PARLAMENTARISMO E PROFISSIONALIZAÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

CORNÉLIO OCTÁVIO PINHEIRO PIMENTA*

1. Introdução; 2. Administrador público profissional: uma conceituação; 3. Parlamentarismo — fator de aceleração da profissionalização; 4. Críticas ao administrador politicamente neutro; 5. Conclusões.

1. *Introdução*

Em dois artigos recentes,[1] abordamos o tema do parlamentarismo no Brasil, e concluímos que este sistema de governo é o mais conveniente às nossas ainda frágeis instituições políticas, sendo ilusória a tese de que o presidencialismo aceleraria o desenvolvimento nacional de uma forma duradoura. O país, especialmente a partir dos anos 50, tem assistido a surtos de elevado crescimento econômico, a princípio via presidencialissmo, e depois através dos governos militares autoritários. Ocorre que o desenvolvimento nacional não se confunde com o simples desenvolvimento econômico. Por não conseguir promover também o desenvolvimento social, que distribuiria mais eqüitativamente a riqueza criada, e o desenvolvimento político, que expandiria a participação política da sociedade nas fontes do poder, o modelo presidencialista (e com mais razão o modelo autoritário-militar) entra em crise e o sistema democrático se desestabiliza.

Sendo o parlamentarismo um regime em que o programa de governo é oriundo do Congresso Nacional, por natureza muito mais sensível às aspirações e necessidades da população do que o Ministério do Planejamento onde, no regime presidencialista, o programa nasce e é controlado, ele se revela mais capaz de promover um desenvolvimento equilibrado que leve em consideração também os aspectos sociais e políticos e não apenas os econômicos.

Embora não se possa dizer, a exemplo do desenvolvimento social e político, que a ausência de desenvolvimento administrativo, no presidencialismo brasileiro, seja fator de instabilidade das instituições democráticas, a persistência do clientelismo vem impedindo a elevação do nível de eficiência e eficácia da administração pública do país.

Este artigo não pretende abordar a tese de que o parlamentarismo é um sistema de governo mais capacitado à redução do clientelismo de que o presiden-

* Advogado e mestre em administração pública.

1 O primeiro, sob o título Parlamentarismo e administração pública, publicado na *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, 27(1):70-5, abr. 1984; e o segundo intitulado Parlamentarismo, presidencialismo e interesse público, na *RCP*, *28*(1):32-8, abr. 1985.

cialismo, uma vez que o autor já teve ocasião de examinar o assunto anteriormente.[2]

O que agora se fará será examinar mais detalhadamente, e partindo-se da premissa de que o parlamentarismo necessitará, para se solidificar, de criar "uma ossatura administrativa apolítica que possa assegurar continuidade funcional a despeito de mudanças de orientação institucional",[3] a questão da profissionalização do administrador público no Brasil.

2. *Administrador público profisisonal: uma conceituação*

Ao se falar em profissionalização do administrador público brasileiro, não se pretende insinuar que a maior parcela dos atuais ou antigos administradores do serviço público seja incompetente e amadora. Apesar da ainda inexistente formação de executivo de alto nível, em caráter oficial e sistemático, abrangendo o universo de nossa administração pública, há que levar-se em consideração dois aspectos importantes:

a) no nível da administração indireta, especialmente nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas e a partir dos anos 60, proliferam os setores de desenvolvimento de executivos que ministram cursos intensivos visando o aperfeiçoamento de seus chefes e assessores de alto nível. A Fundação Getulio Vargas, pioneira no estudo e no ensino de administração pública no Brasil desde a criação de sua Escola Brasileira de Administração Pública, a EBAP, em 1952, sempre colaborou — especialmente na área federal — no sentido de, através de convênios, aperfeiçoar os quadros dirigentes de inúmeras organizações governamentais;

b) os administradores públicos, mesmo quando não submetidos a uma formação adequada, acabam por aprender os fundamentos técnicos da profissão através da experiência e vivência acumuladas no decorrer dos anos em que exercem os seus cargos. Tornam-se, assim, aptos para a administração do *status quo,* embora provavelmente inadequados para compreenderem e aceitarem mudanças, especialmente as que dizem respeito à gradual substituição do sistema clientelístico pelo sistema do mérito, pedra angular da construção de uma administração pública moderna e eficiente.

Apesar de tais ressalvas, os atuais e antigos administradores públicos brasileiros, em nosso entender, não podem ser conceituados como profissionais. Por quê?

A resposta encontra-se no fato de que somente consideramos profissional aquela pessoa que exerce sua profissão continuadamente e por longos anos. Ora, os administradores públicos brasileiros têm sua *carreira* interrompida toda vez que ocorrem mudanças políticas e são substituídos os chefes do Poder Executivo. Mesmo quando essas mudanças não significam a saída de um partido político

[2] Pimenta, Cornélio Octávio Pinheiro. Parlamentarismo e administração pública. cit.
[3] Id. ibid.

do poder — pela vitória eleitoral da situação — poucos são os que conseguem manter-se em seus cargos.

Pode-se, assim, concluir que na realidade o que tem existido até hoje são os administradores públicos cuja *carreira* fica totalmente na dependência do partido político a que se filiarem (a filiação aqui entendida em seu sentido real e não necessariamente formal). Sua maior ou menor experiência administrativa resultará, ao longo de sua carreira, de fatores imprevisíveis, ou seja, do número de vezes que o partido político a que se ligou subir ao poder.

Nesse contexto, impossível se revela pretender alguém — por mais competente que seja — abraçar a profissão de administrador público e desenvolver sem interrupções (que podem ser longas ou até definitivas) a sua carreira baseado exclusivamente em seus próprios méritos.

Esse quadro é de difícil removibilidade pelo fato de que se forma um autêntico círculo vicioso: os que retornam à administração pública, após anos de marginalização, sabem que o fazem através das suas ligações políticas com o partido vitorioso, e que somente permanecerão administrando os negócios públicos no máximo enquanto permanecer no poder aquele partido; por sua vez, os que deixam o serviço público, após anos de permanência, sabem que a ele só voltarão se e quando o partido político derrotado nas eleições retornar ao poder.[4]

Como, pois, haveria lugar para o administrador público profissional? É o que, a seguir, veremos.

3. *Parlamentarismo — fator de aceleração da profissionalização*

A ruptura do círculo vicioso a que nos referimos no item anterior somente ocorrerá através de uma das duas seguintes hipóteses:

a) mantido que seja o sistema presidencialista pela futura Constituição, o sistema clientelístico ainda poderá oferecer sérias resistências ao seu extermínio e pelas razões que já apresentamos em artigo publicado na *Revista de Ciência Política* e intitulado Parlamentarismo e administração pública.[5]

[4] Esclareça-se que ao se falar em administradores que saem ou retornam ao serviço público, não se pretende afirmar que o sistema de espólio existente no Brasil seja tão puro a ponto de provocar demissões em massa dos funcionários públicos toda vez que ocorrem alternâncias políticas. As Constituições brasileiras têm assegurado o direito à estabilidade dos que são titulares de cargos efetivos exatamente para colocar limites à política de clientela. Ocorre que seria ingênuo acreditar que um administrador — de qualquer nível — possa fazer carreira no serviço público sem ocupar cargos de chefia ou assessoramento os quais, em sua grande maioria, são considerados *em comissão*, ou seja, de livre nomeação ou exoneração dos dirigentes através de uma cadeia de comando que termina no presidente da República, governador do estado ou prefeito municipal, conforme se trate de cargo federal, estadual ou municipal.

Assim, ao se falar em saída ou retorno à administração pública, está se referindo, na verdade, a administradores que estão sendo nomeados ou exonerados dos cargos em comissão existentes no serviço público, e os quais, pela inexistência de uma classe administrativa de carreira na administração pública brasileira à qual retornassem após ocuparem cargos em comissão, são obrigados a deixar a atividade pública ou se sujeitar a ocupar cargos efetivos de salários reduzidos e de pouca expressão.

[5] Publicado na *RCP*, *27*(1):70-5, abr. 1984.

Como a profissionalização da administração pública somente tem condições de ocorrer quando o sistema atual, de clientela, denotar sinais sensíveis de enfraquecimento, conclui-se que no presidencialismo dificilmente algo de significativo ocorrerá nesse sentido antes que o desenvolvimento econômico retorne a níveis percentuais bem superiores ao do crescimento populacional, absorva os milhões de desempregados atualmente existentes (incluídos os jovens à procura de seu primeiro emprego) e alivie, em conseqüência, as pressões clientelísticas;

b) consagrado que seja o parlamentarismo no novo ordenamento jurídico-institucional que a Assembléia Constituinte promoverá no país, a reforma da administração pública certamente ganharia prioridade política porque, como já tivemos ocasião de dizer e aqui reafirmamos, existe uma incompatibilidade insanável entre o regime parlamentarista, com suas sucessivas quedas de gabinetes, e o sistema de clientela, com suas inexoráveis exonerações em massa de ocupantes de cargos em comissão do serviço público.

Constitui-se, pois, o parlamentarismo em fator positivo de aceleração da profissionalização da administração pública brasileira. Vejamos agora quais as críticas que têm sido formuladas na literatura administrativa ao administrador profissional.

4. *Críticas ao administrador politicamente neutro*

Apesar de no Brasil, pela inexistência de uma administração pública profissional, ainda não poderem existir críticas a respeito, elas têm sido formuladas em outros contextos onde por muitos anos a administração pública adotou uma posição de neutralidade de valores, não tomando partido em questões políticas ou sociais e concentrando-se em tornar eficiente a administração governamental na crença de que a eficiência seria melhor para todos.

Como neste artigo se defende a profissionalização do administrador público brasileiro, não devemos ignorá-las, mas expô-las, buscando verificar se elas seriam procedentes em relação ao nosso contexto.

Uma das críticas mais conhecidas partiu da corrente de pensamento surgida ao final dos anos 60, nos EUA, e que ficou conhecida como a "nova" administração pública.

Os seus adeptos argumentam que a neutralidade de valores não é possível e nem desejável em administração pública. Baseada na *eqüidade social* eles advogam que um administrador público não pode ser considerado competente simplesmente porque selecionado e treinado pelo sistema do mérito. As políticas públicas, prosseguem, nunca são neutras mesmo quando os burocratas se esforçam por tratar igualmente a todos. Por isto seria necessário focalizar a atenção sobre as conseqüências dos programas governamentais encorajando os administradores públicos a promoverem uma distribuição mais eqüitativa dos serviços públicos e a desenvolverem uma preocupação mais profunda com o impacto que as políticas públicas exercem sobre todas as classes sociais, especialmente sobre as menos poderosas.[6]

[6] MacCurdy, Howard E. *Public administration: a synthesis*. USA Publishing, 1977. cap. 6 a 10.

Na verdade eles não estão combatendo a figura do administrador profissional, mesmo porque, nos EUA, desde a grande depressão, em 1930, e o *New Deal* que se lhe seguiu, o administrador público, de politicamente neutro, submetido à supremacia da lei e empenhado em atenuar a concentração da riqueza e a combater os monopólios, oligopólios e cartéis, transformou-se no agente do crescimento econômico, auxiliar dos negócios e produtos de bens e serviços. Do Estado administrativo passou-se para o Estado burocrático, no qual política e administração se uniam através dos grupos de interesses e colocavam as empresas públicas a serviço dos interesses privados.

Dessa forma os antigos critérios da lei, da neutralidade e da separação entre política e administração cederam lugar às regras do denominado *pluralismo.*

Assim, o que de fato os "novos" administradores públicos estão a combater é o Estado burocrático pluralista atual. Suas teses, na verdade, defendem um *novo pluralismo* no qual política e administração continuariam unidas mas no qual os interesses do mundo de negócios seriam substituídos, nessa aliança, pelos interesses do cidadão comum. Suas idéias proximam-se, assim, das de Ralph Nader, que prega o fim das decisões negociadas entre Governo e as grandes organizações privadas e sua substituição por um Estado que projeta, através de leis, os direitos do consumidor.

Talvez a explicação para a crítica dos "novos" administradores públicos ao administrador público profissional possa melhor ser entendida como uma resposta à proposição de Theodore Lowi.[7]

Lowi também não gosta do pluralismo vigente nos EUA porque, segundo sua percepção, cria uma imagem de corrupção, não é imparcial por substituir a primazia da lei pelas decisões negociadas entre Governo e grandes corporações privadas e torna aquele impotente para a promoção de reformas que possam alterar o atual *status quo.* Para ele, um sistema como o pluralismo, que se baseia em grupos e barganhas, somente se mantém por força de um mito, o de que ele seria autocorrigível.

Ocorre, continua Lowi, que os pluralistas ignoram os problemas da competição imperfeita ao hipotetizarem que cada grupo econômico seria refreado pelos demais. O resultado real não seria o pluralismo ideal concebido por Paul Appebly,[8] cujas idéias podem assim ser resumidas:

a) os burocratas governamentais, ao contrário do que a teoria do administrador profissional e imparcial prescreve, fazem política;

b) as pressões políticas sobre a ação dos burocratas se constituem na proteção do público contra um serviço público que, de outra forma, tornar-se-ia arbitrário e não-democrático, embora "eficiente";

c) em conseqüência defende o comprometimento dos administradores públicos com os processos políticos de negociação, acomodação e alianças e a fim de se tornarem sensíveis às conseqüências políticas e sociais de suas decisões.

Appebly acreditava que através do pluralismo a administração pública se tornaria humana e democrática e compatibilizaria os interesses políticos com as

[7] Id. ibid. cap. 10.
[8] Appleby, Paul H. *Policy and administration*. University of Alabama Press, 1949.

necessidades de eficiência burocrática. Ele, durante cerca de 11 anos, foi administrador público no Governo Roosevelt, e suas idéias eram fruto da sua experiência vivida em uma época em que a extraordinária liderança política do executor do *New Deal* e o sucesso de sua administração o levaram a supor que a estratégia adotada por Roosevelt — o pluralismo — serviria de modelo teórico para a administração pública, em qualquer tempo ou espaço.

Ocorre que a própria sociedade americana tornou-se bastante complexa ao ingressar na era da tecnologia, e os grupos de pressão, inicialmente sob controle, expandiram-se e fortaleceram-se dominando o serviço público e corrompendo o sistema pluralista ao substituírem os objetivos ligados ao interesse público pelas alianças oligárquicas muito mais empenhadas em sua autopreservação, como demonstra o conhecido *complexo industrial-militar* denunciado por Harry Truman.

Mas, afinal, após examinado o diagnóstico de Theodore Lowi, qual seria o seu prognóstico tão combatido pelos "novos" administradores públicos?

Lowi deseja restaurar a supremacia da lei levando os administradores públicos a novamente respeitarem os procedimentos legais e formais existentes. A Comissão do Serviço Civil (na qual se inspirou o Governo Vargas ao criar, em 1938, o Dasp voltaria aos seus áureos tempos quando exercia rígido controle sobre o Serviço Público norte-americano e instituía o sistema do mérito e criava a figura do administrador público profissional. Em face da decadência do pluralismo, Lowi propõe que o Serviço Público retorne à antiga dicotomia política-administração, com a primeira fixando as diretrizes governamentais e a segunda preparada para cumpri-las com fidelidade e eficiência, seja qual for o partido político que esteja eventualmente no poder. Ao serviço civil não mais seria permitido barganhar com os interesses dos grupos econômicos os quais somente poderiam pressionar o Congresso quando da feitura das leis.

Seria, entretanto, possível esse retorno ao passado da administração pública ameriana?

Os "novos" administradores públicos não acreditam nesta hipótese porque, conforme já expusemos, eles acham que as políticas públicas nunca são neutras.

Os que acreditam que o governo americano está se movendo gradualmente do Estado burocrático-pluralista para o Estado cibernético, como Allen Schick,[9] também não julgam possível o puro e simples retorno ao Estado administrativo iniciado por volta de 1883 em que os órgãos administrativos respeitavam as leis, acompanhavam adequadamente as atividades administrativas, se submetiam à supremacia legislativa e buscavam promover o ideal de um Serviço Civil politicamente neutro.

Segundo Schick, o pluralismo será substituído por um novo Estado administrativo, não porém como idealiza Lowi, mas em novas bases consentâneas com uma sociedade complexa e tecnologicamente sofisticada. Seria o retorno ao controle administrativo, mas agora através de uma comissão ou grupo de controladores, sem se devolver ao Congresso, como no primitivo Estado administrativo, a prerrogativa de cuidar dos interesses especiais dos grupos econômicos. Por isso Schick utiliza a expressão Estado cibernético para caracterizar um contexto em que os interesses especiais seriam substituídos por resultado gerais, e o controle, basicamente interno, se utilizaria da administração por objetivos a fim

[9] Schick, Allen. *Toward the cybernetic State*.

de fixar padrões racionais para o serviço público. Quanto ao setor privado, os controladores governamentais interfeririam na administração interna das grandes indústrias em nome do interesse público. Esse controle, altamente sofisticado, seria automaticamente (daí o uso da expressão Estado cibernético) ativado sempre que predeterminados limites, estabelecidos com base na racionalidade, fossem ultrapassados.

A função básica da burocracia pública seria a do planejamento regulador e não a de subsidiar os negócios ou de criar empresas públicas que os substituíssem. Ela se tornaria menor em tamanho, mas poderosamente controladora e regulatória.

Ambas as proposições, a dos "novos" administradores públicos com seu Estado social e a dos adeptos do Estado cibernético, pretendem substituir o vigente modelo americano de Estado burocrático-pluralista, mas, como é evidente, nenhuma delas (ou quaisquer outras) prevalecerá enquanto o atual sistema ainda revelar forças suficientes para sobreviver. A proposta de Lowi parece, assim, mais realista — pelo menos para os próximos anos — embora não pareça nada fácil o retorno à separação entre política e administração após a implantação do pluralismo. Mas o Congresso e os executivos governamentais estão cada vez menos dispostos a permitirem as atuais práticas de barganha dentro da burocracia pública.

Haverá, porém, sempre o perigo de que o seu modelo produza resultados inesperados ao separar os grupos de interesses da administração pública, pois tal procedimento poderá gerar uma burocracia ainda mais poderosa do que já o foi no passado, quando era menor e menos aparelhada tecnologicamente.

De qualquer forma, o presente parece pertencer mais a Lowi, cuja proposta se adequa melhor à burocracia Weberiana, a qual por sua vez se afina com o sistema capitalista, e ambos parecem inerentes a uma sociedade ainda predominantemente industrial.

No futuro a sociedade americana provavelmente será regulada pelo Estado cibernético, e embora não se possa prever esperar-se que, temperada pelo Estado social dos "novos" administradores públicos, aproxime-se do modelo democrático-humanista.

Analisado o tema do administrador público profissional à luz da teoria administrativa americana (adotada como parâmetro por serem os EUA o país onde os estudos sobre administração alcançaram maior profundidade e divulgação), resta-nos examinar o assunto à vista do contexto brasileiro e com fundamento no ensinamentos da administração pública comparada e da abordagem contingencional.[10]

A mais importante ruptura intelectual já ocorrida no moderno estudo da administração pública ocorreu ao se descobrir que não existiam, como se pensava até então, princípios universais norteadores de uma eficiente administração e que pudessem ser aplicados com igual eficácia em todos os países indistintamente. Desta descoberta surgiu a teoria ecológica que sustenta a sujeição de qualquer administração pública à sua ambiência social, política e econômica.

Ocorre que um modelo eficaz de contingências administrativas ainda não se acha disponível, uma vez que somente coletando as diferentes condições enfrentadas por diferentes administradoras em diferentes países poderiam os es-

[10] MacCurdy. Howard E. op. cit. cap. 9 e 10.

pecialistas vir a conhecer toda a variedade de estratégias administrativas utilizadas para reparar aquelas condições. A experiência internacional, essencial para o desenvolvimento de um modelo de contingências administrativas baseado nas condições locais, ainda está por ser conhecida.

Inexistindo, assim, um modelo universal de excelência administrativa pronto para ser implantado em qualquer país, e não estando ainda disponível um modelo de contingências administrativas, resta-nos apreciar o tema à luz da teoria *prismática* de Fred Riggs que nos ensina encontrarem-se os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, na mesma situação da luz no interior de um prisma: nem ainda concentrada, nem já difratada, mas em processo de transformação. Não tendo, assim, ainda se completado o processo de integração, as novas estruturas não se acham coordenadas, não adquiriram autonomia e não se apresentam ajustadas umas às outras. Continuam, apesar de na aparência serem modernas, a desempenharem muitas das funções próprias de uma sociedade tradicional. Riggs denomina essa discrepância, entre estruturas modernas e funções tradicionais, de formalismo.

As estruturas administrativas (que são as em exame neste artigo) apesar de serem em grande parte cópia das estruturas dos países desenvolvidos, não operam da mesma forma. As estruturas, as leis, os regulamentos dão a impressão de que já existe implantado o sistema do mérito, e que a administração pública é moderna e profissionalizada.

Na verdade os administradores públicos brasileiros são extremamente políticos, e o seu poder não consegue ser devidamente controlado pelos legisladores. O sistema de clientela é adequado a uma sociedade prismática. Fosse o Brasil ainda uma sociedade puramente tradicional, não haveria o clientelismo porque seria considerado natural que todas as posições dependessem do peso político das famílias oriundas da aristocracia rural. E se o Brasil já houvesse alcançado o estágio de país desenvolvido, o sistema do mérito teria superado o sistema de clientela.

Será viável, dentro de tal contexto, a superação da política de clientela?

É o que veremos no próximo item.

5. *Conclusões*

O tema é complexo e não existe soluções fáceis. Os adeptos das ideologias revolucionárias acreditam que a drástica ruptura institucional seja capaz de exterminar vários males sociais. Nada mais ilusório. Os exemplos são muitos. Em 1937 o Estado Novo que surgia prometia criar o Estado administrativo através da ruptura radical dos padrões clientelísticos. O Dasp, apesar de toda a sua extraordinária luta pela introdução do sistema do mérito, foi intensamente combatido dentro do próprio governo federal e seus esforços não conseguiram profissionalizar a administração pública brasileira.

Menos por sua culpa — Luiz Simões Lopes, seu diretor-geral de 1938 a 1945, é reconhecidamente um administrador público de elevada competência e probidade. Sua visão administrativa o levou a propor e obter da União a criação da Fundação Getulio Vargas como uma entidade de caráter técnico-científico objetivando ao estudo dos problemas da organização racional do trabalho especialmente nos seus aspectos administrativo e social. Era o pleno reconhecimento,

após oito anos de muita luta a favor da reforma administrativa do serviço público federal, de que ainda não existiam as condições políticas, sociais e econômicas que permitissem a real implantação do Estado administrativo no Brasil.

Daí a transformação da luta direta, frontal, em persistente e paciente trabalho de caráter evolucionário disseminando idéias modernizadoras no campo da administração — pública e empresarial —, tarefa esta na qual, sempre sob sua presidência, a Fundação Getulio Vargas, ao completar recentemente 40 anos de existência, tem obtido pleno sucesso, inclusive internacionalmente reconhecido.

A denominada Revolução de 1930, como ocorre com todas as revoluções, mudou muitas coisas mas não conseguiu romper definitivamente com o Estado patrimonial, com a sociedade tradicional da República Velha.

As pressões modernizantes que ela gerou acabaram por criar realmente um "Estado Novo", mas que seria um misto de Estado tradicional e de Estado moderno, ou seja, um Estado muito parecido com aquele que Riggs denominou de *prismático.*

Assim, por surpreendente que seja, o Dasp foi o pai do sistema de clientela que pode, entretanto, ser considerado um extraordinário avanço em relação ao sistema tradicional, aristocrático, da Primeira República. A sua intenção era a criação do sistema do mérito, mas na vida das sociedades não se queimam etapas; apenas é possível acelerarem-se as transposições. A revolução russa de 1917 até hoje não conseguiu superar a fase industrial, capitalista (a plena existência de um socialismo democrático em contraposição ao capitalismo exige, no nosso entender, a superação pelo tempo da civilização industrial; pode-se, como na Rússia em 1917, acabar-se com o capitalismo empresarial mas não com o capitalismo em si, que é inerente à era industrial, razão pela qual ele ali continua existindo embora sob o comando exclusivo do Estado).

Nos países periféricos, como o Brasil, a transposição de etapas é tarefa muito mais turbulenta do que nos países mais desenvolvidos, que as transpuseram sem que existissem sociedades mais avançadas a gerarem padrões imitativos.

No Brasil as condições locais somente permitem, e ainda assim apenas relativamente aos grandes centros, que se possa lutar hoje com possibilidades futuras de êxito, a favor da profissionalização da administração pública, na área do governo federal e de alguns poucos Estados industrialmente mais avançados. A turbulência surge porque nem temos ainda uma administração profissional (inclusive várias empresas nacionais ainda se encontram na era do domínio familiar) e os padrões imitativos nos levam à importação de tecnologias sofisticadas, apropriadas a sociedades que estão começando a ingressar na terceira onda — para usar da expressão de Alvin Toffler. As conseqüências não são as esperadas.

Os equipamentos, os computadores — cada vez mais sofisticados —, embora manejados por técnicos qualificados (nesta área a política de clientela costuma penetrar com dificuldades) não são utilizados para a superação dos grandes problemas nacionais, uma vez que ao nível das decisões administrativas prevalece ainda o amadorismo e o compadrio.

As dificuldades não param aí: antes de se poder desencadear, com relativo sucesso, um movimento expressivo a favor da reforma administrativa no Brasil, equivale dizer, a favor da construção de um *Estado administrativo,* existe tarefa mais premente, ou seja, será necessário reconstruir o *Estado político,* quer dizer, restabelecer em sua plenitude as instituições representativas da nação enfraquecidas pelos 21 anos de um regime tecnocrático-militar. Essa tarefa, po-

rém, já começou a ser executada com a posse do Governo Sarney e culminará com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte.

Reconstruído que seja o *Estado político*, será então possível iniciar-se a construção do *Estado administrativo* no qual os órgãos públicos respeitam as leis, acompanham com eficiência as atividades administrativas e buscam promover o ideal de um serviço civil politicamente neutro, profissional, capaz de eficazmente desconcentrar a riqueza e o poder através da efetiva regulamentação das grandes corporações econômicas.

Dois são, porém, os pré-requisitos para o surgimento, no Brasil, do *Estado administrativo:*

a) reconstrução plena do *Estado político* (a que já se deu partida);

b) retomada do desenvolvimento econômico em bases sólidas até o ponto em que seja correto afirmar-se ter o Brasil alcançado o estágio de país industrialmente moderno (além disto, a oferta de empregos necessitará crescer durante certo tempo em ritmo bem superior à procura para proporcionar a completa absorção dos desempregados e dos que pela primeira vez chegam ao mercado de trabalho. Somente assim ocorrerão as condições que permitirão secar a fonte que alimenta a política de clientela. Tal fato parece, também, ter-se iniciado).

Relativamente ao item *a*, e como já foi afirmado anteriormente, se a reconstrução do *Estado político* se fizer via parlamentarismo, haverá melhores condições para uma implantação mais rápida de uma administração pública politicamente independente e profissional.

Uma palavra final: a evolução administrativa ocorrida nos EUA nos mostra a ocorrência da superação do Estado administrativo pelo Estado burocrático, quando os administradores públicos abandonaram seus valores de neutralidade política e se engajaram nas regras do pluralismo dos grupos de interesse nas quais não há lugar para uma separação entre política e administração. O objetivo, ao colocar as empresas públicas a serviço dos interesses privados, era o de retomar o desenvolvimento econômico do país interrompido pela profunda recessão de 1930, o que seria facilitado se os servidores públicos se transformassem em auxiliares do mundo de negócios e substituíssem a primazia da lei pelas decisões negociadas e pelos acordos informais entre Governo e grupos econômicos.

Durante muitos anos o Estado burocrático-pluralista funcionou a contento, sendo responsável pelo acelerado desenvolvimento econômico dos EUA ocorrido a partir do *New Deal*. Hoje, como já vimos, o Governo está às voltas com uma nova ética moral que começa a rejeitar o pluralismo que teria se afastado de seus objetivos e enveredado pelos caminhos da corrupção através de alianças informais entre administradores públicos e poderosos grupos econômicos.

Tendo em vista a evolução ocorrida nos EUA e o fato de que no Brasil há premente necessidade de se dar continuidade ao desenvolvimento econômico iniciado nos anos 50, interrompido entre 1961 e 1967, novamente paralisado entre 1981 e 1984, e reiniciado no Governo Sarney, seria aconselhável, logo após a reconstrução do *Estado político*, deixar de lado a criação do *Estado administrativo* e tentar ingressar-se diretamente no *Estado pluralista*?

Ocorre que o movimento militar de 1964 não se preocupou, nem mesmo no período áureo do "milagre econômico", em criar uma administração pública

profissional e independente que, preliminarmente e com o decidido apoio da população e do Congresso Nacional, obtivesse e aplicasse com eficiência leis que protegessem o cidadão contra os abusos do poder econômico. A situação ainda mais se agravou porque o *Estado político,* que bem ou mal vinha sendo a partir de 1964, com a queda da ditadura Vargas, paulatinamente construído, também foi deixado de lado para se montar um sistema autoritário comprometido apenas com o acelerado crescimento econômico do país. O resultado foi calamitoso. Se nos EUA durante muitos anos, funcionou a contento a aliança administração pública-grupos econômicos, isto se deu pelo fato de que antes da formação do *Estado burocrático-pluralista* existia um serviço público profissional, competente e respeitado por seus elevados valores éticos. Foram necessários, assim, cerca de 50 anos para que a administração pública norte-americana começasse a dar sinais indicadores do esgotamento do ciclo pluralista, de sua atual decadência e da necessidade de substituí-lo por um Estado predominantemente voltado para os interesses dos cidadãos. Acresce dizer que os administradores públicos dos EUA; embora tenham abandonado os valores da neutralidade política a partir do surgimento do Estado pluralista, não possuíam um serviço público desorganizado, clientelístico e ineficiente. Este fato, conseqüência do anterior Estado administrativo, serviu de barreira a abusos e impediu que o pluralismo fracassasse desde o início. E no Brasil, o que realmente ocorreu a partir de 1964? Antes da eclosão do movimento militar já existiam diversos sinais indicadores de que o país prourava ingressar na era do *Estado administrativo,* tais como a criação do Dasp em 1938, da Fundação Getulio Vargas em 1944 e da Escola Brasileira de Administração Pública em 1952. Além disto foram nomeadas Comissões incumbidas de elaborarem projetos de reforma administrativa em 1952, no Governo Vargas, e em 1956, no Governo Juscelino. No Governo João Goulart criou-se o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. Já no Governo Castelo Branco surge a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra) pelo Decreto n.º 54.401, de 9 de outubro de 1964, e da qual se originou o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1957, que buscava institucionalizar na administração pública federal alguns princípios básicos administrativos, ou seja, o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.[11]

Apesar de tais esforços, não chegou a ocorrer nenhuma reforma administrativa que realmente institucionalizasse no Serviço Público Federal do Brasil o sistema do mérito e sua conseqüência lógica, a administração pública profissional. Na verdade, foram apenas reorganizações administrativas, algumas de maior vulto outras de menor vulto, e que sempre costumam ocorrer nas mudanças de Governo.

A partir de março do corrente ano, porém, o Governo Sarney, numa atitude corajosa e de elevada competência, surpreende a nação ao lançar o *Programa Inflação Zero,* exterminando a ciranda financeira, a desenfreada especulação monetária, e criando condições extremamente favoráveis ao surgimento do *Estado administrativo.* O congelamento de salários e preços redirecionará a poupança do país para o setor produtivo da economia e a reforma administrativa

[11] Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, FGV, 2(8):27-75, abr./jun. 1974.

se tornará inevitável, já que a baixa produtividade, sem o apelo à elevação, dos preços, fatalmente acarretaria falências no setor privado, e no setor público levaria a maciças emissões de papel moeda (o que comprometeria o combate à inflação) ou a demissões em massa de funcionários para conter o déficit orçamentário do Governo.

Entendemos, pois, que a administração pública brasileira deve ser rapidamente profissionalizada visando a elevação substancial de sua produtividade. O Estado administrativo é uma fase na evolução administrativa de um país que não pode ser relegada. Ele é essencial a fim de que o Estado burocrático-pluralista que vier a lhe suceder já encontre uma sólida base de ética administrativa e de eficiência e eficácia na execução das políticas e, assim, possa também cumprir a sua principal missão, a de impedir que o Estado administrativo, após dar os frutos que tinha a oferecer, se degenere tornando-se um viveiro de tecnocratas altamente qualificados e eficientes, mas insensíveis aos inevitáveis processos políticos de negociações e às necessidades do Estado promotor de desenvolvimento econômico.

Ao darmos por encerrado o presente artigo, manifestamos a esperança de que o parlamentarismo venha a ser reintroduzido no Brasil, porém em bases mais consentâneas com nossa atual realidade política e social. Sua adoção certamente acelerará a profissionalização da administração pública e evitará, como ocorre no presidencialismo, que o clientelismo se torne senhor de todos os cargos da administração. Sylvio Romero, em suas famosas cartas a Rui Barbosa, já considerava o presidencialismo "filho espúrio da história", criador de "atritos e lutas insolúveis entre o legislativo e o executivo, lutas que só podem ter saída pela submissão afrontosa do legislativo ou pela revolução armada". Com notável visão dos fatos futuros, Romero, entre os defeitos do presidencialismo, via-o "chegado ao militarismo, especialmente entre nós" e "regime apropriado a elevar e manter no poder as mediocridades, apenas hábeis em curvar a espinha ao chefe do Estado".[12]

[12] Romero, Sylvio. Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, 27(3):129-72, dez. 1984.