O GOVERNO REAGAN E O SENIOR EXECUTIVE SERVICE: UMA TENTATIVA DE RETORNO À DICOTOMIA POLÍTICA/ADMINISTRAÇÃO*

BIANOR S. CAVALCANTI**
KAREN HEDBLOM***
LARRY D. TERRY****

1. Introdução; 2. SES: descrição, valores subjacentes e status *incerto; 3. Problemas do desenvolvimento de uma interface funcional entre um governo complexo e a administração; 4. Desenvolvimento do conceito de generalista nos Estados Unidos; 5. Uma avaliação da política do governo Reagan; 6. Conclusão.*

Análise da política do governo Reagan em relação ao Senior Executive Service, especialmente no que se refere ao desenvolvimento do sistema de carreira, ao papel do executivo generalista e à tradicional dicotomia que prevalece na administração norte-americana entre política e administração.

1. *Introdução*

Este estudo tem por objetivo examinar a política adotada pelo governo Reagan em relação ao Senior Executive Service (Serviço Executivo Federal, SES). Embora o SES não tenha uma política explicitamente definida, há evidências de que o governo Reagan está ignorando os aspectos do sistema associados ao desenvolvimento de um quadro de executivos de alto nível envolvidos na formulação de políticas, ao mesmo tempo em que utiliza plenamente os aspectos que aumentam a responsabilidade face ao comando político e ao controle gerencial.

Tal atitude é um reflexo do desejo presidencial de retornar a uma forma de governo mais limitada, isenta de qualquer envolvimento político importante por parte dos executivos federais, ou seja, em que o executivo seja alguém incumbido apenas da implementação das políticas das autoridades eleitas, o que coincide com uma nítida distinção entre política e administração.

* Trabalho elaborado em 1981.

** Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas e doutorando do Center for Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia, 24060, USA. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190/505.1 — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

*** Assistant professor no Political Science Department, Montana State University, Bozeman, MT 59717, USA.

**** Assistant professor of management, College of Business and Economics, Radford University; Ph.D em administration and policy, Center for Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University, USA.

2. *SES: descrição, valores subjacentes e* status *incerto*

O SES foi instituído pela Lei de Reforma do Serviço Público, de 1978, a mais ampla reforma do serviço público civil federal norte-americano desde sua criação, em 1883, pela Lei Pendleton.

O objetivo da lei, no que concerne ao SES, foi aumentar a capacidade gerencial, as oportunidades de movimentação, a influência na formulação de políticas e os incentivos financeiros quanto aos funcionários do mais alto nível da carreira pública, proporcionando, ao mesmo tempo, ao presidente e à sua equipe politicamente designada, um corpo sério e flexível de administradores, mais responsável perante a liderança presidencial.[1]

Os principais objetivos do SES serão melhor compreendidos se examinarmos os valores subjacentes que o sistema visava estimular: um quadro de executivos de alto nível, com formação generalista; um mecanismo para promover o reconhecimento social e a auto-estima; responsabilidade política; autonomia e controle gerencial crescentes, e proteção contra abusos do poder político.

São as seguintes as características que se pretendia imprimir ao SES:

a) ser um sistema em que a dignidade da posição era colocada mais na pessoa do que no cargo;

b) não exigir a aprovação do órgão central de pessoal para a passagem de uma para outra função do SES, dentro dos órgãos ou de uma agência para outra;

c) avaliar o desempenho levando em conta tanto a atuação individual quanto as realizações organizacionais;

d) não permitir transferências de uma agência para outra contra a vontade dos funcionários;

e) considerar as avaliações de desempenho devidamente documentadas para a determinação de responsabilidades efetivamente assumidas e para o estabelecimento de recompensas;

f) não permitir que executivos de carreira fossem involuntariamente destituídos de suas funções durante os primeiros 120 dias após a nomeação de um novo chefe para o órgão.

A organização do SES foi concretizada em julho de 1979, mas já nos dois anos subseqüentes o sistema enfrentava problemas. Um número considerável de aposentadorias,[2] a falta de interesse pelo ingresso no SES,[3] o excessivo

[1] Colby, W. Peter & Ingraham, W. Patrícia. Civil service reform: individual motivations and institutional changes under the Senior Executive Service. In: The Association for Public Policy Analysis and Management Annual Meeting, 3., Washington, D.C. 1981. *Annals.* Washington, D.C., 1981. p. 1.

[2] De acordo com o General Accounting Service, houve quase 1.000 aposentadorias de julho de 1979 a março de 1981. Ver McGrath, James P. *Civil Service Reform Act: implementation issue.* Washington, D.C., The Library of Congress, Congressional Research Service, Major Issues System, Oct. 27 1981. p. 10. (Brief number IB79094.) Além disso, um estudo do Merit System Protection Board revela que 25% dos membros do SES esperavam deixar o governo dentro dos dois anos seguintes. Ver Lanovette, William J. SES — from civil service showpiece to incipient failure in two years. *National Journal,* :1.296, July 18, 1981.

[3] Apenas 30% dos funcionários do GS 13-15, grupo que provê cargos no SES, mostraram interesse em ser lotados no SES. Ver Colby, Peter W. & Ingraham, Patricia W. op. cit. p. 1.

número de cargos vagos,[4] e a constituição da Senior Executive Association indicam a decepção e o moral baixo entre os executivos do SES.

São muitas as razões citadas como responsáveis pelo moral baixo. A condução dos incentivos representados pela remuneração, parte integrante dos objetivos da Lei de Reforma, constitui uma área de insatisfação[5] e a limitação imposta pelo Congresso ao sistema de bônus para gratificações causou também muitos aborrecimentos.[6] Foi numa reação revoltada aos cortes feitos pelo Congresso no sistema de gratificações que se acelerou a formação da Senior Executive Association, instituição privada formada por 1.000 membros do SES, criada com o propósito de proteger e promover os interesses do grupo.[7] Estudos de atitudes dos membros do SES revelaram também o medo da política e crescente politização do serviço governamental, o que pode também ser caracterizado como um fator que contribuiu para o moral baixo.[8]

Grande parte da insatisfação encontrada no SES tem sido atribuída ao arrocho salarial causado pelo teto estabelecido pelo Congresso, que tornou impossível uma política salarial mais justa. Além disso, tem-se afirmado que tal situação afeta negativamente o recrutamento, a estabilidade no emprego e os incentivos para a progressão em direção aos postos mais elevados.

Tudo isso contribuiu para o moral baixo e a indefinição do SES, mas o assunto tem ainda outras facetas.

O SES teve dificuldades desde seus primeiros dias porque o conceito de um quadro de executivos possuidores de capacidade administrativa generalizada e envolvidos na formulação de políticas é uma noção que se opõe à tradição americana, profundamente arraigada. Além disso, a política não-expressa do governo Reagan, relativamente ao SES, é um reflexo do desejo presidencial de retorno a um modelo mais restrito de governo, no qual não há um papel

[4] Durante o verão de 1981, as vagas no SES correspondiam a um quinto dos cargos disponíveis (de 8.400 cargos, 6.700 estavam ocupados). Ver Lanovette, William J. op. cit. p. 1.296. De acordo com um funcionário do órgão de administração de pessoal, em março de 1982 a taxa de vacância tinha diminuído para 16,4%. Contudo, o declínio deveu-se ao fato de que 441 cargos, dos 8.400, foram extintos (de 7.959 cargos, 6.653 estavam ocupados).

[5] "(...) um levantamento feito por 250 participantes de um seminário no Federal Executive Institute revelou que 65% dos que responderam à pesquisa consideravam injusto o sistema de gratificações do SES." Ver Colby, Peter W & Ingraham, Patricia W. op. cit. p. 16. Outro estudo mostrou que os membros do SES não acreditam que a conexão entre desempenho e pagamento tenha, de modo algum, melhorado. Id. ibid. p. 16.

[6] As recompensas por desempenho, estabelecidas pela Lei de Reforma do Serviço Público, destinaram-se a premiar realizações o desempenho de caráter excepcional e a estimular a excelência e o aumento da produtividade. Estabeleceu a lei que 50% do pessoal de carreira do SES poderiam receber gratificações de até 20% de seus salários. Pouco depois das primeiras gratificações serem concedidas, em 1980, o Congresso limitou a 25% dos cargos do SES o número de gratificações que poderiam ser pagas em qualquer órgão e, em agosto de 1980, o órgão de administração de pessoal expediu regulamentação limitando o número dessas gratificações a 20% dos cargos do SES, em qualquer órgão.

[7] Em março de 1980, na primeira reunião da associação, tomou-se a decisão de mover uma ação judicial contra a redução no programa de gratificações. "O SES externa publicamente a convicção de que seus membros foram enganosamente levados a fazer concessões em matéria de segurança no emprego, em troca de incentivos financeiros que não se concretizaram." Ver Colby, Peter W. & Ingraham, Patrícia W. p. 19.

[8] Colby, Peter W. & Ingraham, Patricia W. p. 19; Buchanan, Bruce. The Senior Executive Service: how we can tell if it works. *Public Administration Review*, :349-58, May/June 1981.

adequado ao executivo generalista, que se destina a prestar assistência na formulação das políticas públicas.

Nos demais itens deste artigo iremos:

a) examinar as forças históricas existentes por trás do desenvolvimento de especialistas e generalistas na administração governamental;

b) acompanhar o desenvolvimento embrionário do conceito de generalista, através de todos os esforços de reforma que antecederam o SES;

c) articular e analisar a política do governo Reagan relativamente ao SES.

3. *Problemas do desenvolvimento de uma interface funcional entre um governo complexo e a administração*

Lowi observa que o crescimento do governo como um grande núcleo administrativo surgiu relativamente tarde nos Estados Unidos.[9] Nós defendemos o ponto de vista de que uma administração governamental altamente desenvolvida custou a progredir devido à penetração da ideologia do governo limitado. Para Lowi, a administração nunca foi incorporada à ideologia capitalista, apesar do fato de a administração (definida como a aplicação sistemática de controles legitimados à conduta gerencial, por parte de instituições públicas ou privadas) constituir parte essencial do capitalismo.

A despeito da ideologia do governo limitado e do papel restrito do mesmo que caracterizaram a criação do país, o moderno século XX propiciou o surgimento de um Estado intervencionista. No há dúvida de que o *big government* foi gerado na depressão e na era pós-II Guerra Mundial, mas a morte real do governo limitado era evidente nos fins do século XIX. O apelo de Woodrow Wilson em favor de uma ciência da administração que separasse a política da administração representou o reconhecimento sagaz da crescente complexidade do governo e da necessidade de maior especialização técnica na administração governamental, numa época em que a ideologia do goevrno limitado tornava difícil a aceitação da necessidade de uma administração mais abrangente. O reconhecimento, por parte de Wilson, dessa necessidade é ilustrado pelos seguintes comentários:

"A dificuldade quanto à atividade administrattva era pequena ou nenhuma (...). As funções do governo eram simples, porque a própria vida era simples (...). Não havia qualquer sistema complexo de receitas e dívidas públicas para confundir os financistas e, conseqüentemente, não havia financistas para serem confundidos.[10]

Dificilmente haverá um único dever governamental que tenha sido simples no passado e não seja complexo agora (...).[11]

(...) ao mesmo tempo em que as funções do governo se tornam a cada dia mais complexas e difíceis, elas estão se multiplicando."[12]

[9] Lowi, Theodore. *The end of liberalism.* New York, 1969. p. 24.
[10] Wilson, Woodrow. The study of administration. In: Shafritz, Jay & Hyde, Albert C., ed. *Classics of public administration.* Oak Park, Illinois, Moore Publishing, 1978. p. 4.
[11] Id. ibid. p. 5.
[12] Id. ibid.

A dicotomia entre execução administrativa e formulação de política, conceituada como resultado do trabalho de Wilson, pode ser encarada como uma tentativa de achar um caminho de reformulação da democracia, tendo em vista acomodar a necessidade de ampliar a administração em um Estado crescentemente urbanizado e tecnologicamente sofisticado. Uma vez que a dicotomia separa administradores implementadores de política daqueles ocupantes de cargos eletivos (formuladores de políticas públicas), teorizou-se que os administradores especializados, enquanto estivessem atuando de maneira neutra, sob a direção dos executivos eleitos, não estariam ameaçando a democracia.

Em consonância com essa dicotomia entre política e administração, e com a necessidade de especialização técnica e o desejo de neutralidade, o novo administrador teria de ser moldado como um especialista.

O conceito de especialista emergiu durante a era progressista, quando o foco da reforma do serviço público ultrapassou a idéia de purificação e promoção da democracia e atingiu o interesse pela eficiência administrativa.[13]

A perfeição técnica era encarada como essencial para a administração eficiente das funções governamentais, que se tornavam cada vez mais complexas, como resultado da industrialização e urbanização. O especialista é um indivíduo que possui conhecimento e capacidade específicos em determinada linha de ocupação ou trabalho de natureza profissional. Além disso, o termo *expert* tem a conotação de capacidade treinada, permanência, especialização e profissionalismo.[14] Esses atributos eram todos necessários na administração de um governo em expansão, porém, na medida em que o século XX avançou, ficou evidente que a excessiva especialização, na realidade, tornou difícil o controle político e, enquanto o governo ficava maior e mais complexo, a integração e coordenação de programas e funções também se tornavam problemáticas. A especialização indevida tornava igualmente difícil a transferência de pessoal, quando necessário, através de todo o universo governamental. Cada vez mais se reconhecia, também, que a administração é uma função que ocorre em conjunção com um processo político e que, desse modo, o administrador público tinha de estar envolvido tanto na formulação quanto na implementação da política.[15]

Em conseqüência, a dicotomia entre a política e a administração não poderia mais ser, conceitualmente, mantida. Em harmonia com tal desenvolvimento, articulou-se um conceito de administrador governamental generalista, quanto à natureza de seus conhecimentos.

4. *Desenvolvimento do conceito de generalista nos Estados Unidos*

O conceito do administrador generalista teve origem na Grã-Bretanha, como resultado do grande movimento de reforma do serviço público civil de 1854. A influência exercida pelo sistema britânico, inclusive quanto à utilização desse conceito, pode ser observada em todas as propostas americanas de reforma administrativa desde as da década de 1850 até os dias atuais.

[13] Id. ibid. p. 28.
[14] Id. ibid. p. 91.
[15] Appleby, Paul H. *Big democracy*. New York, Russel & Russel, 1945.

Muito embora a Lei Pendleton, de 1883, houvesse adotado os aspectos do sistema britânico que representavam uma forma alternativa para lidar com o mal do nepotismo, deixou de lado outros, como o da classificação de cargos — destinadas a melhorar a eficiência e o desempenho do governo. Contudo, a Lei Pendleton proporcionou uma estrutura para propiciar o fortalecimento da especialização e a despolitização dos serviços, que constituíam cursos naturais de ação para enfrentar as demandas de eficiência e desempenho, próprias da passagem do século.

Em 1933, a Commission of Inquiry on Public Personnel (Comissão de Inquérito sobre o Funcionalismo Público) foi constituída pelo Social Science Research Council (Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais) para examinar os grandes problemas de administração de pessoal nos Estados Unidos.[16] A comissão propôs carreiras distintas para administradores, atividades profissionais, pessoal administrativo de apoio, pessoal habilitado e pessoal não-qualificado. Com base em estudos dos sistemas de pessoal da Grã-Bretanha e de países do continente europeu, o trabalho da comissão representou um esforço para resolver os problemas da excessiva especialização. Ao descrever os atributos desejados para o *staff* administrativo, a comissão afirmou:

"Para o trabalho administrativo, (...) não é conveniente dispor-se de pessoal de um único tipo (...). Muito embora o servidor deva conhecer as legislações básicas, ter experiência quanto às conseqüências políticas da ação administrativa, ter conhecimentos sobre finanças públicas e ser capaz de compreender as considerações puramente técnicas que envolvem um problema. Ele não é nem advogado, nem político, nem financista, nem técnico. E, contudo, não é um 'pau para toda obra'. Ele, como os outros, é um especialista, mas (...) sua especialidade é o método e não o assunto substantivo."[17]

Esta busca de um novo tipo de profissionalismo, o do "método em vez do assunto", assinala o início da tentativa de introduzir o conceito britânico do executivo "generalista" no contexto da administração pública americana. No entanto, as recomendações da comissão não encontraram receptividade, porque o conceito de uma elite não era compatível com a visão americana de democracia.

A Comissão Brownlow, de 1937, deu ênfase às qualificações do administrador generalista para aqueles que ocupassem cargos de nível intermediário no serviço federal, numa época em que "havia generalizada má vontade em relação ao especialista e técnico, de visão estreita, como ocupantes de cargos administrativos".[18] Essa Comissão preparou o terreno para a II Comissão Hoover, de 1956, que foi a primeira proposta de criação de um quadro executivo diferente, modelado conforme o sistema britânico.

A II Comissão Hoover recomendou a instituição do Senior Civil Service com cerca de 1.500 a 3.000 executivos. Esta foi a primeira tentativa formal

16 Ver Friedrich, Carl J. et alii Problems of the American public service. In: *The Commission of Inquiry on Public Service Personnel.* New York, McGraw-Hill, 1935.
17 Wilmerding Jr., Lucius. *Government by merit.* New York, McGraw-Hill, 1935. p. 32-3.
18 Mosher, Frederick C. *Democracy and the public service.* New York, Oxford University Press, 1968. p. 81.

de criação de um serviço público civil de alto nível, com responsabilidades diversas das que cabiam aos cargos administrativos inferiores.[19]

As recomendações da comissão incluíram: a constituição de um quadro; sua vinculação a um órgão supervisor independente da Civil Service Commission; o acesso a este quadro dependendo exclusivamente de uma carreira baseada no mérito e na elegibilidade restrita à posição ocupada na carreira; rodízio pelos órgãos; graduação centrada na pessoa e não no cargo; melhores recompensas salariais.

O conceito de "generalista", tal como foi recomendado pela II Comissão Hoover, representou um abrandamento do conceito original, porque a comissão preferiu fazer uma distinção entre administração e política. Por exemplo, fizeram-se propostas de neutralidade política, para estabelecer uma distinção entre política e administração, com o propósito de proteger o funcionário de carreira das pressões políticas.

A motivação principal da proposta da II Comissão Hoover incluiu o moral e o prestígio dos executivos de alto nível, a escassez de talentos disponíveis e a ausência de flexibilidade gerencial. Contudo, as recomendações da Comissão não foram aceitas, em parte graças ao fato de que a abordagem generalista excluía os cargos especializados. É interessante observar que o pessoal do serviço público civil tinha crescido quantitativa e qualitativamente o bastante para constituir fonte importante de crítica das recomendações. Graduação centrada na pessoa, em vez de no cargo, salários mais altos e *status* mais elevado não eram suficientes para aplacar o receio de um servidor ser transferido contra sua vontade.[20]

A criação do Executive Assignment System (Sistema de Alocação de Executivos), em 1966, através da Portaria Executiva n.º 11.315, e o estabelecimento, em 1968, do Federal Executive Institute (Instituto Federal de Executivos) foram dois importantes passos na promoção do conceito de generalista.

O Federal Executive Institute (FEI) foi criado em 1968, em parte como uma resposta à necessidade de treinamento e desenvolvimento de executivos federais de primeiro escalão, como havia sido recomendado em propostas anteriores, que tinham enfatizado a necessidade de capacidade executiva ou gerencial, independentemente de especializações funcionais ou técnicas. De acordo com os defensores do instituto, a acelerada transformação social, resultante de rápidas mudanças, havia criado um tipo de governo muito complexo, que exigia liderança associada a uma visão completamente nova de papéis, competência e objetos de preocupação.[21] Nesse sentido, o conceito de generalista

[19] Muito embora o papel e a função dos executivos tenham sido, por algum tempo, reconhecidos como profundamente diferentes dos que cabem a cargos administrativos de escalão inferior, como observou Heclo, a antiga Lei de Classificação, de 1949, encarada principalmente como uma reforma salarial e de classificação de cargos, "de modo algum tentou criar um serviço público civil de nível mais elevado, com responsabilidades características". Ver Heclo, Hugh. *A government of strangers: executive politics in Washington.* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1977. p. 29.

[20] Van Riper, Paul. The Senior Civil Service and the career system, In: Hawley, Claude E. & Weintraub, Ruth G., eds. *Administrative questions and political answers.* Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1966. p. 345. (Publicado pela primeira vez na *Public Administration Review, 18*:3, 1958.)

[21] Ver Macy, John W. Executive preparation for continuing change. Charlottesville, VA. Federal Executive Institute, 1968. (Discurso proferido na inauguração do Federal Executive Institute, em 13 out. 1968.)

ganhava, com a proposta do FEI, uma dimensão mais ampla do que a contida em propostas anteriores.

De acordo com John Macy, à época presidente da Civil Service Commission, o generalista seria capaz de identificar-se com a sociedade e com o serviço público federal como um todo, desse modo transcendendo fronteiras de programas, órgãos e departamentos.

O Executive Assignment System (EAS) destinava-se a abranger todos os cargos, nos três níveis mais altos da tabela geral, exceto os que estavam, por lei, em serviços excepcionais, aqueles sujeitos a disposições estatutárias especiais e os que fossem preenchidos por nomeação presidencial. Os objetivos do EAS deveriam ser atingidos através de cinco mecanismos nele embutidos: planejamento de recursos humanos gerenciais, recrutamento e seleção de executivos, aperfeiçoamento de executivos, programa de recompensas e premiações e disposições sobre etapas futuras.

Como foi observado por Macy, o EAS tinha em vista proporcionar maior mobilidade de talentos executivos. Além disso, tal como o FEI, destinava-se a estimular maior identificação do executivo de carreira com o serviço federal como um todo.[22]

A proposta seguinte de criação de um sistema executivo federal distinto foi feita durante a administração Nixon, sob a forma do Federal Executive Service (FES) e, a essa altura, os estudos sobre mão-de-obra executiva, realizados pelo Bureau of Executive Manpower (Serviço de Mão-de-Obra Executiva), unidade proveniente do EAS, proporcionavam aos reformadores informações mais adequadas para a apresentação de suas pretensões ao Congresso. O argumento mais importante era a impossibilidade de administrar o sistema de serviço civil existente.[23]

Embora o caso Watergate tenha impossibilitado a adoção do FES, os interesses que motivaram a proposta de sua criação, tanto quanto as propostas de reforma anteriores, continuaram intactos. Terminada a polêmica em torno do caso Watergate, o Congresso reagiu à iniciativa de reforma do Presidente Carter aprovando a Lei de Reforma do Serviço Público Civil, de 1978, que criou o Senior Executive Service.

5. *Uma avaliação da política do governo Reagan*

Neste item faremos uma avaliação da política não-declarada do governo Reagan em relação ao SES. A análise será feita através de uma interpretação das ações e declarações de importantes personalidades, que refletem um compromisso, ou descompromisso, em relação aos valores fundamentais sobre os quais se apóia o sistema do SES.

[22] Macy, John W. Assurance of leadership: the Executive Assignment System. *Civil Service Journal*, :4, Oct./Dec. 1966.

[23] Declaração feita por Robert E. Hampton, em 18 de abril de 1972, na qualidade de presidente da Comissão de Serviço Civil perante o Subcomitê de Mão-de-Obra e Serviço Civil do Comitê de Estudos sobre o Departamento dos Correios e o Serviço Civil, para a Câmara dos Deputados, quanto ao Projeto J. R. 3807, Para Alteração do Título 5 do Código dos Estados Unidos, para Estabelecer e Dirigir o Serviço Executivo Federal e Outros Propósitos.

5.1 O generalista: o Executivo ideal

Até aqui a evidência indica que a necessidade da volta a um modelo mais limitado de governo, advogada pelo governo Reagan, e a dicotomia política/administração encontram-se em rota de colisão com os valores generalistas que fundamentam o Senior Executive Service.

Don Devine, diretor do U. S. Office of Personnel Management (Departamento Norte-Americano de Administração de Pessoal), afirmou em uma palestra feita na Conferência Nacional da American Society for Public Administration, em abril de 1981: "Só precisamos lançar os olhos para o outro lado do mar, para nossa co-irmã na democracia ocidental, a Grã-Bretanha, para ver a confusão que se instala sobre um sistema que não mantém a política separada da administração."[24]

Embora seja difícil perceber a que "confusão" Devine se refere aqui, a afirmação indica que o quadro de generalistas do sistema britânico, que serviu como fonte de inspiração para os reformadores americanos, é considerado pejorativamente.

Devine associa a expansão governamental à incapacidade de manter a distinção entre política e administração:

"A distinção entre política e administração fundamenta-se na distinção mais ampla entre o executivo público eleito para formular políticas e o funcionário civil responsável por sua execução, sobre o que repousa a democracia. Por seu turno, isso se baseia no princípio fundamental sobre o qual se construiu a cultura ocidental, que é a distinção entre um poder estatal limitado e uma sociedade livre.

Nós, no novo governo, queremos levar de volta a administração pública à sua verdadeira função de administrar o governo. Uma reforma do sistema que reduza a dimensão do governo e as funções que este desempenha irá ajudar nessa tarefa. Uma administração federal menor será mais fácil de gerenciar e será também mais racional."[25]

Aqui parece que Devine vê uma relação causal entre a dimensão do governo e o papel dos administradores públicos. Infere que o governo Reagan acredita ser importante limitar-se o envolvimento de administradores na formulação de políticas, para que se reduza o tamanho do governo e se limite seu papel.

Devine chama também a atenção para o movimento intelectual-acadêmico intitulado Nova Administração Pública:

"Esta (Nova Administração Pública) é a face administrativa da alternativa socialista humanista. Procura novas maneiras de expansão do alcance do governo, tentando investir os próprios administradores do poder com os valores comunitários. Estimula-se a formular políticas com base em sua própria concepção de justiça social (...). Não é função do representante político formular políticas e do administrador executá-las?"[26]

Este comentário e os que o precederam estabelecem para o moderno administrador um modelo negativo. No cenário que acabamos de ver, administrador público profissional é visto como um indivíduo egoísta, motivado pelo desejo de expandir os programas e assim criar o "imperialismo burocrático". No cená-

[24] Devine, Don. *Public Administration Times*, 4(9), May 1981.
[25] Id. ibid.
[26] Id. ibid.

rio que o precedeu, os ideais do movimento da Nova Administração Pública resultariam numa usurpação da democracia. Em ambos, o *big government* e os administradores públicos engajados são apresentados como vilões.

Muito embora a proposição de fechamento do FEI, contida na proposta orçamentária da União, tenha sido retirada sob forte pressão da Associação de Ex-Alunos do Instituto, tal fato pode ser encarado como uma indicação da falta de compromisso do governo Reagan com o desenvolvimento de executivos, que é uma das bases fundamentais do conceito de generalista.

Também a reação do governo Reagan ao problema do arrocho salarial e ao teto estabelecido para o SES não indica qualquer coisa boa em relação a um quadro de executivos generalistas. Embora o diretor do U. S. Office of Personnel Management reconhecesse que a questão da compressão salarial era séria e precisava ser resolvida, é claro que acreditava estar o problema adstrito aos níveis dos serviços gerais de apoio administrativo. O depoimento de Devine no Congresso apoiou uma redução nos níveis de despesa com salários dos serviços gerais (demissões) para eliminar o arrocho, em vez da supressão do teto aplicado aos salários do SES.[27] Além disso, enquanto o Congresso elavava o teto desses salários em 14.5%, em uma declaração feita perante um comitê do Senado, em setembro de 1981, Devine recomendou não mais que um aumento de 4,8% no salário dos executivos que, desde 1977, não tinham recebido mais que um acréscimo de 5%.[28]

Acreditamos que a falta de apoio para um aumento salarial significativo e uma adequada solução capaz de eliminar o problema da compressão dos ganhos reflete uma ação política não-articulada do governo Reagan para minar o conceito generalista do SES. O moral baixo que predomina no SES é uma questão séria e as questões salariais constituem uma parte do problema de moral. Tal situação pode ter sérias repercussões sobre a futura eficácia do SES.

5.2 Reconhecimento social e auto-estima

O SES foi planejado para aumentar o potencial de auto-realização e auto-estima do executivo de carreira, melhorando, ao mesmo tempo, sua imagem pública. A bem-sucedida realização desses objetivos contribui para uma positiva identificação de cada um com sua profissão, um moral elevado e o espírito de equipe, o que concorre para gerar entusiasmo pelas complexas e muitas vezes frustrantes tarefas da administração governamental. A melhoria de desempenho era o resultado pretendido e acreditava-se que, na medida em que isso ocorresse, a imagem do executivo, aos olhos do público, melhoraria também.

A promoção do reconhecimento social, da auto-estima e da auto-realização seria alcançada mediante a adoção de um sistema de incentivos, no setor, através de um tipo específico de sistema de recompensas por um desempenho marcante, de prêmios e reconhecimento da parte do presidente, de uma estrutura salarial diferenciada, de oportunidades para o desenvolvimento do executivo e de privilégios do tipo ano sabático, existente nas universidades.

[27] Devine, Don. *Audiência de 14 de setembro de 1981 perante o Comitê de Assuntos Governamentais, Senado dos Estados Unidos.* Washington, D.C., Imprensa Oficial dos Estados Unidos, 1981. p. 22-4.
[28] Id. ibid.

Ao que parece, o governo Reagan não é insensível a alguns valores do SES, apoiando, por exemplo, a idéia de um sistema de gratificações.[29] Contudo, o apoio dado aos incentivos financeiros parece estar na dependência do processo feito em matéria de redução da máquina governamental. Como observou o diretor do órgão de pessoal:

"Desde que reformemos o sistema, poderemos partir para o segundo estágio da solução do problema, adotando procedimentos mais eficazes e implementando os incentivos concedidos nos termos da Lei de Reforma do Serviço Público, transformando o serviço público civil na eficiente força de trabalho que pode e deveria ser."[30]

Parece evidente que o método empregado pelo governo Reagan para alcançar os valores de reconhecimento social e auto-estima difere daqueles que tinham em vista a Lei de Reforma do Serviço Público. Por exemplo, era intenção da lei que o reconhecimento social do SES, pelo público, resultasse de seu melhor desempenho. Contudo, a melhoria do desempenho era encarada como um subproduto da interação de diferentes elementos que incluíam tanto incentivos financeiros quanto motivadores menos tangíveis, como desenvolvimento do executivo, licenças especiais e coisas semelhantes. Mas o governo tem negligenciado esses incentivos menos tangíveis e considera que o reconhecimento social depende da redução do tamanho da administração pública e da modificação de seu papel. Devine afirmou, por exemplo:

"Para que se restaure a fé do público em geral e do funcionário federal no serviço público civil, é necessário, primeiro, que o serviço público federal volte a desempenhar um papel adequado na sociedade. Como resultado de uma excessiva expansão das atividades do governo federal, no correr dos anos, o serviço público civil foi forçado a assumir atividades que era incapaz de executar (...). As pessoas esperam que o serviço público federal se incumba do cumprimento de deveres compatíveis com seus valores. Quando o governo ultrapassa essas fronteiras, o resultado inevitável é um declínio da fé e da confiança inspiradas pelo serviço público."[31]

5.3 Responsabilidade política

A falta de sensibilidade às orientações políticas tem sido, há muito, uma das críticas feitas aos escalões superiores da burocracia, e o SES foi criado para aumentar o nível de respostas nesse campo, por facilitar as transferências, dentro das unidades ou entre elas, de executivos de carreira cujos pontos de vista fossem incompatíveis com os do executivo-chefe.

A sensibilidade às orientações políticas parece ser um dos valores do SES apreciados pelo governo Reagan e pode-se esperar que essa qualidade constitua interesse primordial de qualquer nova administração, particularmente quando se verifica uma transição de partidos políticos no poder. Mas, além e mais importante do que as necessidades de um novo governo, a questão da sensibilidade política está vinculada à dicotomia entre política e administração, que o governo Reagan deseja estimular. Como observamos anteriormente, o diretor

[29] Id. ibid.
[30] Id. ibid.
[31] Id. ibid.

do órgão de pessoal acredita que a responsabilidade política torna-se um problema, a menos que haja uma clara distinção entre a formulação da política e sua execução.

O apoio dos conservadores aos dispositivos do SES que promovem a subordinação burocrática ao comando político está nas opiniões da Heritage Foundation, uma instituição conservadora de aconselhamento "dedicada ao governo limitado". A fundação é considerada o principal recurso intelectual do governo Reagan e tem tido grande influência na orientação da política formulada por este.[32] O diálogo entre John Irving[33] e Charles Heatherly,[34] participantes de uma mesa-redonda que se tornou parte de um documento de 1.000 páginas organizado pela fundação com vistas à reestruturação da burocracia federal, é prova do apoio dado ao valor da responsabilidade política:

"*Irving* — Vivi todos os anos do governo Nixon e Ford, quando responsabilidade política era um termo muito mal visto, equiparado a um trabalho de sapa contra o serviço de carreira.

Aí surge a reforma do serviço público e de repente responsabilidade política torna-se alguma coisa pela qual se deve lutar. E concordo com isso, e não estou preocupado com o abuso do poder político (...). Minha única esperança é que, quando houver uma mudança nas administrações (...) todo o mundo se lembre de que sensibilidade à orientação política é alguma coisa que desejamos (...). E que, se vier uma Administração Republicana, essa responsabilidade não se torne, subitamente, outra vez uma palavra com má conotação...

Heatherly — O senhor preferiria errar ficando do lado da responsabilidade política, em vez de favorecer o excesso de rigidez?

Irving — Absolutamente. A sensibilidade da burocracia para dar cumprimento aos objetivos políticos das pessoas que assumem seus cargos para formular políticas durante um período muito curto é essencial (...). O mais importante, porém, é que se consiga implementar essas políticas, de modo que o povo possa ver como são e como funcionam (...). O objetivo da responsabilidade de que em algum ponto possa haver abuso (...)."[35]

5.4 Proteção equilibrada

Era intenção da legislação que criou o SES estabelecer equilíbrio entre a necessidade de flexibilidade e controle e a tradicional proteção do serviço público contra a arbitrariedade de ações partidárias.

[32] Ver, por exemplo, Reilly, Ann K. Reagan's think tank. *Dun's Review, 117,* Apr. 1981. Ver também Weintraub, Bernard. Conservatives aid transition plans behind the scenes. *The New York Times,* Dec. 5 1980; Morton, Kondracke. The Heritage model. *The New Republic,* Dec. 20. 1980.

[33] Ex-procurador-geral do National Labor Relations Board.

[34] Ex-diretor de projetos especiais da Heritage Foundation.

[35] A Heritage Foundation é uma instituição de pesquisa sobre política pública, sediada em Washington, isenta de impostos, de caráter não-partidário, defensora dos princípios da livre iniciativa competitiva, do governo limitado, da liberdade individual e de uma vigorosa defesa nacional. A mesa-redonda para debate sobre o SES, assim como diversos estudos feitos em diferentes áreas governamentais, foi realizada e publicada com a intenção de contribuir para orientar a transição para um governo conservador. Ver Heatherly, Charles L., ed. *Mandate for leadership: policy in a conservative administration.* Washington, D.C. The Heritage Foundation, 1981.

Conquanto seja verdade que os membros do SES são protegidos do abuso político,[36] essa proteção foi consideravelmente abrandada pelas disposições que promoveram os valores relativos ao aumento da autonomia gerencial e da responsabilidade política.

Embora as disposições destinadas a assegurar proteção não sejam ignoradas, a ênfase do governo Reagan parece recair sobre as recém-adquiridas flexibilidades de remoção de pessoal, como instrumento de maior controle político e gerencial. Devine reconhece a importância da proteção em uma era de cortes e reduções de despesas,[37] mas parece evidente, nos comentários de Charles Heatherly, antigo diretor de projetos especiais da Heritage Foundation, que se dá mais valor ao controle político do que à proteção dos funcionários de carreira:

"Você sabe, há dois lados dessa mesma moeda. Maior potencial de abuso significa maior potencial de mudança nas políticas públicas.

Isso significa que as pessoas que ocupam cargos cujo conteúdo em relação às políticas seja denso terão de adaptar-se às novas políticas, se quiserem permanecer em tais posições (...)."[38]

5.5 Maior controle e autonomia gerencial

O valor do controle e da autonomia gerencial reflete-se nos dispositivos do sistema do SES destinados a aumentar seu grau de flexibilidade e a proporcionar a administradores e formuladores de políticas mais autoridade quanto a decisões relativas a seleção, recrutamento e alocação de pessoal executivo de alto nível. As disposições associadas a esse valor destinavam-se a atender às preocupações causadas pelo excesso de rigidez. A inflexibilidade do sistema de estabilidade anterior criava numerosos problemas tanto para os executivos politicamente nomeados como para os de carreira de alto nível. Além disso, questionava-se a natureza rígida do sistema, que dificultava seriamente a capacidade de recrutar, selecionar e utilizar, no devido tempo, pessoal para áreas carentes.

O SES é rico em determinações quanto à descentralização das funções de pessoal e ao aumento da flexibilidade gerencial obtidos através da facilidade de movimentação e da redistribuição de pessoal executivo de alto nível. As disposições quanto a movimentação podem atender a quatro propósitos diferentes: progresso individual na carreira; compatibilidade política e gerencial; maximização do talento gerencial; transferência em decorrência de mau desempenho. A julgar por declarações públicas do diretor do órgão de pessoal, parece que a administração Reagan tende a apoiar apenas dois dos quatro objetivos associados à facilidade de movimentação: a compatibilidade política e gerencial e a possibi-

[36] As medidas de proteção incluem: proibição de transferências involuntárias de um para outro órgão; documentação das avaliações de desempenho; proibição de relotação se o funcionário não for portador das qualificações adequadas; proibição de transferências dentro de 120 dias contados da nomeação de uma nova chefia para o órgão; direito de recurso contra decisão que importe em remoção, se o fundamento da decisão for o desempenho.

[37] Devine, Don. *Audiência de 14 de setembro de 1981* (...). op. cit. p. 18.

[38] Heatherly, Charles L. op. cit. p. 888.

lidade de transferência de executivos, em decorrência de desempenho deficiente. Ambos podem ser encarados como capazes de aumentar o controle político.

Devine considera o dispositivo sobre remoção de funcionários federais por motivo de desempenho inaceitável como representativo de mudanças de "amplas conseqüências".[39] Conforme declarou em uma carta respondendo a perguntas que lhe foram feitas anteriormente às audiências que precederam sua confirmação pelo Senado:

"Em minha opinião, a produtividade do governo federal pode aumentar se maiores recursos forem aplicados na avaliação do desempenho, em sistemas de mérito e em compensações financeiras, estabelecidos na Lei de Reforma do Serviço Público. Esse poderia ser o principal motor de atividade do órgão central de pessoal, em seu papel gerencial. A aceitação da avaliação de desempenho é a espinha dorsal do sistema de produtividade de um governo, porque introduz incentivos na administração de pessoal, e ocupa lugar importante na minha lista de prioridades (...)".[40]

Outras declarações de Devine indicam que ele é a favor apenas daquelas disposições associadas às práticas tradicionais da administração de pessoal: "A manutenção desta distinção entre política e administraão levará este governo a reenfatizar o papel tradicional do pessoal no serviço público (...). Isso significa que daremos ênfase às noções fundamentais clássicas da administração pública, como sistemas de avaliação de desempenho e de mérito, em contraposição a uma posição de vanguarda coerente com as recentes pesquisas acadêmicas."[41]

Parece que o papel tradicional da gerência de pessoal na administração é equacionado apenas em termos da capacidade de responder às demandas da política. Devine oferece outras evidências nesse sentido: "(...) uma prioridade para o diretor (...) é assegurar a observância das regras e regulamentos do serviço público (...). Acho que, entusiasmados pela Lei de Reforma do Serviço Público, enfatizamos indevidamente outras coisas. Precisamos de uma reorientação de retorno à tarefa básica do órgão de pessoal, que é o exercício de supervisão eficaz das ações dos órgãos e, especialmente, as delegações de ações relativas a gerência de pessoal."[42]

6. *Conclusão*

É evidente que o SES está em dificuldades, mas tem estado nessa situação desde sua criação. Como observamos, havia, de longa data, um esforço para prover a administração pública de um quadro de profissionais com formação generalista. Todavia, a suspeita de elitismo tornou difícil para o Congresso e o público a aceitação de um conceito que se afigurava antagônico aos olhos da profundamente arraigada tradição democrática americana. Conquanto a criação do SES represente a corporificação do conceito de generalista, seu compromisso com o mesmo é menor do que aquele de propostas anteriores, e a falta de um

[39] Devine, Don. *Audiência de 14 de setembro de 1981* (...). op. cit. p. 9.
[40] Respostas de Don Davine a perguntas feitas anteriormente à audiência de sua confirmação, em março de 1981.
[41] Id. ibid.
[42] Don Devine. *Audiência de 14 de setembro de 1981* (...). op. cit. p. 18.

forte apoio do Congresso ao SES, desde sua implantação, indica que o Legislativo talvez ainda seja incapaz de adotar um conceito com conotações elitistas.[43]

Deixando de lado os aspectos de elitismo, acreditamos que a política do governo Reagan em relação ao SES é um reflexo do desejo presidencial de retorno a uma forma de governo mais limitada, na qual não há um papel adequado para o executivo generalista. As declarações públicas de Devine deixam claro que o governo considera como papel adequado ao executivo a implementação neutra das políticas das autoridades eleitas. Em outras palavras, a visão governamental da administração pública é coincidente com uma nítida distinção entre política e administração. É evidente que o governo considera a dicotomia política/administração essencial, se deseja a limitação bem-sucedida de sua atividade. Contudo, a despeito dos cortes determinados em programas de bem-estar social, não acreditamos que venha a ser possível limitar seriamente o tamanho do governo. O papel central do Estado no apoio à acumulação de capital através de investimentos e prestação de serviços, e a promoção de medidas necessárias à sua legitimação, mediante despesas de natureza social, são essenciais para a manutenção da estabilidade do sistema social e econômico dos Estados Unidos.[44] Nem as medidas de legitimação, nem as funções de acumulação de capital do Estado podem ser destruídas sem risco político e séria agitação social.

Embora o governo Reagan possa não ser capaz de limitar seriamente a atividade estatal, ele pode comprometer a eficácia da função administrativa do Estado se persistir na tentativa de operacionalizar uma clara distinção entre política e administração. O SES está sem rumo. O moral está baixo e é cada vez mais difícil atrair e conservar pessoal altamente especializado. Essa situação provavelmente piorará se o governo Reagan utilizar apenas as características do SES que se orientam para responder às demandas de controle político e gerencial, negligenciando, ao mesmo tempo, os aspectos necessários ao desenvolvimento e à maturação de um quadro de executivos generalistas. Maior deterioração do conceito de generalista só poderá resultar em administração menos efetiva da atividade governamental. É o generalista, com sua ampla gama de conhecimentos e capacidade, apto a atuar em diferentes programas e órgãos, quem está habilitado a visualizar o contexto como um todo, condição indispensável à coordenação e integração de programas de governo que transcendem a preocupação com assuntos isolados. É ele quem garante aos complexos projetos governamentais a estabilidade e a continuidade capazes de protegê-los da ciranda dos executivos políticos e seus nomeados. O resultado final da tentativa de o governo Reagan estabelecer uma nítida distinção entre política e administração pode representar uma séria deterioração da infra-estrutura institucional, essencial a uma administração justa e ordenada da capacidade de o governo responder às demandas sociais do Estado pós-industrial.

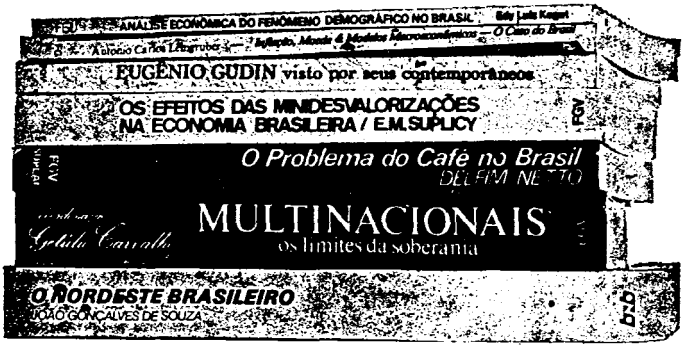
Summary

The purpose of this paper is to examine the Reagan Aministration's policy regarding the Senior Executive Service (SES). Though the Administration has

[43] Embora o Congresso tenha aumentado os salários do SES, o teto ainda não foi revogado. Além disso, o corte feito pelo Legislativo no sistema de incentivos mediante gratificações pode ser encarado, em termos gerais, como falta de apoio ao conceito.

[44] O'Connor, James. *The fiscal crisis of the State.* New York, St. Martin's Press, 1973.

no explicitly stated SES policy, the evidence suggests that the it is ignoring those aspects of the system associated with the development of a cadre of top level executives involved in policy formation while fully utilizing those that enhance political responsiveness and managerial control. Further, this is a reflection of the President's desire to return to a more limited form of government in which there would be no important policy involvement on the part of federal executives. That is, where the executive is someone who merely implements the policies of elected officials. This is in keeping with a sharp distinction between politics and administration.



Livros de

ECONOMIA

editados pela FGV

Inflação, moeda & modelos macroeconômicos - o caso do Brasil *de Carlos Lemgruber*
141 páginas

Eugênio Gudin visto por seus contemporâneos
160 páginas

O problema do café no Brasil *de Antonio Delfim Netto*
259 páginas

Análise econômica do fenômeno demográfico no Brasil *de Edy Luiz Kogut*
114 páginas

Os efeitos das minidesvalorizações na economia brasileira *de Eduardo Matarazzo Suplicy - 2.ª ed.*
254 páginas

Multinacionais - os limites da soberania *de Getulio Carvalho - 3.ª ed.*
387 páginas

O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional *de João Gonçalves de Souza*
409 páginas