limits of organization*. New York, Norton, 1974; C. C. Hood. *The Limits of Administration*. New York, John Wiley, 1976.

chegou ainda a atingir essa meta. Vários, porém, já se estão encaminhando nessa direção, assustados com os muitos problemas metodológicos que decorrem da coleta e da avaliação dos dados sociais e com os problemas políticos envolvidos no estabelecimento de adequados mecanismos de planejamento, na escolha daqueles que deverão dirigi-los e na determinação dos poderes que tais pessoas deverão ter, assim, como na obtenção de uma cooperação significativa de todas as partes afetadas.

O que mais se aproximou do sucesso foi o ocorrido com os grandes aliados da II Guerra Mundial e vários regimes comunistas surgidos desde então, mas em todos esses casos o autoritarismo foi aceito e o governo dominado, apesar de o objetivo da busca contemporânea ser a preservação da liberdade e a limitação do poder governamental.

● *Repolitização* — Se o governo está nas mãos dos órgãos públicos e de seus respectivos círculos oficiais, pode ser recuperado através do fortalecimento dos controles políticos e de outros controles externos. Os supervisores políticos, que são apenas nominalmente responsáveis, deveriam assumir o controle total.

Em primeiro lugar, o grau de dependência do governo quanto a orientação e aconselhamento burocráticos deveria ser reduzido com o estabelecimento de canais alternativos, como unidades independentes para o estudo de políticas situadas fora da burocracia pública, ou vinculadas a seus órgãos de pessoal. Estaria assim o governo em melhor posição para escolher entre diferentes diretrizes e fazer prevalecer suas idéias sobre seus assessores oficiais.

Em segundo lugar, as equipes de pessoal dessas unidades deveriam ser reforçadas, para melhor desempenhar seu trabalho. Esse funcionalismo deveria ter autoridade para atuar como equipe itinerante, com pleno acesso a todos os setores e habilitada a agir em nome de seus chefes. Esse pessoal saberia se as diretrizes políticas estavam ou não sendo seguidas, onde estaria havendo resistência e quais os pontos críticos a serem atendidos.

Em terceiro lugar, deveria estar apto a exercer maior autoridade gerencial, sem ser limitado por restrições legais ou ficar dependente de instrumentos de controle burocrático. A proteção contra a corrupção e a manipulação políticas tem sido exagerada e é necessário que haja alguma abertura em relação às salvaguardas. Na realidade, a verdadeira questão pode não ser a de poderes e controles públicos como tais, mas a de um estilo político que parece ter caído de moda — políticos capazes de exercer seus poderes e controles — e dispostos a isso sem se sentirem culpados, na hipótese de um choque com o mundo oficial.

● *Restauração do equilíbrio de poder* — A repolitização pode restabelecer o controle do Executivo, mas sua contribuição para reduzir o domínio do poder executivo no governo é mínima. Os poderes do Legislativo e Judiciário precisam ser fortalecidos: têm sido enfraquecidos por tempo demasiadamente longo. O Legislativo não deveria concordar tão prontamente com as propostas do Executivo, mas insistir, como uma instituição, por investigação e pesquisa independentes.

Os dois primeiros não deveriam ceder tão facilmente ao Executivo, mas defender ciosamente seus poderes e reduzir ao mínimo a corrupção executiva. Deveriam reafirmar a própria autoridade sobre as ações do Executivo e demonstrar menos relutância em exigir contas dos setores oficiais. Deveriam desempenhar muito mais o papel de guardiões atentos e fortalecer a supervisão que exercem sobre a legislação delegada e sobre o arbítrio do Executivo. Até certo ponto,

legislaturas fracas têm sido equilibradas por judiciários mais fortes, dispostos a agir quando os órgãos legislativos (e mesmo os executivos) se mostram relutantes em tomar decisões sobre assuntos de interesse público, e, pelo menos, decisões judiciais impopulares têm forçado os outros dois ramos à ação. Todos os judiciários, porém, são vulneráveis e suas interpretações de leis gerais ficam sujeitas à subsequente rejeição legislativa. Afinal, quais são as qualificações superiores que tem o Judiciário para decidir sobre questões políticas? O desequilíbrio constitucional não ocorre por acidente e não será, provavelmente, restaurado por advertências aos elementos mais fracos, para que sejam mais enérgicos; não quando esses elementos não demonstram qualquer inclinação para essa atitude e quando o público pode ressentir-se diante de tais ações.

● *Descentralização* — O governo é excessivamente centralizado; as decisões são tomadas longe demais daquelas pessoas que serão por elas mais afetadas. Se o ponto exato da tomada de decisões fosse trazido mais para perto do povo, aqueles que as tomam poderiam corresponder melhor a seus anseios e para esse efeito seria mister que as leis de interesse público, os programas nacionais e a maquinaria do governo fossem reformulados. Geograficamente, os órgãos públicos não deveriam ficar concentrados num só lugar, mas sim distribuídos por todo o país, de modo que os funcionários pudessem identificar-se mais com o povo a que servem. Do ponto de vista funcional, maior número de atividades governamentais deveria ser transferido do nível central para o regional, para o municipal ou mesmo para o comunitário ou vicinal. As operações que se processam nas agências públicas deveriam ser estruturalmente localizadas. O poder Executivo deveria ser mais difuso e o próprio governo mais acessível ao público. É discutível que a descentralização sem a desburocratização possa ser capaz de estimular o controle público.

● *Participação do público* — O governo não deveria ficar limitado às elites representativas, mas envolver-se com o público, que assumiria uma responsabilidade mais direta na condução de seus próprios interesses. Maior participação do povo em todos os níveis de governo possibilitaria maior controle público e garantiria que os interesses dos participantes fossem mais adequadamente considerados ao serem tomadas as decisões.⁴ Propostas no sentido de maior participação do público vão desde a multiplicação de comissões consultivas e de assessoramento, em que o público é representado, passando pela mobilização do poder municipal para o exercício de maior pressão sobre o sistema político, de modo a obter tratamento político e burocrático mais favorável, e chegando à criação de novas formas de governo através das regiões administrativas ou de associações de bairro, que prestariam serviços públicos diretamente ou sob a forma de contrato. Incluem a cooptação de grupos pouco representativos no sistema político, mais ampla distribuição dos benefícios públicos entre os desprivilegiados e a formação de organizações de interesse público, associações governamentais de proteção ao consumidor. Incluem também a utilização das iniciativas do cidadão, os referendos, a anulação de eleições e outros recursos constitucionais, bem como desafios legais à autoridade do governo, retenção de impostos, resistência passiva e, em último caso, ação direta.

⁴ Stahlberg, K. & Helander, V. Influence and participation of local planning. *Scandinavian Political Studies*, 10:71-94, 1975.

● *Associação corporativa* — Se o governo é forte demais para ser controlado, deverá ser reduzido a proporções mais controláveis, pela segmentação de atividades isoladas em empresas públicas capazes de administrar adequadamente seus negócios e, ainda assim, orientar a própria conduta no sentido do interesse público. Essa prática já é largamente usada no caso de empresas e serviços de utilidade pública, mas poderia ser extensiva a serviços como saúde, educação, assistência social; a comunicações, tais como serviços postais telegráficos e telefônicos, bem como a instituições culturais como centros musicais, galerias de arte, museus e campos de esporte. Essas empresas estatais teriam liberdade para estabelecer suas próprias condições internas, em consonância com as exigências funcionais e com a eficiência tecnocrática; seriam administradas independentemente umas das outras e responderiam perante um conselho com representantes do governo, que prestasse contas diretamente ao Estado. Presume-se que é mais fácil lidar com um grande número de pequenos impérios do que com um grande império.

● *Rivalidade* — A formação de diversos órgãos rivais que competissem uns com os outros, e de um sistema de recompensas que premiasse os de melhor desempenho seria uma das alternativas para combater a segmentação das atividades isoladas ou auto-suficientes em monolitos independentes de autogestão. A competição contribuiria para a eficiência interna e para o controle político e tornaria os órgãos públicos mais sensíveis às necessidades dos clientes. Grande parte desta teoria é pura especulação, porque são poucos os casos em que o governo optou por essa estratégia e, onde isso ocorreu, como no caso da pesquisa de diretrizes e da pesquisa e desenvolvimento científicos, a experiência não pode ser generalizada.

● *Órgãos de fiscalização* — Se os órgãos públicos não têm possibilidade de autocontrole, talvez órgãos especiais de fiscalização possam controlá-los. A galeria tradicional de órgãos fiscalizadores — tesouros públicos, comissões de serviço civil, auditores — estão sendo feitos alguns acréscimos, sob a forma de tribunais de recursos, comissões reguladoras, gabinetes de investigação gerais (*ombudsman offices*), ministérios de empresas públicas, departamentos de reforma administrativa, administração de serviços gerais, procuradorias gerais. Se esses órgãos e pessoas não podem impedir abusos, podem pelo menos ajudar a corrigi-los e estabelecer procedimentos para reduzir sua ocorrência.

De maneira geral, o público não chega a perceber a variedade de instrumentos de controle já em uso ou que pode brevemente ser imposto ao governo. As pessoas não sabem se os controles existentes são adequados ou não, ou se estão sendo desrespeitados e precisam ser reforçados. Podem sentir apenas que as coisas não são como deveriam ser, que talvez estejam ficando fora de controle e que ninguém é bastante corajoso para fazer alguma coisa. Como indivíduos, sentem-se impotentes para agir e, seja como for, não sabem por onde começar, nem o que fazer. Não podem, realmente, avaliar quando é que as coisas melhorarão, porque naquilo que lhes diz respeito há pouca mudança. Apenas se irritam, em seus contatos com o governo e com o tratamento que recebem do funcionalismo. Tendem, ainda, a exagerar e a generalizar as falhas administrativas que vêm à luz e a acreditar no pior, quanto ao que se supõe que esteja acontecendo por trás do pano. Não conseguem estabelecer uma relação entre si e o governo, no qual não acreditam.

A suspeita do público em relação ao governo é muito profunda. As pessoas não sabem em que consiste o governo, como este chegou a ser o que é, ou para onde está indo. Sabem que o governo exerce uma influência maior sobre suas vidas, que cada vez têm que lidar mais com ele e, façam o que façam, o governo está à espreita, de longe. Reconhecem seu enorme poder e as forças terríveis que pode desencadear. Desejam a reimposição de controles não tanto porque se sentem preocupados com a elevação dos impostos ou com a hipertrofia das instituições, mas porque receiam que se o estado ficar sem controle ninguém terá condições de impedir o abuso ou a má utilização do poder público e de corrigir graves injustiças, quando houver atos lesivos ao público. No período de existência de gerações que ainda vivem, o governo levou a humanidade a participar de guerras devastadoras, exterminou milhões de vítimas inocentes, escravizou outros tantos milhões a uma morte em vida através de trabalho forçado, de estímulo ao ódio, de limitações ao direito de livre movimentação, de associação e de sobrevivência, separou famílias e amigos pela força e perpetrou, em grande escala, todo tipo de perversidades. Onde quer que tenha desistido disso, resta a lembrança, persiste a ameaça e existe a possibilidade de mais maldade e dano.

Mesmo nos estados mais bem administrados, o governo ainda maltrata os indivíduos, particularmente aqueles que tenham sido entregues ao cuidado das instituições — os deficientes físicos e mentais, os doentes, os solitários, os abandonados, os sem lar, os velhos, os delinquentes, os violentos, os miseráveis — e esquecidos pelos demais. Não há como garantir que qualquer de nós possa, um dia, não se encontrar, involuntariamente, na condição de cliente de um lugar desses, incapaz de achar alguém para dar atenção a nossas justas queixas. Poucos podem ter muita confiança de que seus interesses pessoais estariam protegidos, se viessem a cair nas garras de tais *gulags*. Enquanto esses lugares existirem, a credibilidade de qualquer governo, grande ou pequeno, continuará sob suspeita. O desafio que se apresenta à administração pública é a eliminação dos *gulags*, a redução das internações desnecessárias ao mínimo possível, a transformação do ambiente em que se faz a condução dos negócios públicos, de modo que o povo possa confiar nos funcionários com os quais lida.

Summary

Ever since the French Revolution the administrative state has been seen as an instrument for advancing the public interest. More and more activities have been heaped on it as societal problems have been politicized and the solutions bureaucratized. Statism has become the norm. But in recent years big government is no longer seen as inevitable or necessarily beneficial. It seems to be feeding upon itself, apparently beyond political control. It may even be contributing to social problems instead of helping to solve them. The public do not know whether any of the new proposals made to harness big government — zero — growth, retrenchment, depoliticization, national planning, repoliticization, restoration of the constitutional balance of power, decentralization, increased public participation, corporatization, institutional rivalry, public watchdog agencies — will work. They do sense that things are not as they should be and may be getting worse. They know what evil big government can do and they know how it can mistreat individuals. The challenge to public administration is to restore public faith in the administrative state.