

## Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças \*

ROBERT T. DALAND \*\*

*1. Introdução; 2. Valores atribuídos à eficiência; 3. Inovação; 4. Descentralização; 5. Necessidade de uma mudança estrutural; 6. Planejamento versus implementação; 7. Implicações; 8. O impacto dos militares na burocracia civil; 9. Especulação final.*

### 1. Introdução

O propósito deste trabalho é avaliar, na burocracia governamental brasileira, o potencial dos executivos de alto nível para conseguir realizar as transformações propostas pelo regime militar atual. Não temos pretensões de fazer uma avaliação definitiva; apenas desenvolver inferências e proposições sobre o assunto, baseados em dados de atitudes de 325 administradores de alto nível, coletados em 1968 e 1969.

Já que a burocracia civil não opera num vácuo, esse trabalho deve iniciar-se pelo reconhecimento dos fatos mais relevantes do contexto do sistema político. Mais especialmente, tornaremos explícitas as funções orgânicas desempenhadas pela burocracia, tanto na categoria *oficial* de metas e expectativas propostas pelo regime, como na categoria informal

\* Trabalho apresentado na Conferência Nacional sobre Administração Comparativa, realizada no Hotel Syracuse, em Syracuse, Estado de Nova Iorque, abril de 1971.

\*\* Do Departamento de Ciências Políticas, Chapel Hill, University of North Carolina.

de funções observadas, mas não explícitas. Analisaremos, então, o perfil de atitudes em relação às funções oficiais e avaliaremos, finalmente, o impacto do militar na burocracia civil.

Há, pelo menos, seis grupos de funções de importância realizadas pela burocracia brasileira. Em primeiro lugar, devemos dizer que a burocracia tem sido o instrumento principal para a articulação de demandas, desde que a Revolução de 1964 estabeleceu o governo militar no poder. As associações não governamentais têm sido severamente restringidas neste aspecto. Operários, estudantes, partidos radicais e intelectuais não têm sido capazes de expressar suas demandas em grau significativo. A imprensa, durante o período em questão, tem estado sujeita à censura prévia ou a sanções após a publicação. As associações comerciais, como articuladoras cautelosas, têm continuado a servir à comunidade de negócios, que, de um modo geral, apóia o regime. A Igreja tem permanecido articulada, apesar de não ter uma só voz: as mais radicais têm sido silenciadas, através de decretos anti-subversão. Em suma, a articulação de demandas tem sido realizada na burocracia, com uma considerável representação direta da comunidade de negócios, estruturada dentro das próprias agências oficiais.

Em segundo lugar, a burocracia tem servido quase que exclusivamente como agregadora de interesses. A última década assistiu ao rápido crescimento de um mecanismo de planejamento, centralizado no Ministério do Planejamento, que agrega certos interesses dentro de um plano nacional. Desse mecanismo, faz parte uma série de grupos de estudo, grupos executivos, comissões, conselhos e corpos colegiados, nos quais os grandes interesses econômicos são diretamente representados, apesar de os representantes serem selecionados pelo Presidente da República ou por seus Ministros de Estado. A verdadeira agregação se verifica através desse mecanismo. Os partidos políticos e o Congresso têm sido enfraquecidos e, durante o tempo em que se realizou esta pesquisa, estavam completamente suspensos; ao ser redigido este trabalho já haviam sido reativados, mas essencialmente como instituições.

Em terceiro lugar, a burocracia tem sido encarregada de acabar com a subversão e a corrupção na sociedade, assim como na própria burocracia civil e militar. Esses dois termos — corrupção e subversão — têm-se tornado virtualmente indistinguíveis, já que práticas corruptas, tais como *crimes econômicos*, são consideradas subversivas. Além disso, as atividades anti-subversivas têm sido postas a cargo das várias forças de polícia e de inteligência, que, além de lidarem com crimes comuns, lutam contra atividades de subversão e guerrilhas. Todas essas atividades aparecem sob o nome de *segurança interna*, que é o principal componente da *segurança nacional*. Esta última, naturalmente, é responsabilidade direta dos militares.

Em quarto lugar vem a função extrativa, isto é, a burocracia como arrecadadora de recursos financeiros no país e no exterior, necessários à implementação da política governamental. Desses recursos, os impostos e a ajuda externa são os principais. Os impostos desempenham a fun-

ção governamental clássica através da história, enquanto que a ajuda externa requer controles como, por exemplo, o controle da inflação, a fim de qualificar-se para a ajuda potencialmente disponível.

A quinta função, chamaremos de *clientelista*. Ela implica em prover empregos e segurança social a um segmento substancial da classe média urbana, possivelmente, em troca de apoio político ao governo. Esses empregos são procurados não só pelos salários formais usualmente baixos e recompensas de segurança oficial oferecidos, mas também, num grau considerável e desconhecido, pela oportunidade de que pode advir da venda de serviços ou de influência ao público, numa base informal mas usualmente sistematizada.

Finalmente, chegamos à sexta e clássica função de qualquer burocracia, que é a de implementar a política governamental. No Brasil, isto significa uma política de desenvolvimento econômico e social, que engloba, de modo claro, três constelações de políticas. No período após a II Guerra Mundial, durante o tempo em que uma política de *desenvolvimento* era a essência de cada um dos sucessivos governos brasileiros, alterou-se a prioridade entre essas três constelações. As três incluem, primeiramente, o desenvolvimento político. Uma das indicações desse impulso é a Constituição de 1946, que se seguiu ao autoritário documento do Estado Novo de Vargas. Sob essa Constituição, os primeiros partidos verdadeiramente nacionais começaram a funcionar. O eleitorado rapidamente se expandiu.<sup>1</sup> O Congresso tornou-se mais amplamente representativo, as associações tornaram-se ativas na vida política e a imprensa era relativamente livre. A essa função de desenvolvimento político, contudo, nunca foi atribuída a mais alta prioridade, e, a partir de 1964, ela recuou na distância como uma aspiração para o futuro. O segundo grupo de políticas oficiais poderia ser chamado em termos amplos de desenvolvimento social e integração nacional. Ele é representado pela legislação trabalhista e de segurança social, pela mudança da capital para Brasília, pelo tratamento preferencial dado a regiões atrasadas como a Amazônia e o Nordeste, além dos recentes e laboriosos esforços para erguer o interior do país, trazendo-o para perto da sociedade e da economia cosmopolitas — por tão longo tempo confinadas no litoral e a Minas Gerais. Temos, como exemplo, o Projeto Rondon, a abertura de auto-estradas que rasgam o interior do país, a colonização ao longo destas rodovias e das fronteiras, um esforço mais sistemático para lidar com o problema dos índios e, nas áreas urbanas, uma variedade de melhoramentos no campo da habitação e da saúde. Conquanto tais metas de integração social tenham parecido, por vezes, predominantes, como no caso da construção de Brasília, quando toda a economia do país era-lhe destinada, a prioridade oficial é cada vez mais acentuada no sentido de um maior desenvolvimento econômico. O *ethos* do desenvolvimento econômico tem sido um tema central desde 1945, pelo menos. E, a partir de 1964, ele tornou-se de fato, a função manifesta dominante do governo brasileiro. O regime mi-

<sup>1</sup> Guerreiro Ramos, Alberto. *A crise do poder no Brasil*. Rio, Zahar, 1961.

litar atual está comprometido com determinadas metas para atingir o *desenvolvimento econômico*. A principal ênfase é dada à industrialização, à auto-suficiência econômica, ao crescimento na produção global e *per capita* da economia, ao controle da inflação e a uma forte posição de segurança nacional. Estas metas deverão ser atingidas supostamente através da intervenção governamental, apesar de não haver nenhuma hostilidade ao setor privado; no que diz respeito às transformações desejadas, existe uma estreita união entre os setores público e privado. A fixação dos objetivos a que nos referimos rapidamente não é, de forma alguma, singular. Apenas é mencionada para mostrar que atingir uma meta não é fácil nem automático. A inflação continua, o crescimento econômico *per capita* é diluído por um aumento populacional de cerca de 3% ao ano e a predominância de capital estrangeiro pode ser vista como uma ameaça à auto-suficiência e à criação de um capital doméstico para reinvestimento. O alcance dessas metas exige transformações maiores que as ocorridas até agora. A burocracia é vista como um instrumento capaz de assegurar o sucesso.

Como avaliar a eficácia de uma burocracia na administração de um vasto programa de transformações e desenvolvimento? O que propomos é focalizar a atenção na *função* do desenvolvimento econômico e tentar estabelecer relações entre as atitudes dos executivos governamentais de alto nível e a realização desta função. Podemos, então, especular sobre a relação entre o mesmo perfil de atitudes e as outras cinco funções, a fim de identificar possíveis tensões dentro do sistema.

Embora tenhamos dados empíricos relativos ao nosso problema, devemos ressaltar claramente que começamos com cinco principais critérios subjetivos. Tais critérios não se baseiam nos dados e sim no julgamento do autor a respeito do Brasil. Este julgamento, por sua vez, baseia-se nos pontos em que há substancial acordo entre peritos em assuntos de desenvolvimento, tanto brasileiros como estrangeiros e também em observação bastante intensa do panorama do Brasil durante uma década.

A primeira suposição é que o aumento de eficiência na burocracia é positivo para o alcance das metas do regime. O significado de eficiência não é sutil nem está ligado a nenhuma epistemologia determinada. Significa uma maior produção com qualquer grau de recursos atribuídos a um departamento, desde que esta produção provoque modificações na direção desejada. Pessoas altamente motivadas são mais eficientes que as pouco motivadas e assim por diante.

A segunda suposição é de que um alto grau de inovação é necessário em programas governamentais destinados a provocar modificações significativas na sociedade, no caso, na sua estrutura econômica. Se os requisitos para modificações fossem simples e independentes de outros fatores, isso poderia não ser verdade. Sabemos, contudo, que o desenvolvimento econômico é altamente complexo e resulta de uma variedade de atividades interdependentes que também têm dimensões políticas, sociais e de segurança, entre outras. Sendo assim, a inovação é essencial como insumo contínuo do processo de mudança.

A terceira suposição é que a descentralização de decisão e de ação é positiva para o alcance de uma meta. Tanto as decisões como as atividades delas decorrentes têm estado seriamente congestionadas no topo da burocracia brasileira, a níveis de presidente e de ministros. Talvez fosse mais realista empregar uma fraseologia baseada em um conceito de centro-periferia. As decisões, desse modo, sofrem um congestionamento no centro da burocracia.

A quarta suposição é que uma mudança substancial de estruturas, em sentido amplo, é necessária na maior parte dos órgãos da burocracia brasileira. Referimo-nos à organização administrativa, ao sistema de pagamento, à distribuição de autoridade e aos níveis de competência, além de outras modificações similares, necessárias em *adição* a quaisquer modificações nos padrões e valores de comportamento individual. Neste trabalho, são os valores individuais que estamos aptos a examinar com dados sistemáticos.

A suposição final é que, para se atingir uma meta, é melhor ter planos pobres e implementação efetiva do que bons planos e implementação ineficiente.<sup>2</sup> Baseamo-nos simplesmente no que a experiência tem mostrado claramente: no Brasil, bons planos têm sido, de fato, relativamente comuns, ao passo que sua implementação tem sido menos comum. É claro que, idealmente, ambos são necessários mas nenhum deles é suficiente.

Se estas premissas forem aceitas para fins de uma pesquisa experimental, teremos dados que na nossa opinião representam atitudes diretamente relevantes para esses valores. No sentido estrito, estes dados representam respostas que podem ser suspeitas quanto ao conteúdo e à veracidade. As perguntas incluem métodos explícitos e indiretos (opiniões a partir das quais são deduzidas as atitudes), de procurar determinar atitudes.<sup>3</sup> Comentários sobre a relevância dos itens específicos para os cinco valores contidos em nossas suposições, serão feitos ao longo deste trabalho. Os índices e outros indicadores foram estabelecidos tendo-se em mente o panorama brasileiro. Não há a menor pretensão de que os mesmos indicadores possam ser válidos em outros países; poder-se-ia antecipar, no entanto, que pudessem ser apropriados para alguns deles.

Podemos agora proceder a consideração dos níveis de cada um dos valores representados nas cinco suposições e das perspectivas para uma modificação nesses níveis.

## 2. Valores atribuídos à eficiência

A configuração de respostas quanto à eficiência sugere vários comentários (ver quadro 1). Os valores *óbvios* atribuídos à eficiência aparecem

<sup>2</sup> O sucesso relativo do planejamento e sua implementação é apresentado em Daland, Robert T. *Brazilian planning: Development politics and administration*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.

<sup>3</sup> Discussão e referências ao problema metodológico são encontradas em Weaver, Jerry L. Value patterns of a Latin American bureaucracy. *Human Relations*, v. 23, n. 3, p. 225-33.

com graus de intensidade muito variados. A explicação não se evidencia por si própria e uma análise mais detalhada faz-se necessária. Os entrevistados deixam claro, contudo, que apóiam esmagadoramente idéias de *bom* comportamento por parte dos servidores públicos, isto é, o servidor deve trabalhar duramente, mesmo que isto não seja reconhecido e provoque hostilidade por parte dos outros; e que uma pessoa ineficiente, mesmo sendo de confiança, não deve ser nomeada.

Quadro 1  
Concordância percentual em relação a valores de eficiência

Item	Porcentagem
Seria proveitoso para a melhoria da administração governamental promover somente pessoas em quem se tem confiança, mesmo que elas não sejam eficientes.	96 (discordam)
Seria de pouco proveito para a melhoria da administração governamental aumentar o número de funcionários.	96
Se o serviço público não valoriza as pessoas que prestam serviços de alta qualidade, seria melhor para essas pessoas limitar-se aos requisitos mínimos de suas funções.	94 (discordam)
Em geral, não é aconselhável mostrar grande capacidade no trabalho administrativo; isto poderia causar inveja e hostilidade.	91 (discordam)
Seria bastante proveitoso para a melhoria da administração governamental elevar os padrões necessários para a admissão no serviço público.	88
A fim de manter um clima de razoável tranquilidade na administração, é desejável não insistir em que todos trabalhem com a maior intensidade possível.	83 (discordam)
Seria bastante proveitoso para a melhoria da administração governamental estabelecer um sistema eficaz de igual remuneração para trabalhos de dificuldade e responsabilidade iguais, em todas as posições governamentais.	82
Servidores públicos que trabalham mais deveriam ganhar mais.	82
Seria bastante proveitoso para a melhoria da administração governamental reduzir o número de servidores públicos.	81
Servidores públicos ineficientes não deveriam ser dispensados do serviço público, se tal dispensa lhes criar problemas pessoais.	69 (discordam)
Algumas pessoas dão grande ênfase à idéia de eficiência na administração, em detrimento de outros valores.	49 (discordam)
Uma das melhores maneiras de promover um desenvolvimento econômico é criar organizações públicas que possam evitar a ineficiência das agências governamentais tradicionais.	44
A capacidade de trabalho deveria ser sempre o fator mais importante para a promoção dos servidores públicos.	23
A nomeação de servidores públicos deveria ser baseada na habilidade e talento dos candidatos.	21
O padrão mais importante para avaliar a qualidade do servidor público é a sua capacidade para executar as tarefas que lhe são confiadas.	20

Fica evidenciado, além disso, que os entrevistados concordam com o fato muito óbvio de que a burocracia está sobrecarregada de pessoal; virtualmente, nenhum deles acha que haja necessidade de maior número de servidores. Certos entrevistados são abertamente contrários ao aumento do quadro de funcionários e, ao mesmo tempo, céticos quanto à idéia de sua redução, o que poderia constituir uma ameaça à posição ou poder de que desfrutam, em decorrência do número de subordinados. Apesar desta possível ameaça, 81% concordam com a redução do número de servidores públicos. Esta era a política anunciada pelo governo durante a realização desta pesquisa e é universalmente reconhecida como desejável por especialistas nacionais e estrangeiros.

O mais difícil é explicar como os entrevistados concordam em que seja necessário elevar os padrões de seleção, dar um salário proporcional à carga e à dificuldade das atribuições, rejeitando, ao mesmo tempo,

**Quadro 2**  
Resultados médios para sete variáveis, índice de eficiência

Meio de origem	Resultado médio
Rural	9,88
Urbano	10,00
<b>Idade</b>	
Nascidos antes de 1920	9,85
Nascidos entre 1920-1929	9,95
Nascidos depois de 1929	10,28
<b>Status econômico-social dos pais</b>	
Classe alta	9,68
Classe média	10,05
Classe baixa	10,22
<b>Nível educacional</b>	
Colegial	9,65
Universitário, sem pós-graduação	10,20
Pós-graduação	9,83
<b>Curso da Escola Superior de Guerra</b>	
Não cursaram (os com grau universitário)	10,04
Cursaram	10,26
<b>Treinamento em serviço</b>	
Nenhum	10,01
Através de um órgão brasileiro	9,86
Programas estrangeiros, realizados no Brasil ou no exterior	10,22
<b>Antigüidade (época de admissão no serviço público)</b>	
Antes de 1943	9,96
1943 — 1957	9,86
1958 — 1963	10,40
1964 ou depois	10,07

o trabalho como padrão para promoção, a nomeação baseada no mérito e a avaliação do servidor público segundo sua atuação. A respeito da nomeação baseada no mérito, poder-se-ia imaginar que a alternativa pudesse ser antes o desejo de *confiança* nos subordinados do que considerar o *mérito* demonstrado. No entanto, o primeiro item no quadro 1 lança grandes dúvidas sobre essa possibilidade. Os valores aprovados são de alguma forma mais abstratos e, por conseguinte, mais aceitáveis. Esta explicação, contudo, não encobre uma inconsistência patente nas respostas: desejo de pagar salários mais altos em troca de maior carga de trabalho (82%), mas má-vontade em promover em decorrência de maior carga de trabalho (23%). Alguns valores desconhecidos podem ter influenciado.

O problema que estes dados nos apresentam é que muitos são os valores de eficiência amplamente defendidos, enquanto que, praticamente, nenhum deles é implementado. Além do mais, as nomeações, avaliações e promoções dos funcionários são aparentemente dominadas por outros valores que não os *óbvios* de eficiência. Precisamos determinar até que ponto *ascription* faz parte desta *outra* série de valores. Precisamos também considerar a possibilidade de os valores em relação à eficiência não serem, afinal, importantes para a realização das metas de desenvolvimento. Em outras palavras, é possível que os valores em relação à eficiência que para nós são *óbvios*, no Brasil não o sejam, de fato, eficientes para a promoção do tipo de metas propostas pelo regime.

Fêz-se um esforço para determinar se existe uma tendência estabelecida a respeito da adesão a valores de eficiência, isto é, que ligação existe entre atitudes sobre esses valores e a socialização? Com essa finalidade, foi construído um índice listando os 15 itens do quadro 1. Foi atribuído um ponto para cada resposta de acordo com o valor eficiência. Os resultados obtidos variaram entre 0 e 15. Os escores dos 325 entrevistados foram distribuídos do seguinte modo:

Quadro 3  
Resultados de eficiência  
N = 325

Resultados	Número de entrevistados
4	3
5	1
6	5
7	16
8	40
9	48
10	79
11	73
12	42
13	15
14	2
15	1



Esta distribuição produz uma média de 9,99 sendo 10 a mediana e a moda. Consideramos então cinco fatores que poderiam ser indicadores razoáveis de socialização diferencial, antes ou após a investidura no cargo. Estes fatores são: a idade, o fato de terem nascido e sido criados em meio urbano ou rural, o status econômico-social dos pais, as experiências educacionais e a antigüidade no serviço público. A educação foi ainda subdividida em nível mais alto de educação formal, em tipo de treinamento universitário, se for o caso e em tipo de treinamento em serviço (veja o quadro 2).

Levantamos a hipótese de que as pessoas cuja socialização antecederia à ascensão de Getúlio Vargas teria valores de eficiência relativamente baixos, tendo atingido com sucesso altos postos no serviço público com os valores difundidos durante o período altamente instável da oligarquia pré-Vargas. Especulamos também a possibilidade de as pessoas cujas primeiras experiências tiveram lugar durante a ditadura de Vargas terem, de certo modo, valores mais altos de eficiência, resultantes da ênfase dada por Vargas e seu Departamento Administrativo de Serviço Público à eficiência administrativa, aos controles centrais e às idéias de sistema do mérito. Supusemos também que as pessoas que cresceram durante os últimos anos do governo de Vargas, isto é, após o fim da II Guerra Mundial, teriam valores de eficiência ainda mais altos, como resultado do legado de eficiência deixado por Vargas, aliado ao estímulo adicional de anseio pelo desenvolvimento econômico, depois de 1945. Estas hipóteses que levam em conta a idade como um indicador dos efeitos de socialização, foram todas confirmadas no que diz respeito à direção, embora a diferença de idade entre os três grupos fosse insignificante. Cada grupo se aproximava da média geral.

Se a origem rural faz diferença, levantaríamos a hipótese de que os valores de eficiência seriam mais baixos no meio rural, já que o ritmo das mudanças é lento, a atividade empreendedora é mínima e os valores personalistas são altamente valorizados. Em contraste, as taxas para esses aspectos no meio urbano são ligeiramente mais altas, havendo, além disso, uma expectativa quanto à manutenção de certos níveis de eficiência no serviço público, exigindo, portanto, um grau mínimo de eficiência no emprego de recursos. Uma análise racional não se faz obrigatória nem traria grande diferença. Com relação à média geral do índice, as pessoas criadas no meio urbano estão ligeiramente acima e as criadas no meio rural, um pouco abaixo. A diferença não tem nenhuma significância, apesar de seguir a direção esperada.

Sabendo-se que a grande maioria dos burocratas de alto nível no Brasil tem pais de classe média (73%), levanta-se a seguinte questão: qual seria o efeito de pais de classe alta (21%) ou de classe baixa (5%) sobre os valores atribuídos à eficiência pelos entrevistados? Podemos aqui especular que as poucas pessoas oriundas de classe baixa que chegaram ao topo da burocracia devem tal fato a seus talentos excepcionais. Presumimos que entre estes talentos incluem-se os valores relativamente altos

atribuídos à eficiência. Supomos, por outro lado, que os funcionários provenientes da classe alta atribuiriam a seu *status* a relativa facilidade com que alcançaram sua posição, em comparação com os provenientes das classes média e baixa de modo que, o valor atribuído à eficiência pelas pessoas da classe alta não é proporcionalmente *absorvido* pela burocracia. Portanto, quanto mais alta a classe, mais baixos seriam os valores atribuídos à eficiência. Esta proposição é confirmada quanto à direção, apesar de o grau ser novamente dispensável, como mostra o quadro.

Uma vez que as variáveis referentes a idade, origem rural ou urbana e classe social dos pais, provaram não ter qualquer efeito significativo sobre os valores atribuídos à eficiência, talvez o tenham as últimas fases de socialização, isto é, a educação anterior ou posterior à entrada em serviço e a antiguidade no serviço público. Consideramos a palavra educação em termos de mais alto nível de escolaridade atingido, conteúdo e treinamento em serviço. Acreditamos que maior soma de conhecimentos deveria provocar um aumento dos valores atribuídos à eficiência, porque em nossa opinião a educação levaria as pessoas além dos valores tradicionais, em busca de eficiência, que identificamos como modernidade. Se as três primeiras variáveis tivessem mostrado diferenças significativas, poderíamos ter formulado uma hipótese diferente. Visto que isto não ocorreu, a soma de conhecimentos deveria ser uma variável importante. Tal não se confirmou. Além do mais, enquanto aqueles cujo trabalho não exige nível universitário, tiveram resultados ligeiramente abaixo da média do grupo, aqueles cujo trabalho exige estudos pós-graduados também tiveram resultados mais baixos que a média do grupo. Somente aqueles que se graduaram em cursos universitários de quatro anos ou menos, tiveram resultados levemente acima da média do grupo. Nenhuma destas variações, contudo, foi significativa.

Uma das melhores instituições educacionais do Brasil, particularmente no setor de serviços públicos, é a Escola Superior de Guerra. Seu programa acadêmico é cuidadosamente estruturado, seus professores e conferencistas são altamente competentes, superando muitas vezes os melhores profissionais brasileiros no campo de sua especialidade e seu corpo discente é altamente selecionado. É requisito para a admissão que o aluno possua um grau universitário e o nível dos trabalhos desenvolvidos é reconhecidamente de alta qualidade. Apesar de a Escola ter sido originariamente destinada a oficiais, gerais e oficiais superiores, tem progressivamente admitido civis selecionados no meio empresarial, profissional e governamental. Transmite a perspectiva militar dos objetivos nacionais, incluindo um trabalho relevante no campo das políticas nacionais para o desenvolvimento econômico e as necessidades brasileiras que com elas se relacionam. Presumimos que este programa produziria pessoas com níveis de eficiência significativamente maior, devido à seletividade de sua clientela e ao próprio conteúdo intrínseco. Apesar de

não termos encontrado nenhum efeito positivo de estudos de pós-graduação sobre valores de eficiência, é digno de nota que 19 graduados dessa escola, realmente, tiveram no índice de eficiência resultados mais altos que a média do grupo e também que todos os demais entrevistados com nível universitário. Aqueles sem nenhuma formação universitária, como já dissemos, estiveram abaixo da média. Mesmo assim, o grau de diferença é tão pequeno que pode ser considerado insignificante, o que é uma descoberta das mais surpreendentes.

A última variável educacional foi o treinamento em serviço ou qualquer tipo de treinamento após a admissão, específico para o desempenho da função. Tendo observado o padrão de treinamento em serviço no Brasil, onde a promoção funciona como motivação, não se podia esperar que o efeito sobre quaisquer valores fosse grande, comparado àqueles que não haviam tido tal experiência. Mas apesar de o fato ter sido comprovado, observou-se um leve efeito negativo. Esperava-se um impacto maior dos programas de treinamento patrocinados por estrangeiros, oferecidos no Brasil ou no exterior. As pessoas que receberam tal treinamento, onde se enfatizava a necessidade de valores explicitamente *óbvios* de eficiência, obtiveram resultados mais altos no índice de eficiência. Contudo, as diferenças entre os três grupos foram ainda insignificantes, com resultados muito próximos da média do grupo.

A última variável de controle foi a antigüidade ou tempo de serviço. Quatro grupos foram examinados, abrangendo pessoas cuja primeira nomeação foi anterior ao fim da ditadura de Vargas (na realidade, anterior a 1943), pessoas nomeadas durante o governo de Dutra e o segundo período de Vargas (entre 1943 e 1954), pessoas nomeadas após Vargas, mas antes da Revolução de 1964 e pessoas nomeadas depois da Revolução. Não estávamos certos quanto aos possíveis resultados, desde que a idade não parecia ser um fator, exceto para presumir que as pessoas nomeadas antes de Vargas e no começo de sua ditadura tenderiam a apresentar valores de eficiência levemente mais baixos; as nomeadas do fim do período de Vargas até o período anterior à Revolução, teriam resultados um pouco mais altos, enquanto àquelas nomeadas após a Revolução, apresentariam valores de eficiência nitidamente mais altos. Estas expectativas, todavia, não foram confirmadas. Além das diferenças não serem significativas em qualquer dos casos, a direção que tomaram nada nos sugere. O resultado do primeiro grupo (9,96), foi quase igual à média geral; o segundo teve um resultado quase imperceptivelmente menor que o primeiro (9,86); o terceiro (N=43), localizou-se sensivelmente acima da média (10,40), enquanto que a média do quarto e último grupo (10,07), foi ligeiramente superior à média geral do grupo.

Por duas razões nos estendemos na análise dos valores atribuídos à eficiência: em primeiro lugar, as hipóteses levantadas são essencialmente similares àquelas que serão usadas no caso dos outros quatro valores *modernos*, em segundo, queríamos mostrar detalhadamente que nenhuma de nossas variáveis de controle provocou qualquer diferença significativa. As diferenças observadas em todos os grupos de controle foram

*menores* do que as que teriam sido produzidas por alteração em *uma* das 15 respostas dadas por todos os membros de qualquer dos grupos (numa direção determinada).

### 3. Inovação

A inovação, ou mudança planejada, é considerada, algumas vezes, consistente com eficiência, embora, em outros casos, seja considerada o oposto. Em qualquer das hipóteses, a inovação é tida normalmente não só como consistente mas também necessária à modernização. Por essa razão, não pudemos considerar os dois fatores como parte da mesma síndrome, preferindo elaborar um índice de inovação à parte, com base nos itens do quadro 5. As proporções para cada um desses valores variam enormemente, sugerindo que, se aplicarmos controles para as mesmas variáveis independentes como os empregados anteriormente, algumas diferenças significativas poderiam ser encontradas nas pessoas com resultados diferentes quanto ao índice. O maior resultado alcançável seria sete. A distribuição entre eles foi a seguinte:

Quadro 4  
Resultados de inovação

N = 325

Resultados	Número de entrevistados
0	17
1	41
2	63
3	82
4	76
5	38
6	7
7	1

Esta distribuição produz uma média de 2,94 e uma mediana e uma moda de 3. Os resultados médios para as inúmeras variáveis de controle são mostrados no quadro 6. Quanto ao grau de concentração em torno da média, os resultados são semelhantes aos valores atribuídos à eficiência. A variação, geralmente, é insignificante, porém as direções de variação são dignas de serem comentadas. A variável urbana produz um resultado mais alto de inovação, tal como no caso de eficiência. A idade produziu um resultado semelhante, exceto pelo fato de que, evidentemente, provoca um impacto maior sobre os resultados de inovação que sobre os de eficiência. É o único caso onde os resultados em relação ao grupo mais alto e mais baixo variaram quase um ponto (na realidade,

0,97). Embora os valores de eficiência e inovação tenham sido mais altos para as pessoas cujos pais eram de classe baixa, a classe alta obteve resultados mais baixos que a classe média, em relação à eficiência, porém superiores em relação à inovação. Visto que a classe média constituiu a grande maioria dos entrevistados (em termos do *status* econômico-social do país), o fato de ser ela a mais baixa em inovação, pode ser de alguma significação para a avaliação das perspectivas de alcance de uma meta.

### Quadro 5

#### Concordância percentual em relação aos valores de inovação

Item	Porcentagem
<i>Desenvolvimentistas</i> no serviço público causam mais mal do que bem na ajuda para o progresso econômico.	68 (discordam)
Aqueles que intervêm na administração sem autorização prévia ou instruções só podem criar dificuldades.	51 (discordam)
Algumas vezes, administradores não cumprem com exatidão as regras e regulamentos escritos e isto é prejudicial para a administração.	43 (discordam)
Está certo violar regulamentos se isto facilita o alcance das metas propostas.	40
Um dos mais sérios problemas administrativos é manter o controle sobre o trabalho de subordinados.	39 (discordam)
Um pouco de inovação é desejável, mas a maior força da administração reside precisamente na estabilidade, ordem e regularidade de seus métodos.	38 (discordam)
O padrão mais importante para a nomeação de chefes de departamentos e diretores deve basear-se na capacidade para encontrar novas soluções para os problemas.	22

## Quadro 6

### Escores médios para sete variáveis, índice de inovação

Meio de Origem	Resultado Médio
Rural	2,62
Urbano	2,99
Idade	
Nascidos antes de 1920	2,54
Nascidos entre 1920-1929	3,02
Nascidos depois de 1929	3,51
Status econômico-social dos pais	
Classe alta	3,09
Classe média	2,86
Classe baixa	3,44
Nível educacional	
Colegial	2,79
Universitário, sem pós-graduação	2,93
Pós-graduados	3,01
Curso da Escola Superior de Guerra	
Não fizeram (os com grau universitário)	2,97
Fizeram	2,95
Treinamento em serviço	
Nenhum	3,07
Através de um órgão brasileiro	2,74
Programas estrangeiros, realizados no Brasil ou no exterior	3,04
Antigüidade (época de admissão no serviço público)	
1943 ou antes	2,63
1943 — 1957	3,03
1958 — 1963	3,37
1964 ou depois	3,19

Embora no caso da eficiência os estudos em nível de pós-graduação tenham parecido diminuí-la em vez de aumentá-la, em se tratando de inovação, se os compararmos aos de nível universitário, aumentaram um pouco. Uma das observações mais interessantes é o fato de o curso de ESG ter parecido aumentar a eficiência, embora tenha diminuído a inovação. A pequena escala das diferenças, no entanto, é uma importante barreira. O treinamento em serviço realizado por repartições brasileiras pareceu ter um efeito negativo tanto sobre a eficiência como sobre a inovação. Por outro lado, as pessoas com maior tempo de serviço tiveram resultados mais baixos; as com menos antigüidade alcançaram resultados progressivamente mais altos, exceto as nomeadas após a Revolução de 1964. A média deste último grupo caiu levemente. Se esta indica-

ção for comprovada numa análise posterior, estará justificado o argumento dos que acham que, reprimir a investigação das ciências sociais, estreitar a área de oposição permissível às políticas governamentais e controlar os veículos de informação pode, de fato, resultar em bloqueios ao sistema de informações de *feedback*, que, por sua vez, pode resultar em asfixia da inovação a nível de formulação de políticas.

Em termos gerais, parece claro que as pessoas com pouco tempo de serviço e oriundas de classe baixa tendem a aumentar seus resultados em inovação. O efeito da educação é altamente ambíguo.

#### 4. Descentralização

A atitude em relação à descentralização das decisões foi testada com a seguinte pergunta: "Decisões sobre novas políticas deveriam ser tomadas exclusivamente no nível mais alto da hierarquia?" Dos entrevistados, 59,7% concordaram, tendo sido consideradas todas as variáveis anteriormente discutidas. Antigüidade no serviço público, idade e o nível de educação não produziram qualquer diferença. A participação no curso da Escola Superior de Guerra reduziu um pouco a proporção dos que adotaram a posição descentralista, mas talvez não significativamente. Aqueles que realizaram curso de treinamento em serviço, melhoraram um pouco a posição descentralista e os com treinamento no exterior mais ainda (36, 41 e 50% respectivamente). Quanto ao *status* econômico-social da família ocorreram mudanças (classe alta 33; média 42 e baixa 50%). Uma diferença significativa ocorreu entre pessoas de origem rural e urbana. As de origem rural escolheram a posição descentralista em 55% dos casos em comparação e 38% dos de origem urbana.

Essas indicações levam à inferência de que dois fatores possam estar atuando. O primeiro é a doutrinação pelo treinamento em serviço, uma vez que a posição oficial vê a descentralização de atividades como desejável. Programas estrangeiros dão ênfase ainda maior a este aspecto. O segundo fator é a sensação de que as decisões deveriam estar mais perto de *casa*. Isto explicaria as opiniões descentralistas cada vez mais acentuadas entre as pessoas de origem rural e de baixo *status*, particularmente no primeiro caso.

#### 5. Necessidade de uma mudança estrutural

Atitudes relacionadas à nossa quarta suposição, necessidade de reforma de estruturas na burocracia, foram testadas com a seguinte pergunta: "Você acha que a maioria dos órgãos do governo brasileiro exerce suas funções como deve? Em caso contrário, o que deveria ser feito para que esses órgãos pudessem funcionar eficientemente?" De 306 pessoas que responderam a esta pergunta, 34% achavam que os órgãos estavam funcionando adequadamente; 45% sugeriram algum tipo de reforma *estrutural*; e 21% sugeriram uma mudança de atitudes, comportamento ou de

treinamento das pessoas. Foram feitas inúmeras sugestões específicas, sendo que a única a aparecer em quantidade substancial foi *uma reforma administrativa*, sugerida especificamente por 28% dos entrevistados. Comparamos o grupo que achava que a maior parte dos órgãos funcionava adequadamente com o grupo que achava necessária *uma reforma administrativa*, bem como com todos os outros que fizeram sugestões para alguma forma de mudança, controlando as variáveis anteriormente empregadas (ver quadros 5 e 6). Não há muita diferença entre pessoas de origem rural ou urbana no que diz respeito à necessidade de uma modificação; apenas duas entre três pessoas, em ambos os grupos, acham que seja necessária alguma modificação para melhorar a atuação dos órgãos. No entanto, quando consideramos o tipo de modificação recomendada, entrevistados de origem urbana acreditam muito mais em uma reforma administrativa que os de origem rural. Já as pessoas mais velhas expressaram um desejo ligeiramente menor de modificações em geral, porém, consideravelmente menos crédulas que as mais jovens, quanto a uma reforma administrativa. Talvez elas já houvessem experimentado reformas inúteis em número suficiente para estarem desiludidas. A classe dos pais, de modo geral, teve praticamente pouco efeito sobre a necessidade de uma modificação, mas a classe baixa teve uma opinião bem menos favorável quanto ao valor de uma reforma administrativa que a classe alta. Quando a educação foi controlada, surgiu uma distribuição bimodal. Pessoas sem título de pós-graduação, mas tendo recebido algum treinamento nesse nível, sentiram grande necessidade de modificação e particularmente de uma reforma administrativa. Pessoas com nível de pós-graduação e com nível colegial não apresentaram resultados totalmente diferentes. As que haviam completado cursos na Escola Superior de Guerra ficaram menos sensibilizadas que as de nível universitário (mas sem o curso da ESG), para a necessidade de mudanças, como também para o valor específico da reforma. O treinamento em serviço não teve, praticamente, nenhum efeito sobre a percepção da necessidade de modificação, embora as pessoas que receberam treinamento patrocinado por estrangeiros ficassem, proporcionalmente, menos sensibilizadas para o valor da reforma administrativa. O efeito da antigüidade em serviço não ficou bem definido.

Se fôssemos forçados a generalizar, diríamos que as pessoas jovens e de origem urbana, das classes média e alta, portadoras de título universitário, mas sem aperfeiçoamento posterior e que não cursaram a Escola Superior de Guerra, são as que tendem a perceber a necessidade de uma reforma administrativa. Isto equivale a dizer que esta é a visão do *típico* burocrata, visto que essas características compõe um perfil da maioria dos burocratas de alto nível. Os que têm algum treinamento especial ou que são oriundos da classe baixa confiam menos na reforma administrativa, apesar de muitos deles terem sugerido outros tipos de mu-



danças. As outras sugestões incluem aspectos tais como maior atenção ao treinamento para servidores públicos, mudança em suas atitudes (normalmente posta em termos de consciência pública), melhoria na qualidade de liderança, combate à corrupção, melhores salários ou melhores planos.

### Quadro 7

Comparação entre os entrevistados que não vêem nenhuma necessidade de reforma e os que sugeriram reformas administrativas

	Nenhuma neces- sidade de modifi- cação (%)	Reforma adminis- trativa (%)	Total (%)	N
<b>Origem</b>				
Rural	67	33	100	24
Urbana	53	47	100	165
<b>Idade</b>				
Nascidos antes de 1920	64	36	100	72
Nascidos entre 1920-1929	48	52	100	77
Nascidos depois de 1929	50	50	100	40
<b>Status econômico-social dos pais</b>				
Classe alta	46	54	100	39
Classe média	55	45	100	143
Classe baixa	86	14	100	7
<b>Nível educacional</b>				
Colegial	69	31	100	26
Universitário, sem pós-graduação	47	53	100	87
Pós-graduação	58	42	100	76
<b>Curso da Escola Superior de Guerra</b>				
Não freqüentaram	51	49	100	148
Concluíram ESG	67	33	100	12
<b>Treinamento em serviço</b>				
Nenhum	54	46	100	86
Em um órgão brasileiro	52	48	100	77
Programas estrangeiros, no Brasil ou no exterior	65	35	100	26
<b>Antigüidade (entrada em serviço)</b>				
Antes de 1943	57	43	100	72
1943 --- 1957	49	51	100	73
1958 --- 1963	64	36	100	28
1964 ou depois	50	50	100	16

## Quadro 8

Comparação de entrevistados que não vêem nenhuma necessidade de reforma com os que sugeriram mudanças

	Nenhuma modifi- cação neces- sária (%)	Algumas modifi- cações (%)	Total (%)	N
Origem				
Rural	38	62	100	42
Urbana	31	69	100	283
Idade				
Nascidos antes de 1920	37	63	100	124
Nascidos entre 1920-1929	29	71	100	130
Status econômico-social dos pais				
Classe alta	26	73	100	69
Classe média	33	67	100	238
Classe baixa	33	67	100	18
Nível educacional				
Colegial	42	58	100	69
Universitário, sem pós-graduação	25	75	100	162
Pós-graduação	37	63	100	120
Curso da Escola Superior de Guerra				
Não freqüentaram	30	70	100	258
Concluíram ESG	42	58	100	19
Treinamento em serviço				
Nenhum	30	70	100	154
Em um órgão brasileiro	33	67	100	121
Programas estrangeiros, no Brasil ou no exterior	34	66	100	50
Antigüidade (entrada em serviço)				
Antes de 1943	34	66	100	122
1943 — 1957	28	72	100	129
1958 — 1963	42	58	100	43
1964 ou depois	26	74	100	31

### 6. Planejamento versus implementação

Quanto à melhor maneira de acelerar o desenvolvimento econômico, fizemos a seguinte pergunta: “Em sua opinião, quais seriam os fatores mais eficazes para acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil?” Pediu-se aos entrevistados que em suas respostas indicassem a primeira e segunda prioridades. Trataremos aqui das respostas às quais foi atribuída primeira prioridade. A análise da segunda prioridade tenderá a reforçar o quadro obtido pela análise da primeira. Cinquenta e três por cento apontaram a necessidade de melhor planejamento. Somente 11% citaram

### Quadro 9

Comparação de pessoas que desejam um melhor planejamento com as que querem outras modificações

	Melhor planejamento (%)	Outras modificações (%)	Total (%)	N
<b>Origem</b>				
Rural	52	48	100	42
Urbana	53	47	100	283
<b>Idade</b>				
Nascidas antes de 1920	57	43	100	124
Nascidas entre 1920-1929	54	46	100	130
Nascidas depois de 1929	47	53	100	71
<b>Status econômico-social dos pais</b>				
Classe alta	61	39	100	69
Classe média	52	48	100	238
Classe baixa	39	61	100	18
<b>Nível educacional</b>				
Colegial	44	56	100	43
Universitário, sem pós-graduação	55	45	100	162
Pós-graduação	54	46	100	120
<b>Curso da Escola Superior de Guerra</b>				
Não freqüentaram	55	45	100	258
Concluíram	53	47	100	19
<b>Treinamento em serviço</b>				
Nenhum	54	46	100	154
Em um órgão brasileiro	55	45	100	121
Programas estrangeiros, no Brasil ou no exterior	48	52	100	154
<b>Antigüidade</b>				
Antes de 1943	57	43	100	122
1943 — 1957	48	52	100	129
1958 — 1963	61	39	100	43
1964 ou depois	52	48	100	31

categorias que poderiam ser interpretadas como implementativas, específica ou tangencialmente. Tais são: eliminação da corrupção, aplicação das leis com maior vigor, trabalho mais árduo, implementação de planos específicos. Aperfeiçoamento da administração e continuidade administrativa foram citadas por 0,6%. A sugestão mais freqüente, além de melhores planos foi, de uma forma ou de outra, mudar as atitudes das pessoas na administração.

Na comparação dos que sentem necessidade de melhores planos, com todos os outros, assim também com o subgrupo de pessoas que acha que o mais importante é mudar atitudes (ver quadro 7) usamos as mesmas variáveis de controle. Cinco variáveis produziram variações de pouca

monta. As pessoas mais jovens impressionam-se menos com melhor planejamento, porém mais, presumivelmente, com implementação. A classe social dos entrevistados parece ter uma relação bastante clara com este valor. Quanto mais baixa a classe social, maior a confiança na implementação como solução e menor a confiança em melhores planos. A classe alta vê o planejamento muito mais como uma panacéia. As pessoas sem formação universitária de qualquer espécie impressionam-se mais com as abordagens não-planejamentistas. O treinamento patrocinado por agências estrangeiras reduz a confiança no planejamento. A antiguidade em serviço produz o mesmo efeito ambíguo notado em tabelas anteriores. Pessoas admitidas a partir do governo Kubitschek até a Revolução de 1964, são mais favoráveis ao planejamento do que as que o precederam ou foram admitidas posteriormente.

Podemos então concluir — se estes dados são realmente significativos — que tanto pessoas jovens, de classes média e baixa e menor nível de escolaridade, como pessoas cujo treinamento foi patrocinado por agências estrangeiras, têm maior propensão a valorizar a implementação. Os últimos, certamente, coincidem apenas marginalmente com o primeiro grupo, se é que podemos, de fato, denominá-lo assim.

Na comparação entre aqueles cuja primeira prioridade foi elaborar melhores planos e os que achavam ser necessária uma mudança de atitudes por parte dos servidores públicos, quatro variáveis produziram distinções sugestivas. As pessoas de classe baixa (em termos de *status* econômico-social dos pais), do mesmo modo que as menos instruídas, ficaram substancialmente mais impressionadas com a necessidade de mudança de atitudes. Todavia, tanto o treinamento na ESG como em programas patrocinados por agências estrangeiras tenderam a produzir o mesmo efeito. Ainda uma vez, portanto, grupos diferentes reagem da mesma forma.

## 7. Implicações

São perturbadoras as atitudes dos executivos governamentais brasileiros de alto nível, em relação aos cinco valores considerados cruciais à eficácia administrativa, no contexto dos amplos objetivos desenvolvimentistas. O padrão que emerge da análise aqui apresentada é uma burocracia que consiste numa maioria dominante de pessoas que alcançaram, com relação aos valores considerados essenciais, resultados mais baixos do que os grupos marginais e atípicos da burocracia. Em síntese, os jovens oriundos das classes alta e baixa — especialmente da última — provenientes de meio rural, sem treinamento e com níveis mais baixos de escolaridade, tendem muito mais a compartilhar dos valores positivos que a grande maioria — pessoas oriundas do meio urbano, da classe média, relativamente instruídas e com algum treinamento em serviço. Esta generalização é a base para o prognóstico de que a burocracia não irá mudar num futuro próximo com respeito a seu perfil de atitudes, já que os grupos com as atitudes mais positivas são nume-

ricamente muito pequenos, se comparados com os componentes da classe média, que tendem, em larga escala, a compartilhar de valores menos positivos.

O que parecer ter acontecido é que o processo de seleção dentro da burocracia, — assunto que, aliás, requer pesquisa mais detalhada — assegura a admissão de pessoas com o mesmo perfil de valores das já em serviço, sem considerar suas origens e prévia socialização. Uma vez na burocracia, algum mecanismo semelhante garante, ao que parece, àqueles que atingiram o topo com sucesso, uma adequação às normas já existentes com relação a valores. Enquanto vigorar este mecanismo a burocracia continuará a ser o que é. Podemos, naturalmente, investigar que mecanismos são esses, assunto ao qual será dedicada uma análise mais detalhada, em outro lugar. Esses mecanismos certamente parecem incluir um tipo de nomeação apadrinhada que não é, necessariamente, uma proteção partidária, além de um método profundamente personalista de escolha de indivíduos para altos postos.

Algumas outras implicações assinaladas relacionam-se com determinados valores. Os valores relacionados com eficiência parecem permear, de forma altamente homogênea, todo o serviço público. Os relacionados com inovação são altamente avaliados pelos jovens, pelas pessoas de classes alta e baixa e por aqueles que não tiveram treinamento em serviço. Os programas de formação e treinamento para o serviço público necessitam claramente de uma reavaliação a esse respeito. Por outro lado, o treinamento parece ter, de fato, um efeito positivo em relação aos valores atribuídos à descentralização. A variável à qual a maioria das pessoas de origem urbana e de classe média, parece atribuir valores mais positivos, é a reforma administrativa. Verificamos que esta reforma é vista, principalmente, em termos de reorganização formal e estrutural, mais do que em termos de modificações básicas no sistema administrativo total, o que consideramos uma atitude até certo ponto positiva. As perspectivas para melhorias na capacidade de implementação não são particularmente boas, se comparadas com as de planejamento. Embora as pessoas de classe mais baixa e de menor instrução (isto é, os grupos marginais), tenham atitudes mais positivas a este respeito, deve-se salientar que dois tipos de treinamento favorecem a formação de um mesmo ponto de vista: o treinamento patrocinado por agências estrangeiras e o curso da Escola Superior de Guerra. As pessoas que receberam esses tipos de treinamento foram bastante enfáticas quanto à necessidade de uma mudança de atitudes e comportamento entre os servidores públicos, o que sugere, novamente, a necessidade de uma avaliação cuidadosa do conteúdo e impacto de determinados tipos de treinamento.

## 8. O impacto dos militares na burocracia civil

Os dados apresentados nos parágrafos anteriores sugerem a imagem de uma burocracia altamente estável em termos de normas e atitudes. Sabemos

geralmente que, no que se refere a pessoal, ela também é estável, porque embora cada novo governo incorpore à burocracia seus fiéis seguidores, os funcionários antigos conservam normalmente seus cargos. No entanto, em termos funcionais, seu desempenho real pode mudar significativamente com o novo governo. As exceções em relação à estabilidade dos servidores após uma mudança na administração têm sido relativamente pequenas e limitadas, principalmente, ao período posterior a 1964, quando ocorreu certo número de demissões não só para afastar elementos considerados prejudiciais à administração como também o pessoal ocioso. Embora não se conheça exatamente o total de demissões, sabe-se que o seu número é pequeno em proporção ao quadro do funcionalismo da União.

Em vista dessa estabilidade de pessoal e de atitudes, nossa pergunta original continua sem resposta. De que maneira o governo militar no poder desde 1964 pode valer-se da antiga burocracia para produzir as mudanças com as quais está comprometido? Até agora, segundo nosso ponto de vista, não há qualquer evidência de que a burocracia esteja se tornando mais eficiente ou mais eficaz. Ela deve, por conseguinte, valer-se de todos os seus recursos para realizar as metas oficiais. Como pode o novo regime, ao contrário dos movimentos militares que o precederam, assumir o controle da velha burocracia? Em outro estudo (ainda não divulgado), é feita uma análise do militar como administrador. Substituindo-se os ministros civis por militares, o controle localizar-se-ia a nível mais alto. Esta não foi a técnica predominante. Com exceção dos três ministérios das Forças Armadas, tradicionalmente ocupados por militares, todos os ministérios vinham sendo ocupados por civis durante décadas, antes de 1964. A partir da Revolução, das 54 indicações para os ministérios, 11 recaíram em oito homens que haviam sido oficiais militares de carreira. Desses oito, somente dois não eram oficiais da reserva nem estavam em processo de trocar sua carreira militar pela política. Sendo assim, é difícil admitir que a nomeação de militares para ministro fosse um método-chave de controle.

Nossa próxima pergunta, por conseguinte, é sobre a extensão da penetração desse grupo nos demais níveis burocráticos dos ministérios, no auge do controle militar. Por sorte, nosso trabalho de campo foi feito precisamente durante esse período, já que a maioria de nossas entrevistas foi realizada em 1969, ano em que toda a atividade do Legislativo esteve suspensa. Infelizmente, não dispomos de dados que nos permitam comparar a proporção de militares em altos postos civis com qualquer outro período. Todavia, durante nosso estudo, conhecedores da burocracia eram unânimes em afirmar que o Brasil nunca havia tido tantos militares em altos postos do serviço civil. O número de militares em altos cargos era estimado em 40%, o que, entretanto, não foi confirmado pela pesquisa.

Nas 325 entrevistas foram levantados dados referentes a três indicadores da penetração militar na administração civil: a) o tempo de serviço militar; b) mais alto posto alcançado; c) o presente relacionamento com a

função militar. Embora tenha havido alteração no tempo de serviço militar, nunca se exigiu mais de dois anos. O quadro 10 mostra que 17,2% cumpriram voluntariamente mais que o tempo mínimo de serviço exigido. Contudo, usando um valor arbitrário, poderíamos argumentar que pelo menos seis anos de serviço militar são necessários para incutir no indivíduo um verdadeiro profissionalismo. Acreditamos que, pouco antes dessa época, a carreira militar era vista mais como um emprego que uma profissão. Mesmo assim, achamos que esta seja uma interpretação extremamente liberal da vida militar *profissional*. Desse modo, verificamos

Quadro 10

Anos de serviço militar prestados por funcionários de alto nível do serviço civil brasileiro

	Número	Porcentagem
Nenhum serviço	76	23,4
1 ano ou menos	137	42,2
Mais de 1 ano, porém menos de 2	48	14,8
2 a 5 anos	16	4,9
6 a 15 anos	5	1,5
16 a 25 anos	9	2,8
Acima de 25 anos	26	8,0
Nenhuma resposta	8	2,5
	325	100,0

Quadro 11

Mais alto posto militar alcançado por funcionários de alto nível do serviço civil brasileiro

	Número	Porcentagem
Nenhum serviço militar	76	23,4
Reservista, 1.ª categoria	127	39,1
Militar graduado	28	8,6
Aspirante	9	2,8
Segundo-tenente	36	11,1
De 1.º-tenente a coronel	22	6,8
General	18	5,5
Nenhuma resposta	9	2,8
	325	100,0

Nota: Os postos de oficiais incluem postos equivalentes na Marinha e Aeronáutica Brasileiras. General, por exemplo, inclui os postos de Almirante (Marinha) e Brigadeiro (Aeronáutica).

que 12,3% do grupo de estudo consistia em militares profissionais, dos quais 8% eram pessoas com *mais* de 25 anos na ativa. A percentagem de 12,8 parece ser um indicador válido dessa penetração, quando avaliada com base no mais alto posto atingido (ver quadro 11) e alcançando quase o mesmo resultado do grupo que atingiu posto equivalente ou superior a primeiro-tenente, generais, brigadeiros e almirantes constituíram 5,5% dos funcionários civis de alto nível. No grupo estudado os profissionais militares situavam-se claramente entre 8 e 12% do serviço civil de alto nível.

Poucas informações foram extraídas da pergunta referente à relação do trabalho atual com as funções militares, visto que entre os oficiais reformados e na reserva podemos incluir grande número de profissionais. O interessante é que os militares em postos civis estavam, de um certo modo, afastados de suas atividades, devido ao fato de estarem reformados ou na reserva, já que somente 2,8% (nove indivíduos), informaram serem ainda da ativa ou em licença de dois anos devido a encargos no serviço civil. Somente estes, e talvez nem todos eles, poderiam voltar ao serviço ativo nas Forças Armadas.

Conhecendo-se a escala de penetração militar, podemos agora fazer duas perguntas-chave que nos ajudarão a explicar a relação entre as burocracias civil e militar, sob o regime da Revolução. A primeira é: "até que ponto estão os 12% de administradores militares colocados em posições-chave dentro da burocracia, no que tange à formulação de políticas e à realização de programas?" A segunda é: "até que ponto e em que direções, as atitudes dos administradores militares diferem das dos administradores civis de vários tipos?"

A primeira destas perguntas é fácil de responder. Definimos como *posições-chave* na burocracia aquelas posições de linha cujo ocupante, diretamente subordinado ao Ministro, tinha, sob seu controle pelo menos 2 500 subordinados hierarquicamente inferiores. Da amostra total somente 11 cargos se ajustavam a todos esses critérios, entre os quais a amplitude do controle era a maior restrição.<sup>4</sup> O valor atribuído ao tamanho só se justifica se considerarmos também a importância da função como moralizadora da administração. Estas tarefas referem-se especialmente às grandes burocracias. É também nesses mesmos órgãos que predomina a função clientelista. Dessas 11 posições-chave, seis eram preenchidas por civis, cujo total era 285. As cinco restantes eram preenchidas por militares que nesta pesquisa perfaziam um total de 40.<sup>5</sup> É óbvio que os militares estavam super-representados nessas posições-chave, numa proporção de sete

<sup>4</sup> Um exame desses casos faz com que os resultados pareçam plausíveis, ainda que tenham ficado excluído dois a quatro ocupantes de posições-chave em órgãos de controle central com menos de 2 500 subordinados. A maioria das pessoas consideraria tais postos também como posições-chave. Apesar disso, não os incluímos na análise. Nenhum dos ocupantes era militar. Da mesma maneira, poder-se-ia extrair um conjunto de posições-chave para cada uma das seis funções, o que deixamos de fazer.

<sup>5</sup> Assim definidos aqueles cujos postos são iguais ou superiores a primeiro-tenente.



para um, considerando sua representação no total da amostra. É bastante claro, pois, que a nomeação de militares profissionais para altos cargos da administração civil, em decorrência da Revolução de 1964, foi feita calculada e seletivamente. A grande maioria de cargos continuou em mãos de civis, sendo que desses a maioria era de antigos funcionários públicos com experiência prévia na burocracia — 85% do grupo já estava no serviço público, desde os primeiros meses do governo de Goulart. Dos 15% remanescentes, talvez 5 a 10% teriam, em circunstâncias normais, alcançado altos cargos dentro de sete anos.

Se os militares no serviço civil, apesar de seu pequeno número, realizam uma função significativa na reorientação dos padrões de comportamento e desempenho na burocracia, teriam necessariamente que constituir um quadro especial de elite com características especiais. De outro modo, eles apenas substituiriam pessoas que tivessem sido alijadas de seus cargos após a mudança no regime e cedo seriam absorvidos pelo sistema existente de normas e comportamentos. Podemos testar qual é o caso, de modo rudimentar, comparando no grupo as atitudes dos membros militares e civis.

Desenvolvemos, inicialmente, escalas de *orientações de desenvolvimento* e de *eficácia administrativa*.<sup>6</sup> Os militares foram, nas duas escalas, virtualmente idênticos à amostra global. Comparamo-los, também, em 53 perguntas aos membros civis da pesquisa, testando as atitudes sobre a maneira de tratar os problemas administrativos. Os militares diferem dos civis num grau estatisticamente significativo em apenas quatro dos 53 itens, o que nos dá pouca informação quanto a qualquer síndrome específica do contingente militar dentro da administração civil. Três desses itens eram perguntas do tipo, *concordo-discordo*. Um deles declarava que “a fim de resolver problemas administrativos, é melhor usar métodos já comprovados pela experiência”. Cinquenta e nove por cento dos civis e 77% dos militares concordaram, o que tanto pode sugerir serem os militares mais orientados para o *status quo*, como também ser interpretado como reflexo da impressão de que há maior continuidade e experiência no serviço militar. Daí a confiança nesse tipo de experiência. A segunda alternativa foi extraída das diferentes tendências demonstradas ao reagir à afirmativa, “de que é aceitável violar regulamentos, se isto beneficia as metas dos programas”. Trinta e sete por cento de civis e 60% de militares concordaram. O terceiro item não contribui para resolver o problema, pois afirma que o “trabalho mais interessante é aquele no qual os resultados podem ser claramente vistos”. A esse respeito concordaram 69% de civis e 92% de militares. Poder-se-ia argumentar que para o militar as coisas se resumem em vencer ou perder batalhas e que em ambos os casos os resultados são claramente evidentes. Por outro lado, porém, o militar brasileiro não é, normalmente, engajado em algo com resultados tão nítidos. O seu produto, aparentemente, não é mais evidente que o de qualquer

<sup>6</sup> Este assunto foi tratado pelo autor em Hopkins, Jack, ed. *Studies of Latin American elites*. Cambridge, University Press of Cambridge (a ser publicado), sob o título *Development orientations of Brazilian higher bureaucrats*.

outra atividade governamental. Isto pode expressar a aspiração de um novo grupo, há pouco no poder, esperançoso de conseguir resultados revolucionários. Em caso afirmativo, é medida de um relativo otimismo em comparação com a dos civis em postos burocráticos. A última questão procurava resposta para a seguinte pergunta: "Você acha que a maioria das agências governamentais brasileiras está executando suas funções como deve? Caso contrário, o que deveria ser feito para que elas operassem eficientemente?" Apenas 30% de civis e 56% de militares consideraram que a maior parte das agências operava com eficiência. A maioria do grupo relativamente pequeno de militares que achava necessária uma melhoria prescreveu *uma reforma administrativa* como solução. Parece que ainda uma vez os militares mostram confiança em *seu próprio* regime, apesar de alguns admitirem que certos *remendos* na máquina administrativa pudessem melhorá-la.

Generalizando o resultado dessas quatro respostas, o máximo que se pode dizer é que os membros militares da burocracia civil identificam-se muito mais intimamente com o regime que os civis, tendo, por conseguinte, em relação a ele, maior confiança e maiores expectativas. Presumivelmente, deveríamos esperar o mesmo de qualquer novo grupo de elite ao ingressar numa estrutura já existente.

Já que as atitudes dos membros militares da burocracia civil diferem da norma apenas com relação à identificação, ao regime e ao otimismo quanto às suas perspectivas, concluímos que a penetração militar na burocracia civil não tem sido usada como instrumento de controle. Muito ao contrário, reflete apenas o fato de serem os militares percebidos pelo regime atual como fonte apropriada de talento técnico para programas específicos, tais como: engenharia, operações portuárias e marinha mercante, comunicações e construção. Esta afirmativa espera uma oportunidade de ser testada.

## 9. Especulação final

Onde nos levam as conclusões anteriores? Sugerimos em primeiro lugar que a união entre militares e políticos civis, na qual se baseava claramente a Revolução de 1964, tem-se desgastado à medida que políticos ambiciosos e especialmente, candidatos civis à presidência da república têm sido postos de lado. Tal união foi substituída por uma aliança essencialmente tecnocrática de conveniência entre a velha burocracia civil e a burocracia militar. As duas têm-se mostrado compatíveis, já que refletem as mesmas atitudes básicas em relação aos assuntos governamentais. Suas metas institucionais são mutuamente consistentes. As metas programadas pelo regime militar são aceitáveis para uma burocracia civil tradicionalmente não-programada.

A aliança tem conseguido, ainda, atingir um grau de progresso econômico realmente notável, o que não se deve, entretanto, quer a altos níveis de eficiência, quer à inovação, nem a outros valores administrativos positivos. O progresso tem ocorrido apesar do perfil de valores acima de-

monstrado, porque à função oficial, orientada no sentido do desenvolvimento, tem sido atribuída a máxima prioridade, ainda que em prejuízo das outras funções burocráticas relacionadas anteriormente. Destas fazem parte a agregação de interesses, a articulação de demandas, a anticorrupção, a anti-subversão e o *clientelismo*. Achamos que a arrecadação tem sido ligada ao desenvolvimento econômico porque este dela depende em parte e a reorganização do sistema tributário tem sido uma das principais realizações do regime. Em termos objetivos, podemos dizer que o perfil de valores que projetamos parece incompatível com as funções de articulação de demandas e agregação de interesses gerados fora da própria burocracia, por causa da rejeição aos valores inovativos e adaptativos. Por outro lado, o perfil de valores parece perfeitamente compatível com as funções arrecadadora, anticorrupção e *clientelista* que proliferam na aplicação de normas, na manutenção da ordem, estabilidade e segurança.

A questão que surge, então, diz respeito à importância das duas funções para as quais os burocratas parecem não estar preparados — articulação e agregação. Não podemos aqui entrar em detalhes deste importante assunto. É suficiente dizer que se os insumos políticos de todas as classes sociais, necessários para o desenvolvimento do país a longo prazo, estão bloqueados, será cada vez mais difícil manter indefinidamente o sucesso atual. Ainda assim, permanece a importância para o sistema desses processos de *feedback*, enquanto ao desenvolvimento político foi atribuída pequena prioridade entre as metas da Revolução. Enquanto perdurar uma relativa prosperidade, talvez o regime possa manter-se sem ouvir as demandas que não se adaptam à política oficial. Em pesquisa relatada recentemente, pela Marplan, perguntou-se a jovens eleitores: “Vocês acham que, de modo geral, o povo está mais ou menos feliz do que em 1960 (ano em que foi eleito Jânio Quadros, o presidente populista)?” Setenta e um por cento responderam que o povo é *mais* feliz. Só 13% achavam que era menos feliz e 8% responderam que nada havia mudado. Os 8% remanescentes disseram que não sabiam.

Se alguma conclusão pode ser extraída do significado do perfil de atitudes dos executivos brasileiros de alto nível, é a de que, com a crescente prosperidade (apesar de uma taxa de crescimento populacional de 3% ao ano), com um regime militarista querendo impor, com mão firme, suas fórmulas para o progresso econômico e com um aumento aparente de ordem e estabilidade nos assuntos governamentais, a burocracia continuará a desempenhar suas mais importantes funções sem nenhuma ameaça de colapso. Na cúpula, as autoridades militares integraram-se com sucesso à tradicional burocracia civil, que tem provado ser um instrumento satisfatório para as metas da Revolução. Qualquer desejo de maior articulação de demandas e agregação de interesses, manifestado junto às autoridades governamentais não tem, até agora, produzido quaisquer efeitos nocivos evidentes que possam ser identificados como resultado da incapacidade para satisfazê-lo, se considerarmos a viabilidade do sistema para buscar as metas de desenvolvimento. É possível que, historicamente,

a burocracia tenha articulado e agregado demandas como uma velha característica de sua estrutura e operação, pelo menos a um nível consistente com a manutenção do sistema. A própria estrutura do sistema mostra os pontos em que se apóiam os interesses bancários, do café, do açúcar etc., dentro da estrutura da burocracia. Outros interesses estão mais veladamente estruturados dentro do sistema — assunto esse que merece estudo dos mais cuidadosos.

A burocracia brasileira desempenha um papel crucial na condução do desenvolvimento econômico. Argumentar que ela é inadequada ao papel exigiria mostrar que o desenvolvimento econômico bem sucedido implica em mudança, na qual se incluem as sementes de uma revolução política que modificaria a ordem das prioridades desenvolvimentistas, a fim de dar às metas sociodemocráticas, ênfase maior que as atuais metas de segurança nacional e de crescimento econômico. É muito provável que este não seja o caso. Se o fosse, haveria uma severa pressão sobre a burocracia no sentido de modificar o seu perfil de valores.

Não afirmamos que a burocracia é o instrumento perfeito para a tarefa que lhe é proposta. Surgiram, no entanto, alguns melhoramentos marginais, considerados necessários na opinião de nossos entrevistados. Há necessidade de reduzir o número de servidores públicos, de aumentar-lhes a competência e o salário, de aumentar a profissionalização no serviço e, talvez, de estabelecer ainda uma relação entre recompensa e atuação (apesar de haver neste campo uma certa ambigüidade de respostas). Há, sobretudo, uma necessidade de melhor planejamento e de reformas de estrutura. Julgadas com base em qualquer padrão, seria difícil dizer que tais reformas não seriam positivas. A oportunidade de agir com relação a esses melhoramentos é bastante real.

Tendo considerado algumas características de atitudes da burocracia brasileira e a sua compatibilidade com as metas do regime atual, podemos agora retornar à questão mais ampla do papel da burocracia no sistema político como um todo. A ação conjunta das burocracias civil e militar tem respondido, pelo menos, às demandas da classe média de forma cada vez mais efetiva.

Em termos mais precisos, a inflação tem sido cada vez mais controlada, a situação do comércio exterior tem melhorado, as taxas de crescimento econômico *per capita* bem como o PNB aumentaram e os programas para superar os desequilíbrios regionais estão altamente institucionalizados. E ainda que se argumente que estas melhorias não respondem às demandas das classes baixas, particularmente nas áreas urbanas, elas respondem, claramente e em grau considerável, às demandas da classe média. Sendo assim, presume-se que o padrão de respostas aumentou a legitimidade do regime entre a classe média, sendo também provável que tenha aumentado o tamanho relativo da classe média, apesar desta suposição merecer análise detalhada com base nos últimos dados do recenseamento de 1970. Isto implica numa diminuição da classe baixa e, por conseguinte, numa diminuição da importância de suas demandas, pelo menos em termos relativos. Se esta suposição for comprovada nos anos

seguintes, poderemos levar mais longe nosso raciocínio: o regime militar poderá vir a aceitar uma participação política cada vez maior, retirando-se, por fim, da arena política ativa. Essa evolução não violaria o princípio estabelecido de que a *Revolução é irreversível*. Estaria consumada. Apenas quando isso for alcançado será provável que os militares abram mão do controle.

Deveríamos ressaltar, finalmente, que a variável mais crítica que poderá realmente afetar o curso dos acontecimentos, na direção ou não destas suposições, é a política populacional. Se o crescimento econômico não resultar em elevação dos padrões da classe média, terá sido porque foram anulados pelos efeitos da explosão populacional. As conseqüências otimistas que acabamos de relacionar poderiam, então, produzir forte pressão antigovernamental, instabilidade e insegurança por parte da maioria não-privilegiada da população. O sucesso da política atual — a ocupação da Amazônia — dependerá de quem se beneficiará com esse desenvolvimento. Se a antecipação do povoamento dessa região puder ser realizada de forma tal que, não apenas remova à nova região em desenvolvimento a parcela mais pobre de população atual, mas também proporcione sua elevação econômica e social, uma conquista dramática em termos de desenvolvimento humano terá sido alcançada. Este desafio se apresenta atualmente à burocracia brasileira. Não podemos, contudo, ser otimistas quanto ao seu sucesso, a menos que nossos dados tenham sido mal interpretados.

## Summary

The essay tries to analyze the possibilities of Brazil's bureaucracy to be an efficient instrument in assisting the government's policies. For this purpose the author initially identifies six basic functions performed by Brazilian bureaucracy till 1970: besides the traditional function, that of implementing the governmental policies, he states that bureaucracy has been the principal instrument in articulating demands, executing an important role of aggregating interests, that it also executes an important role in repressing subversion and corruption that it possesses a typically clientele function, still fulfilling an extractive function of obtaining the material support by governmental action. To analyze the potential acting of this bureaucracy the author furthermore formulates five fundamental suppositions: that the increase of bureaucratic efficiency is positive for reaching political aims; that a high degree of innovation in programs is necessary, pretending to stimulate significant changes in society; that decentralization of decision and action is positive for reaching such aims; that a substantial change of structure in the diverse bureaucratic organizations would be necessary; that, finally, a bigger *dosis* of realism in the diverse plans would be needed, considering the possibilities of their implementations.

Taking these general considerations as points of reference, the author continues analyzing the attitudes of high-level executives of the Brazilian bureaucracy concerning the five fundamental suppositions, based on the hypothesis that the satisfactory execution of the bureaucratic functions in principle will depend upon identifying its terms with the work expected of them.

For this purpose the author made use of quantified interviews with three hundred and twenty-five high-level administrators, extracting from these interviews data on values attributed to efficiency, innovation, decentralization, the necessity of administrative reform, and the importance of implementing in plans, these data being controlled by a series of basic variables, such as age, rural or urban origin, class of parents, education, time in the public service, etc. The general conclusion of analyzing these data was that the pattern of Brazilian bureaucracy would be characterized by a dominating majority of persons who reached, concerning the values considered essential, lower results than the marginal and atypical groups of bureaucracy. This pattern suggests the image of a highly stable bureaucracy in terms of norms and attitudes, such being the case that the author presumes: the selecting process secures the admittance of persons with the same profile of values as that of people already in service, and that, besides, which exists in the mechanism of maintaining the consensus perhaps connected with the personalistic methods of choosing persons for high jobs.

As the initial analysis already seems to show a rather unpromising picture as to the potentialities of Brazilian bureaucracy, the author continues to analyze the impact of the military on civilian bureaucracy in order to find out to what degree the governments after 1964 have been capable of introducing elements of new dynamics into the governmental bureaucratic structures. In terms of military penetration into bureaucratic structures, the author states that the military were super-represented in the key-positions comprised within the research (at the reason of seven to one), concluding that a policy of deliberate penetration exists. On the other hand, the author observes that the attitudes of the military members of civilian bureaucracy differ from norm only as to identification of the regime and the optimism concerning its perspectives, concluding that the military penetration into civilian bureaucracy has not only been an instrument of control, but simply reflects the fact that the military have been perceived as an appropriate source of technical talent for specific programs.

Comparing these results with the initially identified basic function, the author concludes that the success of actual governmental policy, with its predominant focus upon economical growth, is related to the concentration of bureaucratic activity — based on an essentially technocratic alliance of convenience between the old bureaucracy and the military bureaucracy in their extractive and implementing functions, in detriment of the other functions, for that reason not due to high efficiency levels, nor to innovation, nor to other positive administrative values.