Reforma Administrativa como Problema de Equilíbrio Dinâmico *

FRED W. RIGGS

1. Introdução. 2. Equilíbrios Dinâmicos na Estrutura Governamental. 2.1. Equilíbrio de Poder versus Separação de Funções. 2.2. Funções Administrativas versus Estruturas Burocráticas. 3. Alguns Equilíbrios Essenciais. 3.1. O Chefe do Executivo. 3.2. A Burocracia, Relações Externas. 3.3. O Sistema Partidário. 3.4. O Sistema Constitutivo. 3.5. A Assembléia Eleita. 3.6. A Burocracia. 3.7 Govêrno e Eleitorado. 3.8 Ente Político e Sociedade. 4. Estratégias de Reforma. 4.1. A Questão da Teoria e da Prática. 4.2. Tomada de Posição.

1. Introdução

1.1. Um Enfoque Sistêmico

O objeto de uma reforma administrativa deve ser olhado em têrmos de contexto, isto é, de acôrdo com uma visão global do govêrno como sistema de elementos interdependentes. Tal enfoque poderá ajudar-nos a evitar processos simplistas de raciocínio linear que freqüentemente levam a reformas *sintomáticas,* as quais apenas servem para agravar a situação que se pretende corrigir. Vejamos um exemplo analógico.

* Trabalho apresentado na Mesa-Redonda sôbre Reforma Administrativa e Desenvolvimento, promovida pela Comissão de Serviço Civil da República do Líbano, realizada em Beirute, no período de 11 a 18 de abril de 1970. Tradução de Hugo Wahrlich.

Certas doenças são causadas por algum organismo ou *inimigo* específico que penetra no corpo humano e produz um estado de morbidez. Bom exemplo disto é o tifo; o bacilo tífico entra no organismo e ataca o sistema, produzindo grande número de sintomas e complicações. A doença pode ser prevenida mediante vacinação que aumenta a resistência do organismo ao bacilo, sem prejuízo, está claro, de programas de saúde pública destinados a impedir a contaminação da água, do leite e de outros alimentos portadores do bacilo. Êsse exemplo conduz a raciocínio linear: a causa é identificada, é eliminada, e depois é esperar que desapareçam as conseqüências temidas.

Outros problemas de saúde, porém, exigem uma análise mais complexa e de cunho sistêmico. Vejamos a diabete, por exemplo. Essa enfermidade surge quando o pâncreas deixa de produzir a quantidade necessária de insulina. A insulina é necessária para que o corpo humano possa utilizar como fonte de energia celular o açúcar que é transportado em seu fluxo sangüíneo. Quando a produção de insulina é insuficiente, o açúcar não é bem aproveitado e se acumula no sangue. Atingindo o teor de açúcar um nível alto demais, o organismo procura livrar-se dêle através da urina, o que obriga o organismo a perder grande quantidade de água. Isto leva a um sintoma característico da diabete, que é muita sêde e urinação anormal, visto que o paciente necessita de tomar muita água para compensar a perda de líquido. Essa perda de líquido, por sua vez, causa uma grande perda de vitaminas e sais minerais solúveis na água, tornando ainda mais difícil ao pâncreas produzir insulina em quantidade suficiente. Forma-se, assim, um círculo vicioso, em virtude do qual a deficiência inicial do pâncreas, qualquer que tenha sido sua causa, produz condições que se refletem sôbre êsse órgão vital, prejudicando ainda mais a sua capacidade de fornecer a insulina de que o corpo necessita.

O tratamento típico da diabete é aplicar injeções de insulina. Todavia, a insulina precisa ser dosada com muita precisão. Se fôr dada em demasia, o açúcar é consumido ligeiro demais, passando o corpo humano a lançar mão das gorduras a fim de substituir o açúcar. Isto leva a várias complicações e a um estado mórbido chamado choque de insulina. Por outro lado, se a dosagem de insulina fôr insuficiente, a situação do doente se agrava a ponto de entrar em coma diabética.

Pode-se observar aqui, com tôda a clareza, o problema do equilíbrio. A boa saúde depende de dispor o corpo humano da quantidade exata de insulina de que necessita. Tanto o excesso quanto a deficiência podem produzir um resultado fatal. Além disso, a quantidade de insulina exigida tem íntima relação com a quantidade de alimentos consumida. Quanto mais alimento é ingerido, maior a quantidade de insulina necessária. E isto significa que um diabético só pode manter-se em bom estado de saúde regulando cuidadosamente o alimento que ingere com a quantidade exata de insulina, a fim de que se produza o indispensável equilíbrio. Normalmente, essa função equilibradora é desempenhada pelo pâncreas, com a cooperação de outros órgãos, de forma que o suprimento de insulina seja aumentado auto-

màticamente quando aumenta a quantidade de alimento ingerido, e vice-versa. É evidente que um melhor tratamento da diabete do que as injeções de insulina seria restabelecer a capacidade do pâncreas avariado, para que tornasse a produzir a quantidade necessária de insulina e assim restaurar o sistema criado pela natureza para êsse fim.

Uma análise linear procura relacionar os sintomas com o tratamento de uma maneira simplista. Por exemplo, uma pessoa que não recebe insulina suficiente e assim se aproxima da coma diabética, sente uma sêde terrível. Sem dúvida, precisa beber água, mas quanto mais bebe, conforme vimos, pior se torna a situação. Da mesma maneira, quando o suprimento de insulina é excessivo e o indivíduo se aproxima do estado de choque, sente muita fome. É certo que precisa de mais alimento para compensar os efeitos do excesso de insulina, mas a menos que se tomem medidas corretivas para reduzir o suprimento de insulina, o seu estado ficará cada vez pior. Demais, os esforços para controlar o suprimento de insulina mediante providências externas produz um equilíbrio precário, e o estado de saúde só pode restabelecer-se perfeitamente se o organismo conseguir recuperar a capacidade de pôr em ordem a produção de insulina.

Tôda analogia é perigosa, quando empregada impròpriamente, e não pretendo afirmar que haja perfeita similaridade entre as operações de um govêrno e o corpo humano; existem, entretanto, certas semelhanças que justificam o emprêgo desta metáfora um tanto rebuscada. Freqüentemente, um determinado tipo de deficiência no funcionamento administrativo é sintoma de um estado mórbido muito mais grave no ente político. As tentativas de atacar diretamente a enfermidade administrativa, embora possam apresentar resultado a curto prazo, corrigindo as falhas imediatas, poderão ter, a longo prazo, o efeito de agravar a situação. Por exemplo, uma lei que proibisse o subôrno de funcionários. A finalidade seria reduzir a corrupção e, assim, fazer com que as leis fôssem melhor cumpridas. Na prática, todavia, embora uma lei contra o subôrno pudesse diminuir a corrupção de pequena monta, acarretaria um aumento de transgressões mais graves, porque tornaria maior a recompensa para os que dispusessem de quantias mais altas para subornar os fiscais incumbidos da prevenção do subôrno.

Podemos citar outro exemplo relativo à arrecadação do impôsto de renda. Suponhamos que haja resistência generalizada e que só poucas pessoas efetivamente pagam o impôsto. O govêrno poderia então criar um órgão arrecadador maior para tentar compelir os cidadãos a cumprirem a lei. Entretanto, confirmando a resistência, o custo da arrecadação poderia acabar excedendo o valor do impôsto recolhido, enquanto crescia a insatisfação do povo com o govêrno. Sendo o objetivo da lei tributária aumentar a receita, porém de uma maneira justa, ambos êsses objetivos poderiam ficar prejudicados por uma reforma dessa natureza.

A medida em que se aprofunda nossa pesquisa sôbre as operações governamentais, verificamos que os sistemas que funcionam bem apresentam numerosos *equilíbrios,* comparáveis aos processos empregados pelo corpo hu-

mano para conservar a saúde. Assim, encontramos em governos com administração ineficiente numerosos desequilíbrios que podem ser comparados com o excesso ou falta de insulina no organismo humano. Da mesma maneira, uma estratégia de reforma capaz de ser bem sucedida em determinadas circunstâncias, poderia ser desastrosa em circunstâncias diferentes.

2. Equilíbrios Dinâmicos da Estrutura Governamental

Será talvez mais fácil reconhecer a importância do equilíbrio nos aspectos políticos do govêrno do que nos seus aspectos administrativos. Por exemplo, se encararmos a política como um problema de representação no processo decisório, haveremos logo de reconhecer a necessidade de os diferentes elementos constitutivos da população serem devidamente representados, a fim de que o govêrno possa exigir-lhes lealdade como expressão legítima do bem-estar comum. Um dos primeiros *slogans* da revolução americana foi "nada de impôsto sem representação"; e a omissão de muitos governos imperiais em dar aos povos conquistados uma oportunidade para participarem do govêrno terá seguramente levado às revoluções nacionalistas de nossos tempos. Para os povos do Líbano, é evidente a necessidade de uma representação equilibrada de suas populações muçulmanas e cristãs, e pode-se ter por certo que se qualquer dessas duas comunidades viesse a julgar não estarem seus legítimos interêsses representados integralmente e de maneira justa ficaria abalada a estabilidade do govêrno.

Não temos visto o lado administrativo do govêrno pelo mesmo prisma, porque tem sido sempre considerado mais um problema de burocracia e eficiência do que de eleições e representação. E, no entanto, a literatura da administração pública fala na necessidade de haver autoridade em correspondência com a responsabilidade, e aponta nossa relutância em obedecer aos detentores de poder se lhes falta a noção do dever de prestar contas. São problemas que exigem maior indagação; para fazê-lo em maior profundidade, vejamos preliminarmente alguns aspectos da natureza do govêrno.

Podemos começar olhando o govêrno como uma organização por intermédio da qual a sociedade toma decisões relativas às necessidades e ao bem-estar da coletividade. A política e a administração são consideradas aspectos dêsse processo decisório. Nessa perspectiva, a política e a administração evidentemente não são entidades ou estruturas de govêrno distintas, mas duas maneiras diferentes de ver o mesmo processo. Essa distinção parece muito sutil, mas na realidade não é mais difícil de compreender do que a distinção entre comprar e vender. Qualquer compra feita por um freguês é uma venda feita pelo comerciante. Perguntar se uma determinada transação de mercado é sòmente compra ou sòmente venda será um absurdo, pois que evidentemente terá que ser sempre ambas as coisas. Tudo aquilo que do ponto de vista do comprador é uma compra, será uma venda do ponto de vista do vendedor. Da mesma forma, no processo decisório podemos considerar a formulação de uma decisão como ato político e sua imple-

mentação como ato administrativo. Outra maneira de ver êsse fenômeno é que os atos destinados a executar uma decisão anterior, i.e., os atos administrativos, normalmente exigem a tomada de novas decisões (i.e., atos políticos).

Uma das características do govêrno é que muitas das pessoas envolvidas em suas atividades tendem a tornar-se especializadas. É típico que muitos integrantes da administração governamental vêem as decisões do govêrno por um prisma político, enquanto outros adotam a perspectiva administrativa. Nos governos modernos, geralmente há funcionários nomeados que normalmente adotam ponto de vista administrativo e funcionários eleitos cujo enfoque normal do govêrno é político.

Os funcionários nomeados concentram-se no Poder Executivo ou numa hierarquia de órgãos a que poderemos chamar de *burocracia*. Esta palavra possui muitas conotações desairosas mas não me ocorre uma expressão melhor para o conjunto de unidades, dispostas em ordem hierárquica, em que todo cargo é preenchido pela autoridade superior, e tôdas as unidades estão subordinadas a um superior comum, isto é, o chefe do govêrno ou do Estado. Outras espécies de organizações, tais como companhias, igrejas, partidos políticos, também possuem burocracias subordinadas ao chefe da entidade, seja êle presidente, Papa ou diretor.

Os funcionários eleitos geralmente têm assento numa assembléia, conhecida por Legislativo, Parlamento ou Congresso. Existem outros cargos preenchidos por eleição, mas o que nos interessa, aqui, é a assembléia. O fenômeno a destacar é que como os funcionários eleitos geralmente encaram o govêrno em têrmos políticos, as assembléias costumam ser consideradas instituições *políticas;* e como os burocratas tendem a olhar o govêrno em têrmos administrativos, a burocracia costuma ser considerada uma instituição *administrativa*. Tudo isto nada mais é do que uma grande confusão de idéias, que pode causar os maiores problemas.

Diga-se de passagem que essa confusão ainda é agravada pela tese sustentada e popularizada por alguns expoentes da administração pública no sentido de que a política e a administração são ou devem ser *separadas,* sob determinado aspecto essa noção é relevante e verdadeira, mas sob outro aspecto induz em êrro. Se por *separação* entendermos simplesmente que a assembléia eleita e a burocracia são coisas distintas, isto será meramente uma afirmação de que duas espécies diferentes de estrutura governamental devem ser tidas como tais; e se por *separação* entendermos que o aspecto político do processo decisório deve ser destacado do aspecto administrativo, isto equivale a dizer que numa transação de mercado há que fazer distinção entre o aspecto de compra e o aspecto de venda, òbviamente duas maneiras diversas de ver a mesma atividade.

O que geralmente se tem em mente, porém, não é qualquer dessas proposições bastante evidentes. Ao invés, a interpretação daquela expressão costuma ser que as assembléias eleitas só devem desempenhar funções políticas e que as burocracias só devem desempenhar funções administrativas. Conforme procurarei mostrar, essa é responsável por uma enorme confusão.

2.1. Equilíbrio de Poder versus Separação de Funções

Êsses conceitos têm sido por vêzes confundidos com uma proposição formulada há muito tempo por Montesquieu, escritor e analista político francês, proposição essa que fazia parte do cabedal doutrinário que originou a Constituição americana e foi muito debatida pelos fundadores do govêrno dos Estados Unidos. Trata-se do princípio da separação dos podêres, idéia que encontrou expressão na doutrina dos pesos e contrapesos entre os podêres, executivo, legislativo e judiciário. Aqui encontramos o conceito de separação e de equilíbrio, mas não a distinção entre funções políticas e administrativas. A confusão surgiu mais tarde, quando alguns começaram a considerar o Poder Legislativo como corporificando a função política e o Poder Executivo como sede da função administrativa.

É muito mais útil ver nos três podêres o exercício concomitante das funções políticas e administrativas. Assim encarada a questão, a separação de podêres não consiste em separar funções, mas em fazer distinção entre estruturas institucionais diferentes, cada qual com sua própria combinação de podêres. A preocupação básica dos fundadores da república americana não foi separar a política de administração, mas resguardar a república da tirania de qualquer facção ou grupo que, apoderando-se do contrôle de algum órgão do govêrno, pudesse tornar-se capaz de impor sua vontade a tôda a sociedade. Em outras palavras, queriam uma separação de podêres como questão de equilíbrio de poder, a fim de salvaguardar, para todos os elementos da população, o princípio da representação, da mesma forma como o equilíbrio de nomeações entre muçulmanos e cristãos preserva, no Líbano, o equilíbrio político.

A mim, pessoalmente, parece que o equilíbrio de poder é essencial para aumentar a capacidade administrativa do govêrno, assim como é necessário para assegurar a sua sensibilidade política. Vivemos numa época em que objetivos tais como crescimento econômico, rápida industrialização e aumento de produção tornaram-se as metas predominantes para muitos governos. A fim de poder realizar tais objetivos, consubstanciados, por exemplo, em planos qüinqüenais, tem sido dada maior importância à capacidade administrativa do govêrno do que à necessidade de representação. Em muitos países, considera-se o equilíbrio de poder entre instituições rivais prejudicial à eficiência e, por esta razão, tem o povo sido levado a aceitar uma estrutura de govêrno monolítica, esperando ser a melhor habilitada a satisfazer as suas aspirações de rápido crescimento econômico.

Todavia, é minha opinião que formas de govêrno desequilibradas ou monolíticas não sòmente são deficientes em têrmos de representação política, mas, ainda, que, a longo prazo, não podem ser administrativamente eficazes. Os povos de muitos territórios dependentes sacrificaram vidas e fortunas para conquistar sua independência, demonstrando, com isso, que seu desejo de representação no govêrno era tão forte quanto o de possuir uma administração governamental eficaz. Entretanto, a História pode repetir-se, e o faz. Um govêrno chefiado por uma elite asiática ou africana que deixa de atender aos interêsses de alguma importante minoria, certamente ver-se-á

envolvido numa luta política e talvez mesmo em movimentos subversivos, a ponto de ficar abalada a sua capacidade de tomar decisões eficazes. A história recente da Nigéria, do Vietnã, da Birmânia, do Congo e de outros países oferece ampla ilustração dessa assertiva. A eficácia de qualquer govêrno depende não sòmente do bom funcionamento de seu mecanismo de execução de decisões, mas também de sua capacidade de contar com o continuado apoio e a perene lealdade da população.

Na base das estruturas de govêrno encontramos, assim, um problema dialético bastante simples, a saber, a tensão entre dois princípios — o princípio da *capacidade* e o princípio da *igualdade*. Quando falamos em desempenho *administrativo,* pensamos na necessidade de um govêrno mais competente e no aumento da capacidade administrativa do govêrno. Quando falamos em reforma *política,* estaremos mais provàvelmente cogitando da representação de minorias ou mesmo de maiorias que tenham sido dominadas pelo arbítrio de um pequeno grupo governante, e destarte, estaremos falando da necessidade de promover a igualdade ou justiça social. Freqüentemente, a exigência de maior capacidade é manifestada pela ala direita, os elementos conservadores da sociedade, e a exigência de mais igualdade pelos elementos de esquerda, ou liberais. Êsses dois objetivos de reforma podem ser considerados incompatíveis, representando um choque entre tese e antítese, entre direita e esquerda, entre prêto e branco.

O problema dialético só pode ser resolvido se conseguirmos efetuar uma síntese que permita atender simultâneamente às aspirações ou reivindicações conflitantes de maior competência e maior igualdade. Acredito que sòmente um govêrno em que haja equilíbrio de poder possa satisfazer essas expectativas aparentemente contraditórias. Em outras palavras, se nos concentrarmos num esfôrço de reforma administrativa visando a aumentar a capacidade governamental, sem ao mesmo tempo nos assegurarmos de estar sendo satisfeita a necessidade de maior igualdade política, haverá perturbações revolucionárias que anularão tudo quanto se possa ter ganho na luta pela maior eficiência. Daí se segue que às vêzes a melhor maneira de aprimorar a administração pode ser pugnar por um sistema político mais representativo, e, como recíproca verdadeira, que, outras vêzes, o caminho mais promissor para se alcançar a reforma política será envidar esforços por conseguir maior competência administrativa. Qual dêsses dois cursos de ação deve ser seguido é coisa que não pode ser determinada por especulação ou raciocínio apriorístico. Tal como na diabete, moléstia que exige primeiro descobrir se o fluxo de insulina é demasiado ou insuficiente para depois decidir o que fazer, assim, também, na reforma governamental é preciso compreender a dinâmica do sistema antes que se possa dizer qual a espécie de reforma indicada.

O que afirmei acima sem dúvida é muito abstrato e por isto vou tentar torná-lo mais concreto descrevendo uma série de pontos e formas de equilíbrio indispensáveis num govêrno moderno que pretenda atingir os dois objetivos assinalados — capacidade administrativa e igualdade. A propósito, vale mencionar que nas sociedades tradicionais, em grande parte agrícolas ou pastoris, não havia necessidade dêsses complicados mecanismos de

equilíbrio. Entretanto as revoluções científicas e industrial criaram problemas de tamanha complexidade que em nosso tempo torna-se indispensável uma forma de govêrno muito mais requintada. Demais, quanto mais rebuscada fôr a estrutura, maior a probabilidade de sofrer pane e parar de funcionar, tal como um relógio de precisão tem mais probabilidade de parar do que um relógio solar.

2.2. Funções Administrativas versus Estruturas Burocráticas

Antes de abordarmos alguns dos fatôres específicos de equilíbrio necessários ao funcionamento de um govêrno moderno, desejo sumariar, de um modo geral, as idéias que expus acima, ilustrando, através do Quadro 1, a distinção básica entre estruturas de govêrno e as funções por elas desempenhadas.

QUADRO 1 — MATRIZ ESTRUTURAL — FUNCIONAL

ESTRUTURAS		FUNÇÕES	
	Administrativas	*Políticas*	*Outras*
1. Burocracia	A1	B1	C1
2. Assembléia Eleita	A2	B2	C2
3. Sistema Partidário	A3	B3	C3
4. Sistema Judiciário	A4	B4	C4
5. Chefe do Executivo	A5	B5	C5
6. Cidadãos	A6	B6	C6

Êste quadro representa uma matriz estrutural-funcional simplificada, cujas linhas horizontais representam diversas estruturas governamentais, e as colunas verticais representam algumas das muitas funções que podem ser desempenhadas por tais estruturas nas sociedades em que são encontradas. O quadro sugere duas maneiras por que pode ser organizada a investigação do comportamento governamental. Podemos começar por uma estrutura importante, como por exemplo, a burocracia, e depois de identificá-la claramente, olhar as várias funções — administrativa, política e outras — que desempenha. Isto significa que procuraríamos preencher as células A1, B1, e C1.

Como alternativa, poderíamos começar por determinada função, como, por exemplo, a função administrativa, e procurar descobrir como é executada. Neste caso, olharíamos tôdas as estruturas que contribuem para o desempenho dessa função, incluindo não sòmente a burocracia, mas também assembléias eleitas, os partidos políticos, os tribunais, o chefe do executivo e os cidadãos em geral. Em outras palavras, tentaríamos preencher as células A1, A2, A3 A4, A5 e A6. Infelizmente, por identificar burocracia com função administrativa (fato ilustrado pela prática, tão comum, de usar as palavras *administrador* e *burocrata* como sinônimas), tende o sistema de análise administrativa mais em voga a restringir-se a uma única célula — A1. E, no entanto, não será possível compreender nem a administração nem a burocracia se limitarmos nossa atenção a sòmente essa célula.

O quadro também poderá ajudar-nos a entender a relação entre o conceito de equilíbrio de poder e o conceito de separação de funções, diferente daquele. Quando falamos em equilíbrio de poder no govêrno, referimo-nos a relações entre instituições, como as enumeradas de 1 a 6, e também, evidentemente, a relações entre os componentes estruturais de cada uma dessas instituições. Em contraposição, a análise da separação de funções envolve o estudo das relações entre determinados aspectos de qualquer sistema, conforme simbolizado pelas colunas A, B e C do Quadro 1.

Na discussão que se segue, começaremos por examinar algumas — não tôdas — das estruturas-chave listadas no Quadro 1, as relações de poder entre elas, e bem assim algumas interações que se verificam entre as partes componentes, tendo em vista suas repercussões no desempenho de funções administrativas e políticas (as colunas), principalmente das administrativas. Em outras palavras, meu enfoque será considerar a função administrativa, na medida em que é afetada por mecanismos de equilíbrio dinâmico existentes entre as estruturas que compõem o govêrno e dentro dessas próprias estruturas.

3. Alguns Equilíbrios Essenciais

Pode-se principiar o exame de um sistema dinâmico constituído de partes inter-relacionadas quase que em qualquer ponto, visto que haverá sempre elos que, no devido tempo, farão a ligação entre tôdas as partes. Todavia, pareceu-me vantajoso seguir uma determinada seqüência, a saber:

1. o chefe do executivo em relação ao ente político;
2. a burocracia em relação a seu contexto;
3. o sistema de partidos políticos;
4. o conjunto de instituições que cercam a assembléia eleita;
5. a própria assembléia eleita;
6. a própria burocracia;
7. os cidadãos em geral, em sua relação com o govêrno.

Na parte restante dêste ensaio serão submetidas numerosas proposições. Terão forma simplificada e categórica, a fim de poupar espaço e permitir maior clareza de apresentação. Entretanto, cada uma das proporções, para ser mais precisa, deveria conter certas ressalvas, tais como por exemplo, *em igualdade de condições*. Com efeito, às vêzes surgem fôrças imprevistas — decorrentes de fatôres culturais, intervenção externa ou instituições fora do comum — que são capazes de neutralizar a influência das pressões que normalmente afetam a operação de um sistema.

É importante ter em mente que as proposições são úteis quando servem para explicar grande número de casos. É normal que tôda proposição tenha suas exceções, mas é preciso ter cuidado. Quando as exceções são muitas, cabem duas providências alternativas: ou se reformula a proposição radicalmente, em sua essência, ou então introduzem-se ressalvas para as situações que fujam à regra geral.

Cumpre não esquecer que o presente ensaio é especulativo e heurístico. Formula um conjunto de proposições inter-relacionadas, com o objetivo de estimular a discussão. Está claro que essas hipóteses ainda dependem de verificação pela pesquisa empírica.

3.1. O Chefe do Executivo

A chefia do executivo constitui, sem dúvida, uma instituição extremamente antiga, talvez a mais antiga de tôdas as instituições de govêrno, e continua existindo, até hoje, em virtualmente todos os países. Trata-se de uma função que se identifica pelas mais diversas denominações — presidente, rei, imperador, sultão, califa, czar, e assim por diante. Nos tempos antigos, e nou-se mais importante determinar se os podêres do executivo são amplos do chefe do executivo; daí provém a distinção entre governantes hereditários e eleitos, distinção que até hoje continua marcando a diferença entre monarquia e república.

Depois da invenção da burocracia, porém, o modo de seleção do chefe de Estado, do chefe do Executivo, deixou de ter relevância decisiva. Tornou-se mais importante determinar se os podêres do Executivo são amplos ou restritos, marcando-se o contraste entre poderosas monarquias burocráticas e reis e imperadores feudais fracos, entre presidentes investidos de podêres ditatoriais e presidentes com função meramente simbólica. As variações quanto ao poder do chefe do Executivo passaram a ser mais importantes do que o processo de escolha.

Atualmente, há que assinalar ainda uma terceira distinção no que se refere ao chefe do Executivo, distinção essa ainda mais importante para o govêrno moderno — assim considerado a partir do surgimento das assembléias eleitas — do que o modo de escolha e o poder relativo do cargo. Esta terceira distinção diz respeito à *responsabilidade* da chefia do executivo, isto é, à obrigação de prestar contas. A Presidência da República americana é forte e a Presidência da França (4.ª República) era fraca; ambas, porém, eram *responsáveis*. Sendo o Presidente dos Estados Unidos eleito cada

quatro anos, o cargo não é vitalício, como, por exemplo, o dos membros da Suprema Côrte. Isto significa que o poder da Presidência da República, nos Estados Unidos, embora muito grande, precisa ser exercido dentro dos estritos limites impostos ao cargo. Antigamente, o grau de poder discricionário de que dispunha um chefe de executivo não tinha demasiada importância, porque a tecnologia e os mecanismos a seu alcance não eram suficientemente poderosos para que pudesse causar grandes estragos. Hoje, porém, um presidente irresponsável poderia precipitar a destruição da humanidade dando início a uma guerra atômica. Mesmo em países pobres, a moderna tecnologia de govêrno, compreendendo formas complexas de organização burocrática, permite aos governantes impor contrôles outrora inimagináveis.

A necessidade de ser um chefe de executivo obrigado a dar contas de seus atos (especialmente tratando-se de um Poder Executivo forte) é, por isso, muito maior nos governos modernos do que o era antigamente. As oportunidades que se oferecem hoje a um chefe de executivo para manipular desequilíbrios entre as estruturas componentes do govêrno — especialmente, por exemplo, entre os setores militares da burocracia e um ou mais partidos políticos — e também para explorar rivalidades e alianças internacionais a fim de incrementar o seu poder pessoal, têm dado origem a ditaduras personalistas, tão bem exemplificadas por Hitler, Mussolini, Stalin e um crescente número de chefes de executivo hereditários e eleitos no mundo não-ocidental. O Govêrno discricionário dêsses homens não sòmente estriba-se nos desequilíbrios entre outras partes componentes do govêrno mas, na verdade, agrava êsses desequilíbrios. Destarte, o primeiro *contrapêso* que se faz mister para assegurar o funcionamento eficaz de um govêrno moderno é a *obrigação do chefe do executivo de prestar contas de seus atos*. Só isto, porém, não basta.

Há casos em que o papel de um chefe de executivo reduz-se ao de um mero títere, ficando o exercício de todos os podêres de govêrno a cargo de outros órgãos. Esta situação também traz consigo conseqüências perigosas, embora talvez não tão sérias quanto a não-responsabilidade. Em qualquer sociedade, o povo, inclusive mesmo as autoridades públicas, necessita de símbolos unificadores. Precisa sentir-se identificado, não apenas pessoalmente, mas também socialmente. A legitimidade do govêrno fica fortalecida aos olhos do povo quando o chefe do executivo desempenha funções cerimoniais, fala ao povo sôbre os importantes problemas da nação e seus objetivos a longo prazo, e se constitui o vértice de lealdades pessoais. Dizer que uma pessoa está a serviço de Sua Majestade dá maior expressão ao cargo público que exerce, ainda que na realidade o monarca não tenha o poder de tomar decisões políticas de importância.

O equilíbrio na chefia do executivo exige, pois, *responsabilidade* e *circunspecção*. Não pode nem ser irresponsável nem banal. Sem êsse equilíbrio, podemos chegar à catástrofe pelo arbítrio do governante que comete cada vez mais erros e cria cada vez mais inimigos, ou à fraqueza do govêrno pela inexpressividade da função de chefe do executivo que solapa a legitimidade e a credibilidade de um regime. Um executivo equilibrado,

em que se combinem a responsabilidade e a circunspecção, favorece tanto a eficácia administrativa quanto a sensibilidade política do govêrno, ao contrário do que acontece com um executivo desequilibrado, que prejudica uma ou outra, ou ambas.

3.2. A Burocracia, Relações Externas

Embora a burocracia não seja uma instituição tão antiga quanto a chefia do executivo, remontam suas origens aos velhos impérios do Oriente Médio, da China e de Roma. Hoje em dia encontramos em pràticamente todos os países do mundo burocracias mais ou menos desenvolvidas. Seu poder político vem aumentando *pari passu* com a sua competência na administração das leis do país. Nos governos tradicionais não se cogitava de restringir o poder político dos funcionários nomeados porque, subordinados à autoridade do governante, concentravam em suas mãos todos os podêres de govêrno. A principal distinção entre os diferentes tipos de govêrno dotados de burocracias nas sociedades tradicionais consistia na distribuição do poder entre os funcionários. De um modo geral, quanto maior o número de cargos obtidos por herança, tanto mais *feudal* o sistema, e tanto maior a concentração local de poder; quanto mais eram as nomeações controladas pelo governante e seus principais subordinados, mais centralizado e *burocrático* o sistema de govêrno.

Em suma, as entidades políticas tradicionais também apresentavam um equilíbrio de poder. O poder dos funcionários variava na razão inversa do poder dos governantes, o que quer dizer que quanto mais poderosos os senhores feudais, mais fraco o governante, e quanto mais poderoso o governante, menos poderosos os burocratas. As entidades políticas tradicionais conseguiram estabelecer uma tensão, tênue mas produtiva, entre êsses dois grupos de instituições rivais.

Com a superveniência de eleições, partidos políticos e assembléias, como instituições suplementares para a mobilização do poder, a dinâmica das entidades políticas tradicionais foi substituída por uma nova forma de equilíbrio, em que a autoridade de funcionários eleitos podia ser contraposta à dos cargos hereditários. As autoridades eleitas, como mais representativas, começaram a ter um papel mais importante como formuladoras de decisões, e os funcionários de nomeação, sendo mais especializados e de ação mais continuada, passaram a dedicar maior atenção à implementação das decisões. Não obstante, continuaram em tôda parte as burocracias a desempenhar importante papel no processo decisório político e, como recíproca, o papel das autoridades eleitas também tornou-se extremamente importante nas decisões administrativas do govêrno. O ponto crucial, aqui, é que com a ascensão do sistema de assembléias eleitas aumentou consideràvelmente a capacidade dos governos de controlarem a burocracia, desaparecendo virtualmente a função pública hereditária — embora persistam ainda resquícios do antigo sistema sob a forma de nepotismo.

Infelizmente, a análise da relação entre burocracia e instituições extraburocráticas (especialmente a assembléia eleita e o sistema partidário) tem sido confundida com a questão de *separar* a política da administração, problemas sem dúvida correlatos, mas inteiramente diversos. Daí a infundada, mas nem por isso menos freqüente, conclusão de que as assembléias eleitas devem monopolizar o poder político, e que as burocracias devem ser puramente administrativas, servindo de instrumento e sob o domínio das estruturas eleitorais de govêrno. Êsse equívoco básico contribuiu, evidentemente, para a errônea idéia de que se pode realizar uma reforma administrativa mudando apenas a estrutura organizacional e os métodos empregados nas burocracias, sem dar atenção à relação entre burocracia e instituições eletivas.

Enfoque melhor para estudar as relações entre burocracias e instituições extraburocráticas é o equilíbrio de poder. Havendo equilíbrio, o poder burocrático é contrabalançado pelo poder de outras instituições, tais como partidos políticos ou assembléias eleitas, tribunais, grupos de interêsses, imprensa e associações profissionais. Havendo equilíbrio, a burocracia participa das funções políticas, ajudando a moldar leis e diretrizes do ente político. Pode desempenhar bem esta função porque precisa consultar e obter o consentimento de autoridades eleitas. Como recíproca, as funções administrativas do ente político são melhor desempenhadas quando existe aquêle equilíbrio, porque neste caso as autoridades eleitas podem controlar a atuação dos burocratas nomeados, recompensando o trabalho bem feito e punindo o mau desempenho.

Em suma, a separação de podêres, que tanto atraía a atenção dos fundadores da república americana, não visava a separar as funções políticas das funções administrativas, mas a institucionalizar diferentes tipos de poder, que se contrabalançassem e ao mesmo tempo permitissem a cada ramo do govêrno melhor cumprir as variadas funções que lhes eram afetas.

A idéia de separação de podêres não é difícil de compreender, e bem se percebe que dois componentes relativamente autônomos precisam trabalhar em cooperação para que o sistema possa prosperar. No entanto, não é nada fácil fazer com que equilíbrio e cooperação se produzam, pois na verdade, a tendência natural em tôda luta pelo poder é a supremacia de uma das facções. Contudo, na maioria das democracias ocidentais, tem sido conseguido um equilíbrio razoável — jamais perfeito — entre êsses componentes básicos, levando os cientistas políticos a geralmente não se aperceberem das reais dificuldades que tiveram de ser vencidas para alcançar êsse resultado e a ignorarem a probabilidade, já manifesta em muitos países, especialmente na Ásia, na África e na América Latina, da prevalência de situações de desequilíbrio.

Há duas hipóteses de desequilíbrio lògicamente possíveis, no que se refere ao poder da burocracia: a) burocracia pode ser absolutamente dominante; b) pode estar reduzida a uma total impotência. Quando a burocracia é a fôrça suprema, nenhuma outra instituição é capaz de fazer com que os funcionários prestem conta de sua atuação, e assim provàvelmente abusarão do poder para satisfação de interêsses próprios. Muito embora seja

possível, até certo ponto, fazer com que certos setores de uma burocracia fiquem colocados em oposição uns aos outros — como, por exemplo, o Conseil d'État em relação aos demais órgãos da burocracia francesa — a longo prazo, dificilmente poderá a burocracia policiar-se sem auxílio externo. Numa entidade política governada por sua burocracia (incluindo-se aí o setor militar), quaisquer esforços que se limitem a reformar a organização burocrática dificilmente terão por conseqüência uma administração melhor. Sejam quais forem as melhorias processuais e estruturais que se introduzam, e por melhor que seja o treinamento dos funcionários, as pressões inerentes à função governamental tenderão a anular a capacidade administrativa.

Quando se fala em burocracia dominante, muitos pensam logo num Govêrno dirigido por servidores públicos. Entretanto, também os militares são funcionários nomeados. Quando a burocracia domina, presume-se que algumas autoridades governamentais assumem o contrôle e nomeiam os ocupantes de cargos-chave, tais como ministros e diretores-gerais. Em outras palavras, o contrôle do estado burocrático resulta, necessàriamente, de uma luta intraburocrática pelo poder, eis que, por definição, não se baseia em eleições nem provém de direitos hereditários. Nessa luta, a probabilidade de vitória é dos militares, os quais, porém, detendo o poder precisam da ajuda de funcionários civis, possuidores de competência técnica necessária para evitar o colapso do govêrno.

Enquanto houver luta intraburocrática pelo poder, prevalecerão razões políticas sôbre considerações de ordem administrativa nas nomeações e na escolha de diretrizes. É lícito pois, concluir que uma burocracia dominante necessàriamente subordinará os fatôres administrativos aos fatôres políticos, com prejuízo da ação administrativa.

Outra hipótese de desequilíbrio se verifica quando a burocracia é fraca demais. O principal indício de fraqueza é a prevalência do sistema de pistolão nas nomeações para o serviço público — amigos e parentes dos correligionários políticos dos grupos dominantes, no partido do govêrno ou na assembléia, passam a ocupar os postos principais da burocracia. São pessoas que além de não possuírem a necessária experiência ainda aprenderam ser preferível agradar os padrinhos políticos a procurar adquirir competência profissional ou técnica. Ainda neste caso, o resultado, forçosamente será o declínio da eficácia administrativa.

Em suma o desequilíbrio entre o poder da burocracia e o poder das instituições extraburocráticas nos governos modernos, tem efeito deletério sôbre o desempenho da administração pública. Acredito que também prejudique a ação política: o desequilíbrio significa menos capacidade e também menos igualdade. Contudo, não é tarefa fácil manter um real equilíbrio nas relações externas de uma burocracia. O que é necessário para proteger êsse equilíbrio? Para responder a esta pergunta, temos que olhar mais de perto a estrutura interna da burocracia e os característicos das instituições extraburocráticas. Vejamos, inicialmente, os últimos.

3.3. O Sistema Partidário

Na maioria dos governos modernos, a assembléia eleita representa, sem dúvida, o centro formal do poder extraburocrático. Entretanto, dificilmente poderia a assembléia, em si, mobilizar tal poder, pois consiste apenas num grupo de homens que se reúnem para discutir e votar projetos de leis. O que lhe dá fôrça e influência junto ao govêrno é a qualidade das suas decisões e o sentimento de que são representativas e têm aprovação geral. Normalmente isto significa haver o sistema eleitoral conseguido escolher para a assembléia pessoas respeitadas e capazes de sentir as necessidades e aspirações dos constituintes. Se a eleição vai recair sôbre pessoas de gabarito depende muito dos partidos. Em muitas assembléias, as decisões são tomadas pelo partido político dominante, cujos representantes na assembléia apenas legitimam as decisões. Assim sendo, o funcionamento do sistema partidário geralmente torna-se decisivo para a eficácia de uma assembléia eleita.

Cumpre, por isso, examinar mais de perto êsse sistema de partidos políticos. Também aqui vemos que há necessidade de equilíbrio. Comecemos por algumas definições. Entendemos por partido político, ou simplesmente *partido,* qualquer organização que apresente candidatos a eleição para uma assembléia. Organizações que não apresentam candidatos naturalmente também podem ter objetivos políticos e desfrutar grande poder, mas não são partidos. A organização ou as organizações que apresentam a totalidade dos candidatos a uma assembléia constituem o seu sistema partidário. O sistema pode, portanto, conter apenas um partido ou dois ou mais partidos. Se houver dois ou mais partidos, e um dêles não conquistar tôdas as cadeiras, ou não mais de 75% das mesmas, podemos considerar o sistema partidário dessa assembléia um *sistema partidário aberto*. Em outras palavras, um sistema partidário é aberto quando os competidores do partido dominante fazem no mínimo 25% dos representantes.

Quando um sistema partidário é aberto, provàvelmente será também equilibrado. Convém salientar, porém, que mesmo tratando-se de um partido oficial ou de govêrno pode haver oportunidade para oposição, que se verificaria dentro de suas próprias fileiras, como ocorre por exemplo, nas votações de um congresso do partido. O importante é que se o partido do govêrno, ou a facção dominante dêsse partido, não tem que enfrentar uma real oposição, prontamente descambará para o arbítrio e o favoritismo. A presença de uma oposição atuante, permite aos que discordem do comportamento da elite dominante formular as suas críticas e buscar apoio para seus pontos de vista. As críticas, evidentemente, teriam pouco sentido se não pudessem levar a uma diminuição do poder do grupo governante. Nestas condições, o sistema partidário sòmente estará em equilíbrio se a oposição, seja dentro ou fora do partido dominante, obtiver o número suficiente de votos para obrigar o grupo governante a corrigir os seus erros, com defesa contra essa ameaça à sua influência e permanência no poder.

Verifica-se, portanto, que um sistema partidário equilibrado permite a presença de partidos oposicionistas atuantes (ou facções de oposição dentro do partido governante) com o que se geram fôrças capazes de corrigir o comportamento incorreto ou ineficaz do partido governante (ou grupo dominante no partido). Todavia, não basta haver oposição para haver equilíbrio; com efeito é perfeitamente possível que num sistema partidário tanto o partido dominante quanto a oposição sejam ineficazes. Para que o sistema partidário seja equilibrado é preciso que haja um partido majoritário capaz de mobilizar considerável suporte popular. Isto não quer dizer que tôda a população, ou mesmo metade dela, necessàriamente tenha que apoiar o partido ou partidos dominantes. Não tenho certeza do que seja a melhor medida de capacidade de um partido dominante ou de uma coalizão de partidos; direi apenas que, juntos, devem poder contar com o apoio de uma proporção substancial do eleitorado.

Um sistema partidário equilibrado é, em outras palavras, aquêle em que o partido dominante (ou coalizão) consegue mobilizar considerável apoio eleitoral, sem prejuízo da liberdade dos partidos de oposição (ou facções partidárias) para organizarem e mobilizarem bases eleitorais próprias. O equilíbrio pode ser desfeito se não se verificar qualquer dessas condições, ou seja, em outras palavras, se 1. *o partido dominante (ou coalizão) não consegue substancial apoio;* ou se 2. *não se forma uma oposição.* Num sistema unipartidário pode conseguir-se o equilíbrio se a facção dominante no partido permita que se formem facções oposicionistas; a hipótese é possível, porém menos provável e mais precária do que uma oposição que se organiza através de partidos rivais.

O sistema partidário equilibrado parece constituir, também, uma condição para o equilíbrio entre a burocracia e as instituições extraburocráticas. Quando o partido ou coalizão dominante consegue mobilizar considerável suporte popular, suas decisões terão ampla aceitação, de modo que a burocracia não poderá permitir-se desatendê-las. Vê-se, pois, que o apoio eleitoral do partido ou coalizão governante é um elemento necessário para pear o poder burocrático nos governos modernos.

Em contraposição, a liberdade dos partidos (ou facções) de oposição para se organizarem constitui uma garantia para a burocracia, visto que qualquer partido de govêrno sofre a tentação de abusar dos despojos políticos. A prática intensiva do pistolão nas nomeações para o serviço público provoca justas críticas, pois tolhe a eficácia da administração, minando a popularidade do govêrno; por outro lado, dá fundamento às alegações de haver o partido dominante usurpado o poder para satisfação de interêsses próprios em detrimento da coisa pública. É portanto, do interêsse dos funcionários de carreira, numa burocracia, insistir na salvaguarda dos direitos dos partidos (ou facções) de oposição.

As burocracias, contudo, não têm condições de amparar os partidos de oposição sem ajuda de algum aliado. Tal aliado encontram-no na assembléia eleita, instituição que passaremos a analisar.

3.4. O Sistema Constitutivo

A maioria dos países possui, hoje, uma ou duas assembléias nacionais eleitas. Duas assembléias eleitas constituem geralmente um só legislativo bicameral; no presente trabalho, cada câmara será considerada uma assembléia, ficando entendido que no ente político pode haver mais de uma. Está claro que não poderia haver assembléia eleita sem um mecanismo para eleição de seus membros. Com efeito, ela é parte integrante de uma instituição maior que compreende um sistema partidário, um processo eleitoral e uma ou mais assembléias eleitas. Infelizmente, não dispomos de um têrmo universalmente aceito para designar essa instituição básica dos governos modernos. Por uma questão de ordem prática vou denominá-lo o *sistema constitutivo*. O nome não importa, o que importa é olhar o sistema como um todo e considerar a posição relativa da assembléia dentro do mesmo. Podemos melhor compreender a importância de uma assembléia se a vemos no contexto de seu sistema constitutivo.

O sistema constitutivo precisa de equilíbrio para ser eficaz, mas tal equilíbrio só pode ser conseguido quando a assembléia divide o poder com o sistema partidário. Cada elemento, nesse ponto de equilíbrio dinâmico, necessita do outro. Acredito que o sistema partidário sòmente pode ter equilíbrio se estiver justaposto a uma assembléia polìticamente forte. Essa assembléia poderá ser inclusive um elemento estrutural do partido governante, mas é muito mais provável que seja eficaz se não o fôr. Por outro lado, necessita a assembléia de um sistema partidário polìticamente eficaz para poder exercer uma influência expressiva na entidade política a que pertence. Vejamos por que razão tornam-se necessários êsses relacionamentos.

A assembléia necessita de um sistema partidário eficaz para mobilizar suficiente apoio popular que torne suas decisões legítimas e exeqüíveis. Em outras palavras, se o sistema partidário não lograr êxito em assegurar um real suporte público para seus candidatos, os eleitos serão tratados com pouco respeito. Se a burocracia resolver não tomar conhecimento de seus atos e não executar as medidas que determinarem, ou se os tratar como fantoches, ninguém reclamará.

A eficácia da assembléia depende da realidade do apoio que lhe empresta o povo, e êsse apoio sòmente pode ser mobilizado pela ação do sistema partidário, que alcança uma grande proporção do público socialmente mobilizado.

Como recíproca, o equilíbrio de um sistema partidário só pode ser mantido se a assembléia fôr razoàvelmente forte. Um partido político governante é muitas vêzes tentado a impor normas com o fim de assegurar-se o poder em detrimento da oposição. Dispondo de maioria na assembléia, pode propor normas ou leis restritivas da liberdade de ação de seus críticos; a assembléia, porém, se fôr equilibrada, conforme se verá adiante, saberá resistir à aprovação de tais normas. Cumpre notar, todavia, que a resistência à supressão dos direitos de oposição só pode sair vencedora se a assembléia

tiver fôrça bastante, o que vem demonstrar que a proteção dos partidos oposicionistas muito depende do poder das assembléias.

Tratando-se de um sistema de partido único, é claro que a assembléia eleita será dominada pelo partido governante, não havendo como garantir direitos de oposição a partidos minoritários. Todavia, dentro do próprio partido dominante poderá ser criado um equivalente funcional, representado pela convenção nacional do partido. Se êsse congresso, que constituído por eleição, fôr suficientemente poderoso, poderá ser capaz de resguardar os direitos das facções oposicionistas acaso existentes no partido.

Um sistema partidário equilibrado requer, conforme vimos, equilíbrio de poder entre a assembléia eleita e o sistema partidário, ou seja, um sistema constitutivo equilibrado. Se a assembléia fôr poderosa demais, o que significaria um funcionamento imperfeito do sistema partidário, carecerá de suporte popular adequado para seus atos, não permitindo ao sistema constitutivo impor-se à burocracia de maneira a assegurar eficiência administrativa, para nem falar em sensibilidade política. Se a assembléia, porém, fôr demasiado fraca — seja uma assembléia nacional ou uma assembléia de partido — a oposição não poderá ter garantias e o sistema de partido governante ràpidamente degenera em govêrno de uma facção, minando, assim, o precário equilíbrio entre o partido e a burocracia estatal. O resultado dêsse desequilíbrio no sistema constitutivo pode tomar qualquer dos rumos — dominação pelo partido ou dominação pela burocracia.

3.5. A Assembléia Eleita

Acabamos de ver que o equilíbrio entre a burocracia e seu contexto extraburocrático exige um sistema partidário equilibrado, e que um sistema partidário equilibrado só pode prevalecer se houver equilíbrio entre êle e uma assembléia eleita, isto é, havendo equilíbrio no sistema constitutivo. Cabe, agora, indagar dos requisitos que poderão dar à assembléia eleita maior ou menor possibilidade de exercer poder efetivo no seu sistema constitutivo, pois que isto parece ser um fator crucial para o equilíbrio do sistema partidário e, por conseqüência, do próprio ente político.

Parece razoável admitir que a assembléia tem que estar em equilíbrio para poder exercer real poder em seu sistema constitutivo. O equilíbrio de uma assembléia depende das relações entre seus elementos majoritários e minoritários. Òbviamente, se na assembléia existe uma maioria, esta poderá vencer os grupos minoritários, de modo que não há como pretender um equilíbrio perfeito. Contudo, de certa forma pode haver equilíbrio e parece-me que se isto não acontecer, a assembléia não terá condições de desempenhar um papel politicamente eficaz no sistema constitutivo. Duas são as dimensões de variação da maioria e da minoria numa assembléia eleita, a saber, *tamanho* e *atitude*. Examinemos êsses fatôres.

Entendo por tamanho a proporção do número total de membros de uma assembléia que constitui, respectivamente, a maioria e a minoria. A minoria precisa ser suficientemente numerosa para ser eficaz, e a maioria não

pode ser tão grande que se torne esmagadora. Sem uma análise comparativa de um regular número de assembléias não poderemos afirmar com muita confiança qual deva ser a proporção ideal. Admitamos, porém, para fins de discussão, que seja 25-75. Quero dizer, com isto, que a minoria deva contar, no mínimo, com 25% dos membros da assembléia, e a maioria deva ter mais de 75%. Essas percentagens provàvelmente são exageradas ante a realidade concreta, e é bem possível que uma razão 35-65 fôsse melhor, isto é, um mínimo de 35% na minoria e não mais de 65% na maioria.

A importância da proporção está em que quando a minoria é bastante expressiva, basta que obtenha um número relativamente pequeno de votos da maioria para inverter o resultado de uma decisão. Isso fortalece a posição dos membros da assembléia, porque seu apoio se torna indispensável à elite dominante na assembléia, e provàvelmente também ao govêrno. Em outras palavras, a vida torna-se interessante para um deputado pertencente a uma maioria modesta, o que não ocorre quando a maioria é tão maciça que reúne mais de 75% dos votos. Havendo uma maioria de tais proporções, a defecção de qualquer grupo pequeno não afetará o resultado das votações. Nesse caso, o custo da defecção normalmente será maior do que a recompensa, razão por que a elite pode ter como certo o apoio da maioria.

Desta análise decorrem duas observações. Primeiro, se a situação na assembléia permite uma atuação destacada e produtiva dêsse órgão, homens de ambição e dotados de boas qualificações se interessarão por ingressar nela. Por outro lado, à medida em que melhora a qualidade dos integrantes da assembléia, terá o eleitorado mais confiança nas suas decisões, e êles, por sua vez, terão mais competência para examinar os projetos de leis. Além disso, quanto mais necessário fôr o voto de um membro da assembléia, mais consciência terá de sua responsabilidade, o que por certo o fará levar a sério as suas obrigações e dar meticulosa atenção aos problemas legislativos.

Também para a minoria, se tiver expressão numérica — por exemplo, mais de 25% — haverá importantes conseqüências. A primeira delas é que dada a possibilidade de transformar-se em maioria, seja nas próximas eleições, seja convencendo um número suficiente de integrantes da maioria a votar com ela, encontram os seus membros um grande incentivo para transigência e formação de frente única em assuntos de relevância. Com isto, cria-se uma *oposição* unida e não apenas uma congérie de *dissidências* fragmentadas. As dissidências, embora concordes em seu antagonismo à maioria, não conseguem entender-se quanto a um curso de ação positiva. Em suma, para que se forme uma oposição cerrada, é preciso que a minoria conte com uma percentagem expressiva dos membros da assembléia.

Outra conseqüência é a mudança de atitude. Cumpre distinguir entre a Constituição, ou seja, as regras do jôgo, o resultado dos debates sôbre determinado problema, política ou projeto de lei. É possível haver concordância dos membros da assembléia quanto às normas processuais que regem a tomada de decisões, sem prejuízo de uma total discordância quanto aos problemas concretos em discussão. Quando os membros da minoria aceitam a Constituição, as normas básicas do ente político, podemos dizer que sua

atitude é *pró-sistema*. Mas quando rejeitam essas normas, sua orientação é *anti-sistema.*

Está claro que uma assembléia haverá de funcionar muito melhor quando os integrantes da minoria se dispõem a aceitar as regras do jôgo. Se forem anti-sistema tenderão a deturpar todos os assuntos em pauta a fim de desacreditar o sistema de govêrno e aumentar o número de adeptos dedicados à sua destruição. Quando a minoria é muito reduzida tende a desanimar, tornando-se exacerbada e hostil. Isto faz com que pequenos grupos de dissidentes passem a criticar mais o sistema do que as proposições específicas submetidas à assembléia pela elite governante. Sabendo que serão sempre vencidos na votação, não têm maior interêsse nos problemas em si. Em outras palavras, uma minoria expressiva provàvelmente será relativamente unida e terá orientação pró-sistema, enquanto minorias muito insignificantes tendem a ser fragmentadas e anti-sistema.

As atitudes da maioria também são importantes. Entretanto, uma vez que a maioria vence as divisões, é lícito admitir que seus membros se incluem a apoiar o *govêrno,* com o que não me refiro ao sistema de govêrno, mas o grupo de pessoas no poder, seja o Chefe do Executivo, o Gabinete ou a elite dirigente. É bem possível que a maioria de uma assembléia seja antigovêrno. Quando a maioria de uma assembléia é pró-govêrno, tende a verificar-se uma aliança simbiótica entre o executivo e o legislativo, seja *presidencial,* ou *parlamentar* o regime constitucional vigente. Isto resulta numa conjugação de cooperação e compartilhamento de poder.

De outra parte, quando a maioria é antigovêrno, as relações entre as assembléia e a burocracia tornam-se tensas, e a própria maioria tende para a instabilidade. No regime presidencial, em que o chefe do executivo é eleito diretamente e o mandato da assembléia é por prazo determinado, essa situação tende a produzir um impasse no govêrno, ou então se resolve mediante acôrdos, um tanto constrangidos, entre as duas facções rivais. Apesar de tudo, porém, continuaria a assembléia em estado de equilíbrio, embora precário.

Se a estrutura constitucional fôr parlamentar, em que o Poder Executivo necessita de suporte da assembléia para sobreviver, uma maioria antigovernamental provocará necessàriamente a queda do govêrno ou a dissolução da assembléia. Isto acarreta instabilidade e crise, podendo, numa hipótese extrema, levar à extinção da assembléia e implantação de um regime discricionário, ou, então, a uma sucessão de crises que teriam, como conseqüência, o *imobilismo*. Quando a maioria da assembléia é favorável ao govêrno ou, pelo menos, capaz de transigência política com o govêrno, podemos considerá-la uma maioria *estável*. A maioria, òbviamente, tem, por definição, mais de 50% dos votos de uma assembléia, mas no sistema parlamentarista a maioria pode mudar, do dia para a noite, por efeito de recomposições políticas através das quais se formam novas coalizões, com a conseqüente queda do ministério. Assim, digamos que para uma assembléia estar em equilíbrio, a maioria não deve ser apenas modesta em número (não mais de 75%), mas também razoàvelmente estável. O conceito de estabilidade pode ser operacionalizado em têrmos da continuidade, no tem-

po, de uma determinada maioria — talvez, em média, um ano pelo menos. Em outras palavras, se num período de dez anos, a maioria de uma assembléia tenha perdurado durante um ano, ou mais, diremos que essa assembléia possuía maiorias estáveis.

Resumindo, pois, assembléia equilibrada é aquela em que a maioria é pequena e estável, e a minoria expressiva e pró-sistema.

Em contraposição, uma assembléia desequilibrada pode apresentar desequilíbrio de duas formas. Se a maioria fôr esmagadora (neste caso será estável e pró-govêrno), a influência efetiva e qualidade dos membros da assembléia será marcadamente baixa, e a capacidade da assembléia para desempenhar importante papel no sistema constitutivo será também bastante reduzida, com o que fica prejudicado o equilíbrio do sistema constitutivo e do sistema partidário, diminuindo as perspectivas de equilíbrio entre a burocracia e o sistema constitutivo.

De outra parte, uma assembléia pode ser desequilibrada por motivo de instabilidade da maioria e excesso de poder da minoria. Uma assembléia nessas condições torna-se orientada para a minoria e mostra-se incapaz de tomar decisões em assuntos controvertidos; tal assembléia sofre de imobilismo. Tende a desacreditar-se e fazer com que o govêrno se torne indeciso. Sobrevém estagnação, que leva a uma situação caótica e a distúrbios subversivos.

Encarando êste quadro geral por um prisma administrativo e não político, veremos que uma assembléia equilibrada pode aprimorar a atuação administrativa do govêrno por duas razões. Em primeiro lugar, já vimos que muitos dos membros da maioria de uma assembléia equilibrada e bem assim a totalidade dos membros de sua minoria tem interêsse na preservação dos direitos da minoria. A presença de uma minoria significativa aumenta o prestígio e a influência dos membros majoritários que não exercem funções de liderança na Casa. Isto quer dizer que êstes membros de menor influência na maioria, tìpicamente acompanham a oposição na resistência a quaisquer manobras da elite dominante visando a elidir as liberdades civis que são o escudo dos que abertamente criticam o regime e procuram, com as armas da lei, fazê-lo cair.

Argumento semelhante persuade-me de que os interêsses a longo prazo de qualquer assembléia equilibrada, coincidem com os dos funcionários de carreira, na burocracia estatal. A principal alternativa para o critério do merecimento nas nomeações é, em todos os governos modernos, o sistema do pistolão. Presumìvelmente, uma elite governante poderia robustecer o seu poder aumentando o número de correligionários na burocracia. No entanto, uma burocracia muito partidária tenderia a desrespeitar os direitos da minoria e conferir à maioria um poder irresistível. Por esta razão, a existência de uma assembléia equilibrada, que conte com uma minoria expressiva (uma leal oposição), e onde se faça sentir a influência dos políticos desprovidos de função de liderança no partido, depende em grande parte da prevalência, na burocracia, de um sistema do mérito relativamente apartidário. Segue-se daí que o funcionalismo de carreira perceberá, quaisquer que sejam suas divergências com a assembléia eleita, que os interêsses de ambos a longo

prazo, são compatíveis e mesmo simbióticos — os direitos da minoria e o sistema do mérito reforçam-se mùtuamente.

É desnecessário dizer que se o govêrno fôr dominado por servidores de carreira, principalmente militares que se tenham apoderado do poder, os burocratas não necessitarão de uma assembléia para garantir a sua segurança, os direitos de antigüidade e outros privilégios. Sem dúvida, tratarão de cuidar de seus próprios interêsses, mas isto será feito a expensas da responsabilidade no serviço público e da eficiência administrativa — em outras palavras, haverá sinecuras e complacência. Torna-se, pois, uma questão de interêsse público contrabalançar o princípio do carreirismo na burocracia pública mediante um mecanismo que assegure a conformidade entre as leis e políticas do govêrno e o interêsse geral, inclusive um meio que permita recompensar os funcionários por serviços meritórios e puni-los em caso de falta de exação no cumprimento de dever.

Tal mecanismo é proporcionado por uma assembléia equilibrada, sobretudo através das operações de uma maioria estável porém modesta. Vamos dar por suposto encontrarem-se na burocracia os indivíduos mais capacitados para elaborar projetos de lei que atendam às necessidades de uma sociedade em processo de mudança. A grande limitação da organização burocrática é que não institucionaliza um mecanismo que assegure sensibilidade para os interêsses, suscetibilidades e preconceitos dos cidadãos. Em contraposição, a uma assembléia eleita pode faltar capacidade técnica para elaborar leis complicadas, mas é por natureza mais sensível do que a burocracia aos sentimentos e necessidades do eleitorado. Assim, quando a assembléia e a burocracia funcionam num regime de cooperação efetiva, as medidas projetadas pelos funcionários nomeados podem ser examinadas pelos congressistas eleitos em função de sua receptividade para os interêsses e preconceitos do público. O resultado dessa parceria será, sem dúvida, um meio têrmo entre racionalidade e conveniência, mas o fato é que produz uma legislação relativamente viável. Só pode haver administração eficaz quando as leis fundamentais que a burocracia procura aplicar são razoáveis e capazes de remover incompatibilidades inconciliáveis. As leis redigidas só por burocratas muitas vêzes são racionais, porém inexeqüíveis, ao passo que leis feitas só pelas assembléias muitas vêzes entusiasmam a imaginação popular, mas revelam-se irrealísticas e inadministráveis. Uma maioria estável, porém modesta, naturalmente desejará que as medidas por ela propostas sejam populares e praticáveis, visto que se forem impopulares correm o risco de não ser aprovadas, e se forem impraticáveis terão repercussões negativas que minarão a confiança do povo no regime, fortalecendo a oposição.

3.6. A Burocracia

Examinamos, até aqui, a tese de constituir o equilíbrio numa série de instituições extraburocráticas (sistema partidário, assembléia e sistema constitutivo) como requisito necessário a uma administração eficaz. Nada disse-

mos, porém, sôbre estrutura da burocracia. Isto não quer dizer que a organização burocrática seja irrelevante para a eficácia da administração: muito pelo contrário, é de grande importância. A maior parte do que se tem dito e escrito sôbre reforma administrativa focaliza a organização e os processos burocráticos, problemas de pessoal, orçamento, planejamento e outros serviços. É desnecessário repeti-lo aqui. Contudo, há um aspecto da organização burocrática que parece haver sido omitido na literatura sôbre administração, o qual no entanto, precisa ser considerado nesta análise da reforma administrativa como problema de equilíbrio dinâmico.

Para que possa ser bem compreendido o que se segue, é preciso atentar para a conceituação bastante fora do comum que dei à palavra *burocracia.* É normal no uso contemporâneo, empregar êsse vocábulo com referência aos aspectos menos agradáveis do comportamento das organizações públicas — procrastinação, delongas injustificáveis, arbítrio da autoridade, complicação desnecessária dos processos, excesso de sigilo, e assim por diante. Com mais propriedade técnica, a palavra *burocracia* é também usada no sentido weberiano para significar organizações regidas por normas racionais-legais. É também comum limitar o seu alcance ao serviço público civil, com exclusão das organizações militares, ou restringi-lo aos cargos integrantes de um serviço de carreira baseado no sistema do mérito, excluídas as funções hereditárias ou preenchidas segundo critérios políticos; finalmente usa-se também excluir dêsse conceito de burocracia os cargos de mais alto nível no govêrno.

Tôdas essas diferenciações parecem-me de utilidade muito relativa, dadas as acentuadas variações contextuais; com efeito, o número de cargos que em determinado serviço público seriam classificados como integrantes da *burocracia,* pode ser muito diferente tratando-se de outro país. De mais a mais, há outras expressões que se prestam perfeitamente para traduzir essas idéias: o conceito que tenho em mente — e podeis dar-lhe qualquer outro nome, se quiserdes — é uma hierarquia de todos os cargos que derivam sua autoridade de um superior comum. Nos governos, êsse superior é o chefe do executivo, quer de fato exerça ou não o poder e controle as nomeações. Por outro lado, deve a idéia de hierarquia compreender tanto ministros quanto chefes de departamento e demais repartições subordinadas, inclusive o setor militar.

Nesse conceito mais amplo de burocracia distinguem-se vários níveis de autoridade. O primeiro nível compreende os chefes dos ministérios, os cargos normalmente representados no Gabinete. O terceiro nível compreende os cargos de chefe de departamento, serviços ou outras repartições, aquêles que têm autoridade sôbre os principais componentes da estrutura organizacional dos ministérios. O segundo nível abrange os cargos que se situam entre o primeiro e o terceiro níveis, cargos que costumam ter o título de Subsecretário, Vice-Ministro etc... Na linguagem comum, a palavra burocracia, como vimos, pode limitar-se aos cargos de terceiro nível e abaixo dêle, às vêzes aos cargos de segundo nível, mas raramente aos cargos de primeiro nível. Neste ensaio, porém, incluo todos êsses cargos num só con-

ceito, ainda que arbitràriamente, e designo por *burocracia* a coletividade dos cargos submetidos à autoridade de um chefe de executivo.

Os cargos de uma burocracia podem certamente ser preenchidos de vários modos. Convém distinguir duas categorias gerais. Os funcionários do sistema de carreira permanecem as mais das vêzes, por longo tempo no serviço público, progredindo, gradualmente, de funções subordinadas para cargos mais elevados. Vamos designá-los por pessoal *da casa,* caso tenham dez ou mais anos de serviço. Todos os demais serão classificados como *estranhos.* Sem dúvida, são vários os processos de recrutamento de *estranhos;* o que mais nos interessa aqui é o que se faz através do sistema constitutivo. Pode consistir tanto na designação de membros de uma assembléia eleita para servirem em funções de nível ministerial, quanto na escolha de pessoas que deixaram de candidatar-se a cargos eletivos; a condição essencial é que a escolha seja feita por uma autoridade eleita, como, por exemplo, o Presidente da República ou o Primeiro-Ministro, ou em nome de tal autoridade.

Podemos, agora, identificar os requisitos necessários ao equilíbrio na burocracia. Diremos que a burocracia é *compensada,* quando os cargos de primeiro nível (Gabinete) são preenchidos predominantemente por *estranhos,* e os cargos de terceiro nível predominantemente por gente *da casa.* Essa definição é nìtidamente estrutural; equivale a dizer que uma assembléia equilibrada deve compor-se de uma maioria escassa, porém estável, e de uma minoria expressiva, pró-sistema. Nossa tese é que a burocracia, quando compensada, tende para o equilíbrio. Por equilíbrio entendemos, aqui, uma relação funcional entre a burocracia e o contexto. O poder burocrático encontra-se em equilíbrio quando a burocracia dispõe de poder independente, mas, ao mesmo tempo, é polìticamente responsável perante um sistema constitutivo. O poder da burocracia é necessário para defesa do princípio do mérito e do sistema de carreira. É o sistema de mérito que atrai pessoas capazes para o serviço público e permite que os funcionários adquiram a experiência necessária para torná-los administrativamente eficazes. A meu ver, se os cargos de terceiro nível não forem, na maior parte, preenchidos por pessoal *da casa,* essa condição não será atendida.

O princípio da responsabilidade burocrática perante um sistema constitutivo, por sua vez, aumenta a probabilidade de ficarem os burocratas sujeitos a disciplina e a contrôle, exercidos no interêsse público ou, pelo menos, de uma forma que procure atender às variações do interêsse público. A menos que os cargos de primeiro nível sejam em grande parte ocupados por *estranhos,* duvido que êsse requisito possa ser satisfeito. Concluo, portanto, que a burocracia que não é compensada provàvelmente também não é equilibrada.

O desequilíbrio na burocracia pode assumir duas formas bem diversas. Quando os cargos de primeiro e de terceiro níveis são preenchidos por gente *da casa,* a burocracia diz-se *fechada;* quando são preenchidos por *estranhos,* diz-se aberta. Uma burocracia pode, pois, apresentar desequilíbrio por ser fechada ou por ser aberta. Sendo desequilibrada e fechada, provàvelmente não terá sensibilidade política e sua atuação administrativa visará, acima de tudo, a seus interêsses próprios, ocasionando perda de eficácia. Se a buro-

cracia fôr desequilibrada e aberta, poderá ter maior sensibilidade política, mas dará tal primazia a objetivos partidários e evidenciará tamanha falta de competência e experiência que o resultado será uma grave inépcia administrativa.

Minha conclusão é, pois, que o efetivo equilíbrio de poder entre a burocracia e as instituições extraburocráticas, e especialmente o sistema constitutivo, exige que a burocracia seja compensada, isto é, que seja ao mesmo tempo aberta e fechada, preenchendo-se os cargos públicos, de uma forma prèviamente especificada, com pessoas *estranhas* e *de casa*.

3.7. Govêrno e Eleitorado

Até ao presente, temos tratado apenas das estruturas formais de govêrno. Entretanto, está claro que a eficácia administrativa não depende ùnicamente do que acontece nos órgãos de govêrno. Consideremos a execução de uma importante política governamental, como, por exemplo, a arrecadação do impôsto de renda. Nos Estados Unidos, essa fonte de recursos, fundamental para as imensas operações governamentais, só pode ser explorada convenientemente com a cooperação da grande maioria da população. Essa cooperação não se resume numa disposição de pagar os impostos devidos, mas importa ainda em manter registros, efetuar cálculos e preencher formulários fantàsticamente complicados. Compreende o encargo de milhões de empregadores de descontar impôsto na fonte e recolhê-lo ao serviço de rendas internas, e a disposição de um número ainda maior de empregados para calcular, preencher e apresentar as respectivas declarações de rendimentos. Poderíamos ainda mencionar muitas outras leis que só podem ser bem executadas com a cooperação dos milhões de indivíduos a que cabe cumpri-las. Na verdade, a aplicação da lei envolve um número muito maior de cidadãos do que de burocratas.

De um modo geral, pois, a eficácia administrativa depende de conseguir o govêrno mobilizar o apoio e a participação ativa do eleitorado, dos cidadãos em geral. Entretanto, não se pode dar por suposta essa cooperação. Pelo contrário, é bem evidente que em muitos países há uma guerra constante entre o govêrno e a sociedade. Sem dúvida, todo govêrno precisa exigir dos cidadãos sacrifícios desagradáveis e onerosos; por outro lado, porém, tem o público o direito de exigir do govêrno que se conduza de uma maneira responsável. Eis o contraste entre os princípios de *capacidade* e *igualdade*. A capacidade do govêrno depende da disposição do pode de observar as leis, mas a igualdade social depende da disposição do govêrno de ser sensível aos interêsses diversos e muitas vêzes conflitantes dos cidadãos. O ente político apresenta equilíbrio na medida em que êsses dois requisitos contraditórios podem ser conciliados.

Será, por certo, impossível satisfazer ao mesmo tempo as aspirações e expectativas de todos os elementos de uma população. O que se pode fazer, porém, é demonstrar que se oferece a todos igual oportunidade para serem ouvidos, e que se os seus interêsses não são atendidos nas decisões do go-

vêrno, pelo menos são levados em consideração. O sistema constitutivo que incorpore partidos políticos, eleições e uma ou mais assembléias eleitas parece ser o melhor instrumento que se conhece para dar ao cidadão a sensação de que seus vários interêsses realmente estão sendo levados a sério.

Parece razoável admitir que essa tarefa pode ser melhor realizada quando o sistema constitutivo é equilibrado. Com efeito, quando o sistema constitutivo está desequilibrado, em virtude de domínio de um só partido, a ausência de uma posição efetiva, tanto nas eleições quanto na assembléia, aumenta o risco de se sentirem os cidadãos vítimas de manipulações. Acresce, ainda, nesse caso, que a elite dominante, não tendo que enfrentar uma oposição organizada, tende a considerar-se infalível e a dar muito pouca atenção às opiniões e interêsses da minoria.

Se o sistema constitutivo é desequilibrado e orientado para a minoria, outras são as dificuldades que se apresentam. A multiplicidade de partidos produz a impressão de que interêsses vários são representados na assembléia eleita. Todavia, há dois subprodutos indesejáveis no sistema multipartidário. Primeiro, quando os partidos minoritários podem conseguir lugares na assembléia por alguma modalidade de voto proporcional, os dirigentes dos partidos e os candidatos são levados a encampar as reivindicações e interêsses pessoais de muitos grupos minoritários da sociedade. Isso tende a exacerbar a insatisfação dêsses elementos, tornando-os mais intransigentes e menos inclinados a aceitar medidas conciliatórias destinadas a promover o bem-estar geral. Além disso, a falta de uma maioria estável na assembléia leva ao imobilismo, desacreditando o processo decisório parlamentarista.

Concluo, em conseqüência, que um sistema constitutivo desequilibrado diminui o grau de aceitação, pelos cidadãos, das decisões e operações do govêrno como legítimas e representativas.

Em contraposição, um sistema constitutivo equilibrado tende a pôr em foco as áreas de interêsse comum em que há possibilidade de acôrdo, enquanto obriga a escassa maioria na assembléia a manter-se sensível às opiniões e aspirações da minoria. Se quisermos nos valer dos fatôres legitimidade e responsabilidade para realização do ideal de igualdade como instrumentos de política, o mecanismo melhor para alcançar êsse resultado é, a meu ver, o sistema constitutivo equilibrado.

No que se refere à cooperação do povo na execução das decisões do govêrno, cabem considerações semelhantes. O senso de legitimidade é essencial, porque predispõe a esmagadora maioria da população a aceitar as leis e regulamentos expedidos pelo govêrno e participar dos esforços para sua implementação. Todavia, a legitimidade, por si só, não basta; precisa ter o suporte de uma eficaz máquina estatal. Quem melhor desempenha êsse papel é a burocracia.

O êxito das burocracias em conseguirem que os cidadãos cumpram as leis não é uniforme. Cumpre salientar duas variáveis: primeiro, é preciso que o serviço público seja dotado de homens de experiência, integridade, imparcialidade e competência profissional para que tenha condições de arquitetar os meios infinitamente diversos que se fazem necessários para assegurar

a devida aplicação das leis e políticas de govêrno a milhões de situações individuais distintas. Acredito que as perspectivas de competência e imparcialidade burocrática são mais favoráveis quando os cargos de terceiro nível se enquadram no sistema de carreira e são regidos pelo princípio do mérito. A burocracia compensada apresenta, por definição, êsses característicos. Em outras palavras, a probabilidade de serem as leis competentes aplicadas é, nesse caso, maximizada, ao contrário do que é de esperar nas burocracias abertas, onde os cargos de terceiro nível são providos pelo sistema do pistolão.

É necessário ainda um segundo requisito, a saber, que as leis sejam razoáveis e respondam às sensibilidades da população. Se o primeiro nível da burocracia (gabinete) fôr ocupado por funcionários de carreira, por gente *da casa,* é pouco provável que haja suficiente percepção das aspirações gerais para permitir a formulação de leis que as satisfaçam. Por maior que seja a perfeição técnica, as normas serão arbitrárias e injustas aos olhos da população. Se, entretanto, a provisão dos cargos mais altos fôr feita através do sistema constitutivo — o que traz alguma garantia de que as leis, antes de sua promulgação, serão examinadas e aprovadas por representantes eleitos do povo — aumenta a probabilidade de que tais leis serão aceitáveis para os cidadãos.

Êsse requisito (livre nomeação no primeiro nível) fica, por definição, atendido quando a burocracia é compensada. Assim, a probabilidade de que as leis serão bem recebidas e eficazmente aplicadas é muito maior quando a burocracia é compensada, ao contrário do que ocorre quando a burocracia é incompensada, seja aberta ou fechada. Em outras palavras, as perspectivas de maximização da capacidade de govêrno são melhores quando a burocracia é compensada.

Pelo exposto, chegamos à conclusão de que a probabilidade de se conseguir um ente político equilibrado, isto é, em que o govêrno é obrigado a prestar contas aos cidadãos, e o público, por sua vez, é eficazmente induzido a cooperar na execução das decisões do govêrno, fica consideràvelmente fortalecida com a ocorrência simultânea de duas circunstâncias, a saber: um sistema constitutivo equilibrado e uma burocracia compensada. Dessa maneira, podem ser maximizados os objetivos de igualdade e capacidade.

É oportuno apontar uma possível objeção. Poder-se-á alegar que a probabilidade de êxito na criação de um sistema de govêrno tão complicado é mínima, devido aos inúmeros pesos e contrapesos que é preciso introduzir para que possa funcionar. Os críticos salientarão que muitos governos e sociedades tradicionais parecem ter sido bastante estáveis e bem institucionalizados apesar de lhes faltarem sistemas constitutivos, assembléias eleitas, sistemas partidários e burocracia equilibrada. A questão, porém, é que as tarefas que se apresentavam a essas entidades políticas tradicionais eram muito menos complexas do que as que os governos modernos têm que enfrentar.

Nas sociedades tradicionais, a maior parte da população vivia em regime de prover à própria subsistência, não necessitando de serviços governamen-

tais. Além disso, as atividades de govêrno eram bastante limitadas e relativamente pouco onerosas em comparação com as despesas de um govêrno moderno. Por essa razão, necessitavam de relativamente pouca receita, a qual podia ser em grande parte obtida através de impostos indiretos, e o êxito do govêrno não dependia de grandes manipulações do comportamento da população. Em outras palavras, os encargos dos governos tradicionais representavam apenas uma pequena fração dos que pesam sôbre os entes políticos contemporâneos. Demais, a legitimidade daqueles regimes fundava-se em convicções religiosas incontestes que conferiam aos governantes autoridade divina.

Infelizmente, a propagação da revolução industrial, da tecnologia científica, do sanitarismo — fenômenos que aceleraram o crescimento demográfico em todo o mundo e deixaram as grandes potências com um pé no quintal dos países menores — deu origem a gigantescos novos problemas que dificilmente poderiam ser solucionados pelas formas de govêrno, relativamente simples, vigentes nas sociedades tradicionais. A necessidade de um govêrno mais eficaz decorre das condições impessoais da vida do Século XX. Não pode ser atribuída a maquinações ou pressões por parte de qualquer país ou grupo de pessoas.

O surto da ciência e da tecnologia não só aumentou a complexidade intrínseca dos problemas com que se defrontam todos os governos modernos, mas ainda mobilizou as populações de todo o mundo, tornando-as mais conscientes de seus direitos e interêsses. Os povos vêm-se tornando cada vez mais politizados, entendida esta palavra no sentido de que cada vez mais tem consciência de sua dependência do govêrno, e por isto mais exigentes se tornam no que se refere à sensibilidade do govêrno quanto a suas necessidades. A aspiração igualitária do povo soma-se à necessidade de maior competência governamental. É o fenômeno da acelerada *mobilização social* dos povos do mundo, de que nos fala Karl Deutsch.

Uma das conseqüências da mobilização e politização social é, naturalmente, que os governos modernos não mais podem ser tão indiferentes aos sentimentos e necessidades de seus súditos quanto o eram os governos tradicionais. A falta de sensibilidade para êsses novos interêsses e aspirações determina um alheamento cada vez maior entre a sociedade e o Estado, entre o público e o govêrno. Essa alienação da população aumenta ainda mais as dificuldades do govêrno. Não é apenas que os problemas técnicos são hoje realmente mais complexos e mais difíceis do que os que se apresentavam aos governos tradicionais; o mais importante é que o povo, nas sociedades modernas, exige muito mais do govêrno e torna-se muito mais hostil quando suas necessidades não são levadas na devida conta.

Em conseqüência dessa mudança nas relações entre a sociedade e o Estado, a qual se generaliza pelo mundo com crescente rapidez, sobreveio a necessidade de formas de govêrno mais requintadas. Sistemas que eram perfeitamente adequados a sociedades tradicionais, em regime de subsistência, não têm condições de atender às necessidades de sociedades mobilizadas e industrializadas.

Dir-se-á que as formas de govêrno acima descritas assemelham-se aos modelos ocidentais. Sem dúvida, seria procedente a alegação. Cabem, porém, duas observações. Primeiro, é perfeitamente concebível que venham a ser inventados novos sistemas de organização governamental para resolver os problemas das sociedades modernas, e honra seja feita a qualquer sociedade capaz de descobrir melhores formas de govêrno. Até então, porém, somos obrigados a limitar-nos às formas que já foram inventadas e que por isto podem ser entendidas.

Em segundo lugar, a dinâmica do equilíbrio, examinada neste ensaio, é aqui apresentada em têrmos de seu valor intrínseco. Sua justificação não está em poder ser aplicada a um determinado país — Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia, Japão, Suécia ou Suíça. Com efeito, os característicos de um ente político equilibrado podem ser encontrados em muitos países profundamente divergentes entre si quanto aos detalhes e à maneira por que conseguiram o seu equilíbrio. Alguns, por exemplo, têm regime parlamentar; outros, presidencial. Acredito ser possível que um ente político unipartidário, de ideologia comunista, possa também tornar-se equilibrado segundo os critérios indicados neste ensaio. Outras tantas variações podem ser apontadas no que se refere ao número de partidos, ao govêrno (unitário ou federal), ao chefe do executivo (hereditário ou eleito). Outrossim, são igualmente compatíveis com o ente político equilibrado grandes variações de estilo cultural, língua, religião, formas estéticas, arquitetura e muitas outras manifestações de sistema de vida. Nestas condições, o esquema de uma entidade política equilibrada, aqui apresentado, não visa a ser uma prescrição detalhada do que deva ser um sistema moderno de govêrno, mas, pelo contrário, apenas sugere alguns requisitos mínimos que bem podem ser necessários a todo govêrno que espere conseguir realizar, a longo prazo, os seus objetivos políticos e administrativos.

As doutrinas de reforma administrativa que, hoje em dia, são geralmente defendidas pelos técnicos e administradores práticos parecem dar por suposta a preexistência de uma entidade política equilibrada, a saber, de um govêrno que já possui assembléia eleita equilibrada, sistema partidário equilibrado, sistema constitutivo equilibrado, burocracia compensada, chefe de executivo responsável porém expressivo, equilíbrio entre burocracia e sistema constitutivo e equilíbrio entre govêrno e público. No entanto, podem faltar alguns ou todos dêsses requisitos de equilíbrio, e se tal fôr o caso, as medidas de reforma administrativa, idealizadas no pressuposto de um ente político equilibrado, poderão provocar reações paradoxais, podendo mesmo agravar os problemas que mais afligem os diretamente interessados. Se o que se deseja é um melhor desempenho administrativo pode ser essencial estabelecer certos equilíbrios básicos como pré-requisitos da reforma que se queira intentar.

Sòmente se pode saber quais as providências necessárias à obtenção de equilíbrio dinâmico após identificação dos desequilíbrios que precisam ser sanados, da mesma forma como só se pode saber se é preciso dar mais insulina ao paciente depois de uma diagnose cuidadosa de seu estado. Para cada equilíbrio há pelo menos duas formas de desequilíbrio diferentes e

opostas. Medidas que poderiam restabelecer o equilíbrio em determinada situação, bem podem agravar o desequilíbrio em outra. Nestas condições, a prescrição geral que se faz para a reforma não é partir em determinada direção, seja para a direita ou para a esquerda, seja para cima ou para baixo, mas procurar estratégias que possam conduzir ao estabelecimento de equilíbrios dinâmicos, considerando-se cada caso perfeitamente distinto de todos os demais em sua configuração e suas necessidades.

3.8. Ente Político e Sociedade

Resta uma vasta área de investigação que ainda não abordamos, a saber, até que ponto decisões importantes para a sociedade podem e devem ser tomadas pelo govêrno, e até que ponto outras formas de organização, estranhas à estrutura formal do govêrno, devem executar tais decisões. Neste particular, observe-se uma considerável gama de variação entre sistemas *totalitários*, em que virtualmente tôdas as decisões e atividades importantes que afetam a sociedade são organizadas por intermédio do govêrno e, no outro extremo, sistemas *pluralísticos,* em que as funções do govêrno são reduzidas ao mínimo, sendo atribuídas em grande parte a estruturas não-governamentais, tais como o sistema de mercado, a livre emprêsa, sociedades profissionais, sindicatos autônomos, igrejas e universidades independentes etc. Entre êsses extremos encontramos grande número de sistemas mistos, em que o papel do govêrno se expande sem, contudo, tornar-se monopolístico.

É minha convicção que um sistema totalitário, em que o govêrno monopoliza tôdas as funções decisórias, pode ser equilibrado, embora creia que uma entidade política dêsse tipo terá maior dificuldade em manter o equilíbrio do que uma que tenha esfera de ação mais restrita. Isto se aplica também aos países em desenvolvimento. Se um país estiver tendo grande dificuldade para encontrar uma forma de govêrno capaz de dar conta dos problemas que se apresentam não seria prudente deixar de criar ainda mais outros encargos para o govêrno? Quando está sendo extremamente difícil resolver um problema, por que não procurar simplificá-lo o mais possível?

Essa questão pode ser equacionada em têrmos de teoria da reforma administrativa. A eficácia de qualquer organização é determinada não sòmente pela sua capacidade de resolver problemas, mas pelo vulto dos problemas que lhe cabe resolver. Uma instituição que pode muito bem dar conta de um problema pequeno, pode fracassar redondamente quando se defronta com um problema sério. Nestas condições há sempre dois modos de aprimorar o desempenho administrativo: tornar a organização mais capaz ou reduzir os seus encargos. No entanto, em muitos países, dotados de formas de govêrno relativamente ineficaz ou tìpicamente desequilibradas, tanto consultores estrangeiros quanto líderes locais evidenciam a tendência de impor ao aparelho governamental, já sobrecarregado, um número sempre maior de problemas cada vez mais complicados.

Dadas essas circunstâncias, seria de esperar que os técnicos de administração devotassem tanta atenção a meios e modos de reduzir a sobrecarga dos órgãos governamentais quanto dedicam a programas destinados a aumentar a capacidade de carga dêsses órgãos. Estranhamente, porém, quase todos os esforços dos reformadores da administração concentram-se no segundo problema, em estratégias que visam a aumentar a capacidade dos órgãos do serviço público. Se dessem igual atenção às instituições não-governamentais, ajudando a equipá-las para poderem assumir uma parcela maior dos encargos de uma sociedade, acredito que os resultados bem poderiam ser um espetacular aumento da capacidade do govêrno para resolver problemas que só por êle podem ser solucionados.

Fenômeno análogo são nossas atitudes em relação ao crescimento das populações. Se aceitássemos como inevitável o acelerado crescimento demográfico tornado possível pelos modernos programas de saúde pública e outros correlatos, a única maneira de aumentar a renda *per capita* seria fazer com que a produção aumentasse mais ràpidamente do que a população. Isto, todavia, em muitos países parece impossível atualmente. Se, entretanto, pudermos encontrar um modo de estimular o planejamento das famílias, será possível estabilizar as populações. Nessa hipótese, todo aumento do produto nacional representaria um aumento da renda *per capita*. Em outras palavras, o problema da alimentação pode ser resolvido diminuindo o número de bôcas a serem alimentadas ou, então, aumentando a quantidade de alimento disponível.

Entretanto, falta ainda aprender essa mesma lição quando estamos diante do problema administrativo.

A capacidade administrativa pode ser aumentada tanto pela redução do número de problemas a serem solucionados pelo govêrno quanto pelo aperfeiçoamento do aparelho governamental. Desejo repetir, mais uma vez, que não estou apresentando um libelo contra o socialismo nem tampouco afirmando que o pluralismo seja necessário para o desenvolvimento. Sustento, porém, que o caminho socialista para o desenvolvimento pode impor aos governos problemas administrativos insuperáveis; uma sociedade em crescimento por exemplo, que talvez pudesse organizar-se num ente político equilibrado, capaz de satisfazer as suas necessidades desde que não procurasse fazer coisas demais, pode fracassar em seus esforços se tentar enfrentar todo e qualquer problema por intermédio do govêrno.

Ainda uma vez, porém, tal como em nossa análise anterior, devemos ter em mente a necessidade de equilíbrio dinâmico. É perfeitamente possível visualizar uma situação em que o govêrno faz pouco demais. Assim, por exemplo, pode confiar no sistema de mercado, sem dar-se conta da necessidade de medidas regulatórias do mercado. Quando tal ocorre, surge o perigo dos ciclos econômicos, de uma série alternada de surtos de inflação e depressão. Há, também, o risco da formação de monopólios e cartéis, em virtude dos quais o poder de fato se transfere de um govêrno responsável para mãos particulares irresponsáveis. É êste o perigo inerente ao capitalismo que provoca tanto temor e indignação entre os pensadores socialistas —

mas êsse perigo não existe quando é eficaz a regulamentação do mercado por parte do govêrno.

Não podemos partir da premissa que instituições não-governamentais já existem ou irão surgir por si mesmas, automàticamente. A verdade é que pode ser tão difícil possibilitar a criação e estabilização de instituições sociais autônomas, porém equilibradas, quanto organizar um sistema equilibrado de govêrno. As ordens sociais tradicionais não contavam com um sistema de mercado de tipo moderno. Aliás, elas freqüentemente mais se aproximavam de uma organização socialista do que capitalista. Por isso tudo, se optarmos por uma estratégia de desenvolvimento pluralístico, teremos que encontrar um modo de fazer com que se criem organizações equilibradas não-governamentais, capazes de aliviar as pressões sôbre o govêrno e facilitar o caminho para uma sociedade política equilibrada.

Desconfio que muitas vêzes será mais fácil conseguir o equilíbrio nas instituições governamentais pela via indireta, utilizando estruturas não-governamentais, do que por um ataque frontal ao problema. Se julgarmos haver fôrças internas que compelem os governos modernos para o equilíbrio, será lícito admitir também que um grande obstáculo ao êxito dêsse esfôrço são os encargos excessivos que êsses governos tentam arrastar. Se fôsse possível encontrar uma maneira de reduzir os encargos talvez pudessem entrar em ação as pressões naturais que convergem para o equilíbrio. Para tanto, porém, seria necessário que as instituições extragovernamentais passassem a resolver mais problemas do que criam, o que, por sua vez, exigiria que se promovesse, como uma das possíveis estratégias de reforma administrativa e de desenvolvimento nacional, a criação de estruturas não-governamentais capazes de assumir certas funções específicas de govêrno. Tal estratégia não significa que se recomende ao govêrno o abandono sumário de suas responsabilidades; pelo contrário, envolve uma sistemática transferência de atribuições, sempre que seja possível encontrar um instrumento capaz de desempenhá-las.

A transferência de atribuições não deve ser considerada um fim em si mesmo, nem mesmo uma modalidade de reforma administrativa. Seu objetivo imediato é auxiliar e revigorar as fôrças que já atuam no sentido de um equilíbrio dinâmico no govêrno, de modo que tais fôrças, assim apoiadas talvez acabem por produzir um sistema mais eficaz para a gestão dos negócios públicos, com o conseqüente aprimoramento da administração pública.

4. Estratégias de Reforma

Examinadas essas proposições gerais, aplicáveis a grande número de casos, podemos agora encarar a questão mais específica de como proceder para efetuar uma reforma administrativa em determinado país. Voltemos à analogia mencionada no início do presente ensaio. Ficou então bem claro que o tratamento de um caso de diabete depende não sòmente do domínio teórico da dinâmica da enfermidade mas também do perfeito conhecimento do

estado do paciente. Sem a base de conhecimentos gerais ou teóricos seria impossível saber o que deve ser feito.

O doente que se aproxima da coma diabética, por exemplo, tem sêde constante e urina muito. O tratamento sintomático óbvio seria dar-lhe bastante água. Como vimos, porém, o maior consumo de água agrava a incapacidade do pâncreas para produzir insulina, e o doente piora. Se, de outro lado, tiver sido ministrada ao paciente uma dose excessiva de insulina, êle começa a entrar em estado de choque e sente muita fome. O tratamento sintomático seria, aqui, aumentar a quantidade de alimento; no entanto, tal providência não curaria, mas, pelo contrário, também agravaria a enfermidade. Um tratamento eficaz, a curto prazo, seria regular a aplicação de insulina e a ingestão de alimento; não há, entretanto, possibilidade de cura sem o restabelecimento da capacidade do organismo para regular o seu próprio suprimento de insulina.

Nosso exemplo ilustra claramente um ponto relevante. As teorias gerais podem ter aplicação em grande número de casos, mas o tratamento precisa ser adaptado a cada caso concreto, havendo uma estreita ligação entre o geral e o específico. Quem quer que entenda de diabete, poderá dizer que nem todos os diabéticos devem receber mais insulina. Pelo contrário, em certas circunstâncias, a quantidade de insulina ministrada deve ser diminuída, podendo uma dose excessiva fàcilmente tornar-se fatal.

Nossa análise do equilíbrio dinâmico nos governos modernos também proporciona um arcabouço teórico de larga aplicação.

Sem dúvida, a teoria aqui apresentada ainda está muito rudimentar e necessita ser polida e testada. É surpreendente, porém, que a ciência política contemporânea nada dêsse gênero tenha ainda produzido. De minha parte pude apenas formular algumas hipóteses preliminares que ainda necessitam de muito tratamento e verificação antes que possam ser enunciadas com maior segurança. Essas hipóteses tornam mais concretas e precisas certas idéias gerais sôbre a crescente diferenciação, autonomia e secularização dos entes políticos desenvolvidos. Acredito na absoluta necessidade de uma estrutura teórica dêsse tipo para a análise dos governos modernos.

Dentro de tal estrutura teórica, poderíamos tentar prescrever um *tratamento* destinado a aumentar a eficácia das operações governamentais em qualquer país. Certamente devemos esperar que o que para um país representa uma estratégia e um objetivo de reforma adequados poderá ser, em outro país, inteiramente inadequado e até disfuncional. Donde, portanto, ser ilusória qualquer esperança de uma receita geral para reforma administrativa. Em princípio, não pode haver uma prescrição universal, e assim devemos procurar determinar o que cada país, em cada fase de seu desenvolvimento, precisa fazer a fim de progredir.

É desnecessário dizer que essas receitas, para serem eficazes, devem ser passadas por médicos locais, com o que eu quero dizer que os próprios reformadores e líderes nacionais devem, nos seus respectivos países, reconhecer o que precisa ser feito e tratar de promover as mudanças necessárias. Isto não pode ser feito por estrangeiros, por observadores e especialistas estranhos, por mais bem intencionados que possam ser, visto que o próprio

fato de serem alienígenas tenderá a prejudicar a aceitação de seus conselhos. Uma diferenciação válida de países parece-me desejável e também necessária. Uma vez que princípios gerais, aplicáveis universalmente, só podem ser desenvolvidos mediante análise comparativa em escala mundial, existe uma função apropriada para um grupo de especialistas internacionais, a saber, formular tais princípios e validá-los através de pesquisa. Todavia, por mais útil que seja a teoria geral aplicada a casos concretos, sòmente os técnicos, os líderes e os administradores nacionais têm condições para elaborar uma receita eficaz de reforma. Uma vez isto feito poderão então, como parte de sua estratégia de desenvolvimento, dirigir-se à comunidade internacional em busca de assistência e reforços.

4.1. A Questão da Teoria e da Prática

Cumpre, agora, examinar mais amiùdadamente a relação entre teoria e prática. Muitos administradores envolvidos em reforma das operações de govêrno acusam os teóricos de terem idéias pouco *práticas*. A queixa, sem dúvida, não deixa de ter procedência, pois a maior parte do que os cientistas políticos e estudiosos de administração comparada vêm escrevendo não tem aplicação imediata para os esforços de reforma administrativa. O que justifica a crítica, porém, não é a razão apontada, mas são duas outras razões muitos diferentes daquela e geralmente não percebidas pelos que criticam, pois do contrário suas observações teriam mais objetividade.

Em primeiro lugar, como vimos, as idéias gerais dos teóricos são necessàriamente sempre *impertinentes* para casos concretos se considerarmos como única forma de *pertinência* a prescrição específica para cada país isolado. Contudo, isso é como dizer que as teorias que um médico aprende nos seus livros de texto e revistas científicas não são pertinentes porque não dizem o que receitar para um determinado paciente. No entanto, as teorias dizem ao médico como examinar o paciente, diagnosticar a doença e daí partir para a receita indicada e as alterações da receita, de dia para dia, de semana para semana, à medida em que se vai modificando o estado do paciente. Haverá sempre necessidade de conselheiros e planejadores capazes de aplicar proposições ou teorias gerais na análise de uma situação concreta. Ataques aos teóricos, que pequem pela incompreensão dessa relação entre teoria e prática, erram de muito o seu alvo.

Há, porém, uma segunda razão, mais justa, para as objeções dos administradores, a saber, que os cientistas políticos, na grande maioria, têm focalizado sua atenção em determinados segmentos dos sistemas políticos, deixando, por isso, sistemàticamente de produzir teorias válidas que nos ajudem a compreender como funcionam os governos, considerados como sistemas globais. Com efeito, a atual tendência do comportamentalismo é mais no sentido de uma crescente concentração no comportamento dos atôres e categorias de atôres integrantes dos sistemas políticos do que nas relações entre as partes componentes. E, no entanto, é bem evidente que um sistema jamais será apenas a soma de suas partes, mas que compreende, igualmente,

as inter-relações e interdependências entre essas partes, bem como a influência de fôrças ambientais. Mais especificamente, a política comparada especialmente nos últimos anos tem concentrado sua atenção unilateralmente nas funções, descurando a importância das estruturas.

Outra razão para a inadequação das obras teóricas existentes é que se baseiam, predominantemente, no estudo de governos ocidentais, na análise de entidades políticas relativamente equilibradas.

Muitos cientistas políticos americanos, lamento dizê-lo, restringem ainda mais o objeto de seu estudo, limitando-o aos fenômenos inerentes ao Govêrno americano, e generalizam partindo dêsse caso singular, o qual, no entanto, é especialíssimo, pois se há um sistema político verdadeiramente único e diferente dos demais, é o americano. Nestas condições, muitos autores têm-se contentado em cogitar das espécies de reformas que seriam apropriadas para a melhoria do desempenho administrativo da *burocracia* (definida de maneira muito estrita) nos Estados Unidos. Em conseqüência, o que passa por teoria geral de comportamento administrativo ou de reforma administrativa muitas vêzes se revela, na prática, apenas uma receita para modificações na burocracia americana em determinada fase de seu desenvolvimento, a saber, em meados do século XX. É como se o médico, tendo chegado a uma conclusão quanto à dose de insulina a dar a determinado diabético, resolvesse ser essa a quantidade de insulina apropriada para todo e qualquer doente de diabete.

Permitam-me ilustrar esta crítica bastante severa invocando conceitos sôbre sistema do mérito, classificação de cargos e administração de pessoal, predominantes em nossa literatura administrativa. Nos Estados Unidos, durante o século XIX, imperava o sistema de despojos políticos, o qual, aliás, na ocasião, foi um importante fator de desenvolvimento, porque facilitou a consolidação do sistema partidário e aumentou grandemente a sensibilidade do Govêrno dos Estados Unidos para as necessidades e preconceitos do povo. No entanto, depois de haver o sistema constitutivo adquirido um relativo equilíbrio, com base numa assembléia e um sistema partidário equilibrados, a burocracia permaneceu desequilibrada por continuar excessivamente aberta. Foi necessário preencher, em maior número, os cargos de terceiro nível com pessoal *da casa,* para que se pudesse estabelecer equilíbrio dentro da burocracia. Para tanto, era preciso enfatizar as virtudes do sistema do mérito e a necessidade de sua improdução. Encetou-se uma vasta e longa campanha em prol da reforma do serviço civil. Surgiram grupos de interêsses especialmente dedicados a êsse objetivo. Tinham o apoio de cientistas políticos e teóricos da administração, que tendiam a fazer da receita do sistema do mérito, apropriada aos Estados Unidos, uma prescrição universal para todo e qualquer govêrno.

4.2. Tomada de Posição

Não está implícita qualquer crítica à validade dessa prescrição para reforma nos Estados Unidos na afirmação de que o mesmo remédio pode ser totalmente inapropriado para outros países, em diferente estágio de desenvolvi-

mento ou sofrendo de outras formas de desequilíbrio. Embora, sem dúvida, haja países no mundo não-ocidental em que prevalece o sistema do apadrinhamento político e em que os sistemas constitutivos dominam as burocracias — os chamados *regimes de movimento de massas* — não é menos certo que na grande maioria dos países não-ocidentais uma burocracia de carreira bem entrincheirada (inclusive militares) detém o poder decisivo, ficando o sistema constitutivo incapaz de exercer uma real influência. Sendo êsse o caso, torna-se imprescindível dar prioridade máxima à busca de meios e modos para fortalecer o sistema constitutivo, para criar organizações partidárias e ajudar a assembléia a adquirir maior eficácia.

Aliás, essas reformas não são consideradas apenas reformas *políticas* — tornar o ente político mais responsável e promover ideais igualitários — mas igualmente reformas *administrativas*. Como vimos, a eficácia administrativa depende, por várias razões, tanto do funcionamento equilibrado de um sistema constitutivo, de um sistema partidário e de uma assembléia eleita equilibrados quanto da existência de uma burocracia igualmente equilibrada. Dessa forma, o fortalecimento das instituições extraburocráticas pode ser, para muitos países, a estratégia mais necessária e indicada para uma reforma administrativa eficaz.

Quando o país já possui uma burocracia baseada predominantemente no sistema de carreira, em que o provimento da maioria dos cargos, especialmente dos primeiros dois níveis, é feito com pessoal *da casa*, será pràticamente impossível criar um sistema constitutivo eficaz e equilibrado. Êsse problema torna-se ainda mais difícil quando os agentes da reforma administrativa procuram enfatizar cada vez mais o princípio do mérito nessas burocracias.

De certa forma, pois, pode ter sido até bom que em muitos países grande parte dos programas destinados a fortalecer o sistema do mérito no serviço público não tenham tido êxito; é de notar, porém, que certos programas, não expressamente destinados à reforma administrativa, mas à realização de objetivos programáticos, tais como saúde, educação e desenvolvimento agrícola e industrial, contribuíram muito mais para a expansão do poder burocrático. Ninguém haverá de opor-se aos objetivos dêsses programas, todos muito meritórios, mas tenho observado que normalmente êles são integralmente executados por intermédio das burocracias — não sòmente as burocracias de países em desenvolvimento, mas também por setores das burocracias de todo país ou agência internacional que presta assistência técnica. Pouco se faz para fortalecer organizações extraburocráticas, sejam privadas ou públicas, como instrumentos de tais esforços desenvolvimentistas.

Uma das conseqüências dêsse estado de coisas é que tudo isso aumenta o poder político da burocracia, dificultando ainda mais a implantação de um sistema constitutivo eficaz. Não é de admirar que em alguns dêsses países tenham surgido partidos subversivos e movimentos de guerrilha. Se meu diagnóstico está certo, o que se faz mister em muitos países é coisa bem diferente. É como se o médico, após ter diagnosticado diabete, resolvesse insistir em dar ao paciente doses de insulina cada vez maiores, embora o mesmo já se encontrasse em estado de choque de insulina. Haveria, no caso,

necessidade de reduzir a insulina, muito embora, de um modo geral, necessitem os diabéticos de doses suplementares.

Indicar uma estratégia alternativa para a reforma administrativa num país que já possui uma burocracia poderosa e desequilibrada requer um nôvo tipo de receita, variável em função das necessidades de cada país. Onde a burocracia fôr fraca, frente a um sistema constitutivo poderoso, embora talvez desequilibrado, a estratégia a adotar será muito diferente. Ao invés de tentar formular uma prescrição geral para todos os países em desenvolvimento, deveríamos antes procurar elaborar uma estratégia específica e individual para cada país. Acredito que seja possível planejar tais estratégias específicas, capazes de estimular o desenvolvimento de um sistema constitutivo equilibrado. Em outro país, a estratégia destinada à realização de idênticos objetivos poderá tomar forma inteiramente diversa.

É de esperar que numa conferência de especialistas, provindos de muitos países, aqui reunidos para discutir problemas de reforma administrativa, mereça atento exame o problema de como, por processos diferentes, cada qual adaptado às necessidades de uma situação concreta, poderão ser encontradas estratégias que permitam, em cada caso, criar estruturas de govêrno mais equilibradas, aumentando, assim, a eficácia administrativa do ente político no seio da sociedade.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE REFORM AS A PROBLEM OF DYNAMIC BALANCING

This paper presents the theory that administrative reform is a problem of dynamic balancing; the subject of reform must be considered in its context, as part of a comprehensive view of government as a system of interdependent elements. Such a perspective avoids simplistic types of linear thinking which leads to reform by treatment of symptoms, thereby aggravating the very conditions intended to be overcome. A deeper probe into the operations of government will show that the systems which work well have a number of balances that can be compared to the processes by which the human body maintains its health. It is easier to recognize the importance of balance in the political than it is the administrative aspects of government, but it is equally necessary in both. Politics and administration are not two different structures of government but two aspects of the same decision-making process: the formulation of a decision is a political act; its implementation, an administrative act.

In modern governments there are usually elected officials who have a political and administrative functions in the sense that elected assemblies should perform only political functions and bureaucracies only admiinstrative functions. All branches of government are concurrently

engaged in both political and administrative functions, and balance of power is essential to enhance the administrative capabilities and the political responsiveness of government.

The essay proposes some key balances of which brief mention will be made. For instance, one of the most important aspects that distinguish chief executives is the extent to which they are accountable; a second aspect is seriousness. The office of the chief executive cannot be either irresponsible or trivial. These balances are needed to assure the effective working of a government.

Relations between bureaucracies and extra-bureaucratic institutions such as parties and elected assemblies, courts, interest groups, the press, and professional associations, should be studied in terms of balance of power. When there is balance, bureaucracy shares in the political functions by helping to shape laws and policies, but at the same time is controlled by the need to consult and secure the consent of elected officials.

Members of an assembly are elected through party systems. A party system is open if rivals of the majority party normally fill at least 25% of the assembly seats. An open party system is usually balanced. There can also be balance in a one-party system through opposition factions within the party.

A **constitutive system** is the institution that comprises the party system, a mode of elections and one or more elected assemblies. The balance in the constitutive system is achieved when an assembly shares power with a party system.

Balance in an assembly depends on the relations between its majority and minority elements. It depends on size and attitude. A minority must be large enough to be effective, and the majority must not be so large as to be overwhelming. Size affects the attitude of the minority. If the minority members accept the constitution of the polity, their attitude is **pro-system;** if they reject it, they are **anti-system.** A balanced assembly is one in which the majority is both modest and stable, and the minority is both significant and pro-system.

Bureaucracy is a hierarchy of all positions which derive their authority from a common superior. There are three levels of authority: the first includes the ministers and other cabinet officers; the third level includes bureau or department chiefs; the second, all position between the first and third, such as undersecretary, deputy-minister etc. Public servants are **insiders** if they have worked in the bureaucracy for ten years or more; otherwise they are **outsiders**. Insiders are usually in the career or merit system; outsiders are normally recruited through the constitutive system. A bureaucracy is compensated when first level positions are filled by outsiders and third level positions by insiders. An unbalanced bureaucracy may be either open or closed. A balanced bureaucracy must be compensated.

Effectiveness of government operations depends on cooperation of the population. In order to secure compliance by the citizens the public

service must be competent and the laws reasonable and responsive to the sensitivities of the population. The popular demand for more equality compounds the concurrent need for governments to become more capable (social mobilization).

There is considerable variation between political systems as to the extent to which important decisions should be carried out by the governmental structure or by other institutions. There can be balance both in pluralistic and totalitarian systems. Reduction of overloading on government should be given as much attention as increase of load-carrying capacity.

General theories may be aplicable to a large number of cases, yet treatement must be adapted to each particular case. An aptreatement must be adapted to each particular case. An appropriate strategy for reform in one country may be totallv inadequate in another. Prescriptions soulde be made by local doctors and not by foreign experts of advisers, however well intentioned. Practioners' objection that theories are impractical have a point in that most political scientists have focused their attention on selected parts of political systems and so failed to produce valid theories on how governments work as a system.

PROCESSO DECISÓRIO NO SERVIÇO DE PESSOAL

Asterio Dardeau Vieira

Esta monografia, de uma das maiores autoridades em administração de pessoal no Brasil, é contribuição inestimável para a tão necessitada reformulação da vida burocrática brasileira. Nela, o autor diagnostica os males e aponta os remédios mais indicados para um dos setores mais atingidos pela sobrecarga burocrática: o Serviço do Pessoal. E, exatamente por estudar um caso particular (Ministério da Fazenda), serve como sugestão concreta para qualquer setor que lhe fôr análogo.

Pedidos para FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, Rio, GB.