

Processo decisório: a fronteira política e os limites econômicos

GETÚLIO CARVALHO *

“No Governo os meios valem tanto quanto os fins.”

*RICHARD E. NEUSTADT,
Presidential Power.*

1. Introdução; 2. Herbert A. Simon e o homem administrativo; 3. O processo orçamentário: ignorância, política e economia; 4. O orçamento: incremental, histórico e fragmentado; 5. PPBS é diferente? 6. PPBS: capacidade analítica; 7. A tese e a antítese; 8. Limitações: tempo, critério e custo; 9. Charles L. Schultze e o partidário da eficiência; 10. Burocracia e tomada de decisões; 11. Poder burocrático no contexto americano; 12. Poder burocrático no Brasil; 13. O Poder Executivo na França; 14. A guisa de conclusão.

1. Introdução

As teoria referentes ao processo decisório têm, ao ver de Harold Seidman, contribuído pouco para o esclarecimento de como se cristalizam as políticas de governo. Explicações baseadas nas chamadas teorias dos

* Consultor especial do IBAM.

grandes líderes, nas orientações filosóficas ou ideológicas das elites, bem como na dinâmica incremental do orçamento são por vezes tão úteis quanto meros julgamentos de valor acerca da propriedade ou indesejabilidade de certos rumos de ação.

O Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento, conhecido também como PPBS – do inglês Planning-Programming-Budgeting System – tem sido anunciado por muitos como uma alternativa para o dilema em que se acha o estudioso do processo decisório. Há, todavia, algumas questões que os arautos do sistema poderão estar ou não preparados para responder. Por exemplo: é o PPBS um substituto do que se convencionou chamar de bom senso? Não são as políticas de governo primariamente produto de circunstâncias históricas? A análise econômica de alternativas, baseada na razão custos/benefícios, produz respostas *certas*? São as técnicas utilizadas no sistema politicamente neutras como querem alguns? Antes de examinarmos essas questões, convém discutir alguns tópicos intimamente relacionados com o assunto em pauta, bem como tratar, ao longo da análise, de um tema assaz importante, seja o do papel do burocrata na formulação de políticas de governo.

2. Herbert A. Simon e o homem administrativo

Herbert Simon, não sem um certo grau de entusiasmo, considera o processo decisório como sinônimo de administração. Distingue em tal processo três importantes fases, a saber: coleta de dados, análise de possíveis alternativas e escolha de um determinado curso de ação.¹ Acredita Simon que as decisões tomadas pelo administrador, ocupado com diversos afazeres e respondendo a estímulos de diversas procedências, não se orientam por critérios nitidamente econômicos. O “homem administrativo” não só desconhece todas as possíveis alternativas para resolver um certo problema, como também ignora as conseqüências totais da escolha de alguma alternativa preferida. Sua racionalidade é, portanto, limitada, passando julgamentos de valor a desempenhar a função que deveria atribuir-se a fatos, ou premissas neles baseadas, num modelo econômico abstrato.² Ao contrário do que se convencionou esperar do “homem econômico”, o administrador não maximiza, ou subotimiza, os resultados de suas ações. A política por ele traçada, de modo geral, tende somente a satisfazer as exigências do momento.³

3. O processo orçamentário: ignorância, política e economia

A cada ano, vê-se o administrador às voltas com a preparação do orçamento e com o dilema do quanto solicitar às autoridades com que se

¹ *The new science of management decision*. New York, Harper & Brothers, 1960. p.1-4.

² *Administrative behavior*. New York, The Free Press, 1965. p. 81.

³ *Models of man, mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York, John Wiley & Sons, 1957. cap. 14.

relaciona e do que fazer com os recursos disponíveis. A tendência natural do administrador, ou de qualquer pessoa que lide com problemas semelhantes a nível governamental, é a de recorrer ao orçamento do ano anterior, que passa dessa forma a exercer uma influência crucial sobre decisões futuras. Não só são as políticas traçadas em exercícios anteriores utilizadas como um meio de contornar os obstáculos impostos pela ignorância do que fazer, como também para manter um certo estado, ou estágio, de equilíbrio, alcançado graças a acomodações e acordos estabelecidos antes do período de preparação do orçamento.⁴

A discussão e aprovação do orçamento são fases de um processo em que elementos de barganha se acham sempre presentes. Onde o poder executivo compete com o legislativo pelo controle dos ministérios e de outras unidades administrativas, o orçamento final, devidamente aprovado, representa um contrato ou acordo celebrado entre as partes conflitantes.⁵ Dentro das próprias fronteiras das burocracias, vistas em isolado, departamentos competem com departamentos, divisões com divisões, setores com setores, sempre que haja uma percepção, mais ou menos clara, de que maiores somas de recursos orçamentários representam maiores oportunidades de promoção individual e da própria instituição.

O aspecto político do processo orçamentário não se restringe apenas à competição entre poderes, formais ou informais. A própria escolha de alternativas e a definição de objetivos governamentais a que tais alternativas se prendem nem sempre encontram na economia, na administração, na contabilidade ou qualquer outro ramo do saber humano, guia seguro, como veremos adiante. O fato de carecer o setor público de certas medidas destinadas a avaliar desempenho, existentes no setor privado, tais como o lucro líquido verificado em balanços periódicos, certamente contribui para estimular a participação de vários grupos na formulação da política de distribuição de recursos.

Como as atividades de governo nem sempre se mostram passíveis de mensuração, pelo menos de acordo com critérios aplicados no setor privado, é questionável distinguir sistematicamente as decisões “meramente políticas” das “meramente econômicas”.⁶ Convém ainda notar que o custo das atividades governamentais é o custo de oportunidade, estimado, portanto, em função daqueles programas ou projetos que deixaram de ser executados por serem escassas as receitas públicas disponíveis.⁷

⁴ Os orçamentos de exercícios passados representam, portanto, compromissos que devem ser respeitados para que se mantenha viável a estrutura de poder. Ver Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown & Co., 1966. p. 249.

⁵ Para uma interessante análise de como se comportam os atores do Governo norte-americano durante o ciclo orçamentário, consultar Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston, Little, Brown & Co., 1964.

⁶ Discussão mais pormenorizada desse tópico encontra-se em Burkhead, Jesse. *Orçamento público*. Trad. Margaret H. Costa. Rio, Fundação G. Vargas, 1971. p. 46-64.

⁷ Ver Lehan, Edward A. *Public budgeting*. Instituto de Serviço Público, Universidade de Connecticut, 1969. p. 15.

4. O orçamento: incremental, histórico e fragmentado

Embora seja costumeiro considerar o orçamento como um processo decisório por excelência, o administrador quase sempre dispõe de recursos financeiros cuja destinação já foi previamente definida em decisões anteriores, das quais poderá ter participação ou não. O inevitável pagamento de despesas realizadas em exercícios anteriores, de pensões e outras obrigações de ordem econômica e social, reduz consideravelmente a importância do orçamento como uma estratégia global de formulação de política.

Em vez de partir de um ponto zero, o administrador é de certa forma obrigado a seguir rumos traçados por outrem. O processo orçamentário, por outro lado, tende a ser histórico quando as autoridades responsáveis por sua elaboração, exame e aprovação, aceitam como "fatos julgados" controvérsias, relativas a programas governamentais, dirimidas no passado. Uma vez aprovado, o programa ou projeto, introduzido na proposta orçamentária por iniciativa quer de grupos de interesse, quer do legislativo ou dos próprios burocratas por indicação do executivo ou dos dois primeiros, tende a perpetuar-se graças à aprovação quase mecânica dos fundos necessários para sua subsistência ou expansão.

Como, de modo geral, os diversos programas de governo não são considerados de maneira ampla e compreensiva, mas por especialistas diversos em diferentes comissões do Legislativo e em setores vários do órgão central de orçamento, o documento final apresenta uma harmonia mais aparente que verdadeira, mesmo quando os esforços para compatibilizar programas inconsistentes e contraditórios são relativamente bem sucedidos.⁸

5. PPBS é diferente?

Allen Schick acredita que sim. Tentando explicar por que o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento difere do tradicional processo orçamentário, Schick enumera três etapas pelas quais o orçamento moderno teria passado. Na primeira enfatizou-se o controle contábil; na segunda, a administração e na terceira, o planejamento econômico. Caracteriza-se a última etapa, segundo o autor, pela preocupação com a análise econômica e com o impacto dessa na formulação de políticas fiscais e orçamentárias. Ao contrário do que ocorria no passado, a realização das despesas e a arrecadação de tributos passam então a obedecer diretrizes de ordem macroeconômica. O próprio processo de tomada de decisões sofre modificações profundas uma vez que técnicas, como a análise de custos e benefícios, oferecem ao administrador e ao político novas luzes que poderão aguçar o seu julgamento sobre diferentes alternativas ou combinações de insumos. Finalmente, representa o sistema uma integração entre planos de longo e médio prazos e o orçamento. Tal evolução deveu-se

⁸ Ver Wildavsky para maiores detalhes sobre as características do processo orçamentário discutidas nesta seção. Op. cit. p. 13-6 e 57-9.

em grande parte às exigências feitas pelo financiamento de bens de capital, particularmente de equipamento requisitado pelo Departamento de Defesa norte-americano.⁹

É lugar comum na vasta literatura sobre PPBS dizer-se que a essência do sistema não reside tanto nas técnicas de natureza microeconômica, de que se valem os analistas para determinar as prioridades dos programas de governo, mas sobretudo na ênfase dada aos fins que tais programas devem atingir. A novidade do sistema consiste, acima de tudo, na tentativa de se definirem objetivos para a sociedade e de se estudarem programas alternativos de governo, que alcancem tais objetivos da maneira mais econômica possível. O sistema obviamente supõe a existência de um "homem orçamentário" que, ao contrário do "homem administrativo", guia-se pelo ideal de subotimizar ou maximizar os recursos ou insumos disponíveis.¹⁰

Um dos pressupostos básicos do PPBS é a análise sistemática e compreensiva do orçamento. Em vez do estudo seqüencial de projetos por projetos, programas por programas, o que se recomenda é uma comparação sistemática de diversas alternativas de tal forma que a mais eficiente seja selecionada como a favorita. A escolha recai, portanto, naquela que melhor contribui para satisfazer uma necessidade social ou para atingir um objetivo governamental previamente definido.¹¹

6. PPBS: capacidade analítica

Entre outros fatores, pressupõe o sistema o desenvolvimento de unidades de análise de decisões em cada segmento da burocracia governamental. Embora a orientação de caráter geral seja altamente centralizada, cabe às diversas unidades administrativas definir seus próprios objetivos e atividades necessárias para atingi-los. Uma vez realizada essa tarefa, consiste o próximo passo em traduzir em medidas monetárias os recursos ou insumos requeridos pelo produto ou serviço final.¹²

A institucionalização de unidades de análise tem entre outras finalidades a de eliminar o tratamento casuístico dos problemas encontrados por políticos e administradores. O costumeiro apelo a decisões tomadas no

⁹ The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, v. 26, p. 243-58, Dez. 1966.

¹⁰ No tocante à definição de objetivos governamentais ver Smithies, Arthur. Programs, objectives and decision-making. In: Hinrichs, Harley H. & Taylor, Graeme M. ed. *Program budgeting and benefit-cost analysis*. Pacific Palisades, Goodyear Publishing Co., 1969. p. 181-7. Ver também o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento Econômico. *Budgeting for national objectives*. Washington, D. C., 1966. p. 23-31.

¹¹ Ver Anshen, Melvin. The federal budget as an instrument for management and analysis. In: Novick, David. ed. *Program budgeting*. Cambridge, Harvard University Press, 1967. p. 4-23.

¹² Ver Dror, Yehezkel. The planning process: a facet design. In: Lyden, Fremont J. & Miller, Ernest G. ed. *Planning, programming, budgeting*. Chicago, Markhan Publishing Co., 1967. p. 93-116.

passado, bem como o uso de precedentes para justificar novas atitudes, são dessa forma questionados como estratégias decisórias. Programas, novos ou velhos, passam a ser analisados em função das contribuições que possam fazer para a consecução de objetivos finais.

Uma das conseqüências lógicas da implantação do PPBS como estratégia decisória consiste na substituição de enfoques táticos por um enfoque estratégico. Não só se estudam os problemas econômicos e sociais de maneira sistemática e comparada como também se tenta estimar as repercussões, de curto e longo prazos, das medidas adotadas para fazer face a tais problemas. Encontra-se implícita no sistema a idéia de fazer do processo decisório um processo apolítico. As raízes de tal presunção, diz Harold Seidman, acham-se no próprio movimento de reforma administrativa, com sua ênfase em economia e eficiência e sua crença em soluções tecnicamente corretas para complexos problemas sociais que não raro mal se podem definir.¹³

7. A tese e a antítese

As críticas ao PPBS têm sido várias. Frederick C. Mosher verberou a "campanha publicitária" que precedeu e acompanhou a tentativa de transferir o sistema às unidades administrativas civis do governo norte-americano a partir de 1965. Apontada foi como uma das mais graves falhas do sistema a impossibilidade de se definirem objetivos nacionais em bases científicas. Na verdade, objetivos e juízos de valor são intimamente relacionados e raras são as ocasiões em que se atinge um razoável nível de consenso nessas áreas. Deve-se acrescentar a esses fatores a impossibilidade de se atribuírem preços a atividades de governo cuja motivação é basicamente política e cuja inspiração é sobretudo de caráter social e não estritamente econômica. Não há nesses casos como mensurar os benefícios sociais decorrentes da aplicação de recursos públicos por mais sofisticadas que as técnicas e medidas quantitativas possam parecer.¹⁴

Aaron Wildavsky, talvez o mais acerbo dos críticos que o sistema tem conhecido, mantém que as técnicas utilizadas pelo Departamento de Defesa não se adequam à análise dos serviços públicos prestados pela administração civil. Neste sentido, o Departamento de Defesa constitui um modelo impróprio. Seus problemas são de natureza diferente. Para solucioná-los, desenvolveu-se toda uma terminologia padronizada, graças, em parte, à cooperação dos técnicos da RAND corporation. Robert McNamara encontrou, portanto, no Departamento de Defesa, do qual se tornou Secretário, um processo mais ou menos cristalizado de análise de políticas governamentais referentes à escolha de sistemas alternativos de equipamentos bélicos. A existência de experimentados analistas e de

¹³ Ver Seidman, Harold. *Politics, position and power*. New York, Oxford University Press, 1970. p. 7.

¹⁴ Mosher, Frederick C. Limitations and problems of PPBS in the states. *Public Administration Review*, v. 29. p. 160-7, Mar.-Abr. 1969.

uma doutrina ou ideologia administrativa comumente aceita facilitou a implantação gradual do PPBS no Pentágono. Tais fatores, contudo, não se repetiram na burocracia civil.¹⁵

8. Limitações: tempo, critério e custo

Há quem veja no PPBS outras debilidades. Uma delas, por exemplo, é a impossibilidade de colher-se e de analisar-se a tempo suficiente informação de que se valha o administrador ou o legislador quando da formulação de políticas. Isto ocorre especialmente na área administrativa civil, onde as pressões do momento, somadas aos apelos mais ou menos insistentes dos grupos de interesse, tendem a inundar o executivo ou o legislador com uma série de alternativas conflitantes.¹⁶

Ao tentar influenciar as decisões tomadas por legisladores, executivos, juízes e administradores, os grupos de pressão invocam geralmente o conceito elástico de “interesse público”. Embora existam participantes de tais grupos que acreditam seriamente ser o seu o interesse da comunidade, óbvio é que não existe uma fórmula capaz de satisfazer as aspirações contraditórias de gregos e troianos. A ausência de consenso com relação aos objetivos comunitários, queiram ou não os analistas de sistema, obriga os responsáveis pelas políticas de governo a manter um pé na terra e o outro no barco. Não sendo um conceito operacional, o “interesse público” será utilizado como bandeira de salvação até mesmo pelos analistas de sistema, se tal lhes convier.¹⁷

Além das pressões de tempo e das contribuições, bem-vindas ou não, dos grupos de interesse, têm os políticos e administradores que considerar uma outra limitação do sistema: o custo do estudo de alternativas. Nem todas as organizações dispõem de suficientes recursos para manter uma equipe de analistas de sistemas. Em alguns casos, como salienta Charles E. Lindblom, os problemas são tão complexos que uma análise final, mesmo que viável, não seria financeiramente compensadora.¹⁸

9. Charles L. Schultze e o partidário da eficiência

Em condições de controvérsia não raro há quem procure a síntese. Charles Schultze, ex-Diretor de Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, embora aceite como premissas básicas de um processo decisório racional aquelas que discutimos ao descrevermos os ingredientes do PPBS, tem

¹⁵ Rescuing policy analysis from PPBS. *ibid.* p. 189-94.

¹⁶ Sobre a participação dos grupos de interesse no processo de distribuição de recursos governamentais ver Truman, David B. *The governmental process*. New York, Alfred A. Knopf, 1951 e McConnell, Grant. *Private power and American democracy*. New York, A Vintage Book, 1966. Consultar também Beer, Samuel H. *British politics in the collectivist age*. New York, Alfred A. Knopf, 1969.

¹⁷ Ver Schubert, Glendon. *The public interest*. New York, The Free Press, 1959. p. 223-4.

¹⁸ *The policy — making process*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968. p. 15.

mostrado uma certa flexibilidade com referência aos limites impostos pelo sistema político às chamadas decisões técnicas. Ao discorrer, por exemplo, sobre a necessidade de projeções econômicas, mantém que as decisões orçamentárias não podem basear-se apenas em critérios econômicos, reconhecendo, portanto, certos imperativos de natureza institucional.¹⁹

Em lugar, todavia, de enfatizar a necessidade de consenso político, que um sistema de barganha institucionalizado do tipo incremental pode, ao menos teoricamente, ensejar, Schultze sugere como critério final para a escolha de programas governamentais a eficiência econômica.²⁰ Dessa feita, devem as atividades e projetos a cargo do setor público sujeitar-se a um contínuo processo de análise e avaliação a fim de precisar-se a sua utilidade relativa, definida em função de metas preestabelecidas.

O uso do PPBS não se restringe à análise dos meios, insumos e programas. Seus porta-vozes acham por bem questionar, se necessário, as próprias metas de governo, estabelecendo-se desse modo um relacionamento estreito entre políticos, administradores e os analistas de sistemas. Longe de considerar tal relacionamento como algo anormal ou indesejável, Schultze opina que a tensão decorrente do choque entre a ideologia da eficiência, esposada pelos grupos técnicos, e as limitações impostas pela realidade política é altamente vantajosa.²¹

Os grupos técnicos, representados no caso pelos analistas de sistemas, exercem a função de partidários da eficiência. De acordo com o modelo, a complexidade dos problemas sociais impõe um estudo sistemático e em bases institucionais daquilo que o governo pretende fazer e dos meios que deseja empregar.²² Pressupõe-se que a visão seqüencial e fragmentada de tais problemas não pode permitir a melhor utilização possível de recursos escassos. Passa-se a considerar como coisa do passado a análise apressada e geralmente superficial que antecede a aprovação dos orçamentos públicos por legisladores oriundos das mais variadas categorias profissionais.

10. Burocracia e tomada de decisões

As tentativas pioneiras de desenvolver uma teoria da organização resultaram numa literatura cujo objetivo foi a procura de meios e processos que aumentassem a eficiência da administração. De acordo com James D. Thompson, Frederick W. Taylor, Luther Gulick e Max Weber conceberam as organizações como sistemas fechados, de certa forma imunes às influências do ambiente externo e regidos pelo critério da eficiência econômica. O taylorismo procurou maximizar a eficiência através de uma lógica de cunho técnico, do estabelecimento de padrões de desempenho

¹⁹ *The politics and economics of public spending*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1968. p. 31-2.

²⁰ *Ibid.* p. 35.

²¹ *Ibid.* p. 82.

²² *Ibid.* p. 95.

e do exercício de controles visando a assegurar uma produção padronizada. Semelhante objetivo deveria ser alcançado, segundo Gulick, pela especialização das tarefas, conveniente departamentalização e fixação de responsabilidades de acordo com princípios como o alcance de controle ou delegação. O modelo weberiano, com sua ênfase na definição de jurisdições e gradações hierárquicas, bem como na motivação do burocrata especializado para executar as políticas traçadas por outrem, separa a clientela, que se beneficia dos serviços prestados pela burocracia, do processo administrativo como tal. Isola-se, desse modo, a organização de um importante elemento do ambiente externo, a clientela, além de pressupor-se uma distinção mais ou menos rígida entre administração e política.²³

O esforço pioneiro dos teóricos da administração, todavia, abriu novos caminhos para o exame do comportamento humano nas organizações. Fator que vem merecendo sérios estudos é o papel do administrador ou do técnico na formulação de políticas de governo, seja na análise que precede a tomada de decisões, seja no próprio processo legislativo, bem como no de execução de projetos custeados pelo setor público. Tal fato parece ter assumido caráter definitivo. Contudo, a aceitação da habilidade técnica ou administrativa como base legítima de autoridade e liderança não é completa. Tensões resultam de uma orientação formalista e tradicional que interpreta como legítima e cogente apenas a autoridade originada na investidura política ou baseada no poder econômico, no *status* social ou em outros fatores como o carisma, a antiguidade, entre outros.²⁴

11. Poder burocrático no contexto americano

A complexidade da vida moderna, longe de reduzir o campo de atuação da burocracia à tarefa de executar as políticas de governo, tem, ao contrário, exigido do técnico norte-americano um impressionante grau de especialização e de profissionalização. Não só está ele envolvido em atividades rotineiras de administração pública como também é solicitado, de acordo com sua experiência, a assessorar o legislativo, quer através de recomendação de diretrizes, quer na elaboração de projetos, bem como na interpretação de leis baixadas pelo Congresso. Segundo Pffifner e Presthus, mais da metade dos projetos de lei submetidos ao Congresso origina-se nas unidades administrativas do poder executivo, partindo, contudo, a iniciativa de grupos de interesse aliados a esses órgãos.²⁵

Devido à fragmentação de poder e concorrente pluralismo na sociedade americana, o burocrata vê-se forçado a criar ou cultivar uma clientela

²³ *Organizations in action*. New York, MacGraw-Hill, 1967. p. 4-6.

²⁴ Para uma discussão dos conflitos que ocorrem entre detentores de formas diversas de autoridade ver Thompson, Victor A. *Moderna organização*. Trad. Vitor Brinches. Rio, Livraria Freitas Bastos S.A., 1967. cap. 5. Ver também Pffifner, John M. & Presthus, Robert. *Public administration*. New York, The Ronald Press Co., 1967. p. 121-6.

²⁵ Op. cit. p. 51.

para os serviços prestados pela unidade administrativa a seu cargo. O triângulo composto pelo Congresso, burocracia e grupos de interesse é hoje reconhecido como um elemento fundamental da administração pública americana, estando o burocrata, portanto, diretamente vinculado ao processo político. Além de exercer outras funções, a administração pública constitui, dessa forma, uma adicional via de acesso aos centros decisórios, tradicionalmente associados com os partidos políticos, o Presidente da República e seus Secretários, o Congresso e o Judiciário.

As bases de autoridade da burocracia federal norte-americana, ao contrário do que o período acima pode sugerir, não se restringem ao prestígio político que uma determinada unidade administrativa possa gozar junto aos centros decisórios em razão do apoio político recebido de uma certa clientela. No dizer de Francis E. Rourke, tão importantes quanto o acesso às esferas de poder são os conhecimentos técnicos, administrativos e científicos que o burocrata venha a possuir.²⁶

12. Poder burocrático no Brasil

O sistema de poder político descartado em 1964 caracterizava-se por um grau relativamente baixo de barganha no que tange ao processo de distribuição de recursos governamentais. Apesar da reconhecida natureza clientelística e paternalista dos Governos Vargas, Kubitschek e Goulart, a participação de grupos de interesse no processo decisório era reduzida, uma vez que as associações de classe pouco tinham a oferecer aos detentores do poder político em termos de suporte econômico, prestígio social ou de outros valores. O relativo isolamento dos centros decisórios, característicos de certos regimes políticos corporativos, embora permitisse aos grupos de interesse algum acesso e até mesmo influência, restringia as atividades de tais grupos, reduzindo-os à condição de clientes em busca de favores do governo, com o qual não estavam aptos a barganhar de maneira autônoma.²⁷

A crescente importância da burocracia brasileira, decorrente em parte da recente marginalização dos elementos políticos tradicionais e do fortalecimento dos mecanismos decisórios do poder executivo, apresenta-se como um dos mais interessantes fenômenos político-administrativos da história brasileira contemporânea. Se já na fase anterior a 1964 os esforços para influenciar as decisões governamentais pareciam canalizar-se com maior regularidade para a administração pública do que, por exemplo, para o legislativo ou para os partidos políticos, fato é que nos últimos oito anos a burocracia se tornou um foco de articulação e agregação de interesses de capital importância.²⁸

²⁶ *Bureaucracy, politics, and public policy*. Boston, Little, Brown & Co., 1969. p. 39.

²⁷ Ver Schmitter, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971. p. 296-7.

²⁸ Robert Daland discute as funções da burocracia brasileira num interessante trabalho, aparentemente ainda não publicado, cujo título é: *Bureaucracy in Brazil, attitudes of civilian top executives toward change*. Chapel Hill, Universidade da Carolina do Norte. s.d. p. 1-2.

O papel crucial desempenhado pelos técnicos, em razão de seus conhecimentos profissionais e do prestígio em que a educação de nível superior é tida no Brasil, é interpretado por Nathaniel H. Leff como um positivo aspecto do processo econômico brasileiro. Graças à criatividade desses especialistas, segundo o autor, pôde o Brasil contornar sérios obstáculos econômicos encontrados no período de pós-guerra. Exatamente por não ostentar poder de decisões têm os técnicos, por delegação dos dirigentes políticos, exercido considerável parcela de autoridade.²⁹

As exigências de uma sociedade que se industrializa a passos rápidos tem contribuído para a crescente participação de diversos especialistas no processo de distribuição de recursos públicos. Longe, todavia, de constituir uma elite reacionária, têm os técnicos atuado, nas palavras de Nelson Mello e Souza, como elite estratégica ou modernizante, mais sensível, talvez, aos imperativos do desenvolvimento econômico e social do que os grupos políticos propriamente ditos.³⁰

13. O Poder Executivo na França

Até o advento da Quinta República do Presidente Charles de Gaulle caracterizava-se o governo francês por uma relativa imobilidade político-administrativa, dada a ausência de uma maioria parlamentar estável e unida para a ação. A própria natureza dos regimes, baseados em coalizões de partidos indisciplinados e raramente coesos, resultava em contínua mudança de gabinetes, sendo a formulação de política deixada a cargo da organizada burocracia francesa.

A Quarta República, criada após ter sido a França liberada pelos Aliados, tornou-se conhecida, entre outras razões, pela falta de prestígio e pela debilidade de suas instituições políticas. Os regimes, refletindo as profundas divisões da sociedade francesa, não tinham a autoridade, nem o desejo, de traçar e seguir um programa estratégico de ação. Como Phillip M. Williams corretamente observou, a certeza de que um gabinete poderia ser posto a pique sem desastre para a economia nacional levava os parlamentares a insistir nos seus interesses partidários. A instabilidade dos regimes gerava uma expectativa de instabilidade. Beneficiando-se de tal situação, julgava-se a elite política com poder bastante para evitar a tomada de decisões importantes, às vezes urgentes, mas impopulares.³¹

O *immobilisme*, ou quase-paralisia política, que caracterizou a Quarta República, não resistiu à crise desencadeada pelo movimento de liberação da Argélia. No período de 1954 a 1958 não menos de cinco gabinetes perderam a confiança da Assembléia Nacional. Em 1958, enquanto tropas

²⁹ *Economic policy-making and development in Brazil 1947-1964*. New York, John Wiley, 1968. p. 148-53.

³⁰ Tecnocracia e nacionalismo. *Revista de Administração Pública*, p. 71-108, 2.º semestre 1967.

³¹ *Crisis and compromises politics in the Fourth Republic*. Doubleday & Co., 1964. p. 445-8.

do exército francês se preparavam para ocupar a capital, moderados da esquerda e da direita começaram a pensar em de Gaulle como a única alternativa para evitar a guerra civil. A ambigüidade do General valeu-lhe o apoio dos moderados de todas as colorações políticas. Que de Gaulle se recusara a receber dos militares o poder que esses lhe ofereciam não podia ser ignorado pela esquerda. Membro e líder da Resistência, o General não podia ser associado com a extrema direita. Como católico, todavia, Charles de Gaulle parecia merecer a confiança dos conservadores, dentre os quais muitos se achavam colocados em altos postos da burocracia francesa.³²

O partido gaullista, inicialmente *Union pour la Nouvelle République* e recentemente batizado como *Union des Démocrates pour la République* ou UDR, constitui, provavelmente, uma fundamental mudança no sistema político-partidário da França hodierna. Tem esta organização pragmática sucedido em obter apoio político em todas as camadas sociais, inclusive da classe trabalhadora, cuja lealdade se acha dividida. A viabilidade de um partido político desprovido de uma ideologia oficial poderia dever-se aos dotes carismáticos do General de Gaulle. A eleição de Georges Pompidou, contudo, parece indicar que o UDR é um partido em vias de institucionalização, uma tendência que, aliás, se coaduna com a rápida mobilidade vertical verificada nos vários segmentos da sociedade francesa e conseqüente atenuação dos conflitos ideológicos que dividiam as elites políticas daquele país.³³

Outro importante fator de mudança no governo da França é a institucionalização da presidência da república como um centro visível e inequívoco de poder decisório. Matérias como relações exteriores, energia atômica e integração econômica européia constituem prerrogativas presidenciais. Os dispositivos da nova constituição, emendada em sucessivos plebiscitos ou referendos, transferiram ao Presidente tantas atribuições que alguns cientistas políticos acham difícil classificar a Quinta República como um sistema parlamentar.³⁴

³² Para uma análise do advento da Quinta República ver Macrydis, Roy C. & Brown, Bernard E. *The de Gaulle Republic*. The Dorsey Press, 1960.

³³ Estatísticas recentes mostram um decréscimo substancial no tamanho relativo da mão-de-obra empregada no setor primário e tendência inversa no setor terciário, entre 1962 e 1968.

FORÇA DE TRABALHO NA FRANÇA

	%	
	1962	1968
Setor primário	22,2	16,8
Setor secundário	37,2	38,3
Setor terciário	40,6	44,9
Total	100,0	100,0

Fonte: *Anuário Estatístico da França*. INSEE, Paris, 1969.

³⁴ Leon D. Epstein, por exemplo, considera o poder independente do presidente incompatível com o princípio clássico parlamentar de responsabilidade executiva perante a autoridade legislativa. *Political parties in western democracies*. New York, Praeger, 1967. p. 335.

Com a Assembléia Nacional reduzida à impotência, a política do *immobilisme*, a instabilidade ministerial e a arte de evitar a tomada de decisões impopulares, características da Quarta República, chegaram ao final. Estando o gabinete em controle de ambas as casas do Legislativo, pode o Executivo determinar prioridades para os projetos de lei de seu maior interesse. No que toca ao orçamento submetido pelo Executivo, estão proibidas emendas que reduzam as receitas ou aumentem as despesas, ficando o Executivo autorizado a aprovar o orçamento por decreto, caso o parlamento não se pronuncie no prazo legal de 70 dias.³⁵

14. À guisa de conclusão

A análise do processo decisório, seja ele traduzido pelo orçamento público ou por outras formas de elaboração de dispositivos legais, parece sugerir uma tendência ao fortalecimento do Poder Executivo e conseqüente ascensão do elemento técnico ou profissional na escala de poder. As tentativas de introduzir uma refinada estratégia decisória como o PPBS demonstra um certo grau de insatisfação com o atual estilo político vigente nos Estados Unidos. Contudo, a sobrevivência do processo incremental deve-se não só ao caráter pluralista da sociedade norte-americana como também à reconhecida competência profissional dos funcionários públicos de nível técnico com os quais o Congresso tem mantido os mais estreitos vínculos.

A inquestionável ascendência do Poder Executivo na França e no Brasil encontra paralelos em outras nações como a Alemanha e o México. Na primeira, não só o Chanceler e seus ministros interferem diretamente em matéria legislativa como membros do partido no poder, como também através de sua participação no gabinete. De todos os projetos de lei remetidos à Câmara Baixa (Bundestag) entre 1949 e 1965, cerca de 80% procederam ou dos ministérios ou da Câmara Alta (Bundesrat),³⁶ considerada por vezes como uma estrutura administrativa complementar do governo nacional.³⁷

No México, embora elementos de natureza tradicional, como o personalismo, ainda desempenhem um importante papel político, a crescente complexidade dos problemas econômicos e sociais tem encontrado numa presidência da república institucionalizada o mecanismo necessário para a execução de programas de governo e para a resolução de conflitos de interesse. Apesar dos dispositivos constitucionais, "o papel do Legislativo no processo de tomada de decisões é fortemente subordinado ao do Poder Executivo".³⁸

³⁵ Ver as conseqüências desses fatos em Ehrmann, Henry W. *Politics in France*. Boston, Little, Brown & Co., 1971. cap. 10.

³⁶ Edinger, Lewis J. *Politics in Germany*. Boston, Little, Brown & Co., 1968. p. 302.

³⁷ *Ibid.* p. 298.

³⁸ Scott, Robert C. *Mexican Government in transition*. Urbana, University of Illinois Press, 1971. p. 198.

É de se esperar, portanto, que os estudiosos de política e administração venham a dedicar maior parcela de tempo e de recursos à análise das contribuições feitas pela burocracia à resolução de conflitos sociais e à distribuição de benefícios e favores. Sendo o poder burocrático uma imposição do progresso tecnológico, convém estudá-lo em bases realistas e de modo sistemático. Acredita o autor que o enfoque deve ser de natureza comportamental e comparada, ao contrário do que se verifica nos muitos tratados e ensaios de caráter formalista ou meramente histórico.

Summary

The purpose of this paper is to discuss the potential and limitations of the Planning-Programming-Budgeting System — (PPBS) as a strategy of policy-making. The author maintains that economic and political criteria are usually present in any important governmental decision, thus rejecting a policy/administration dichotomy.

Though the traditional type of budget is criticized for being too fragmented as well as precedent-oriented, PPBS has also its serious shortcomings. The System presupposes the existence of a “budgetary-man”, who is inclined to make the most economic use of scarce resources; the availability of objective criteria for measuring efficiency; and, above all, the possibility of correctly defining social goals.

PPBS, however, has some positive contributions to offer. The complexities of modern life impose upon Government the burden of devising new alternative programs to cope with economic and social problems. The development of analytical capabilities in public bureaucracies may narrow down the options which both politicians and administrators must consider before making a decision. Systems analysis and other techniques can prove most useful in this area, by facilitating the exclusion of the worst or poorest projects.

Among the political consequences of the development of a system like PPBS is the greater importance of technicians in policy formation. The author views this phenomenon as naturally resulting from technological progress and complexity of modern societies. Since these technicians are usually employed by the executive branch of Government the latter tends to increase the scope of its power by presenting its projects or programs as being technically appropriate. The executive branch has, therefore, played a key role in initiating the process of policy formation, a role for which it seems to be better prepared, among other reasons because of the bureaucracy's day-to-day care of administrative and technical details.