

Uma Abordagem Ecológica à Reforma Administrativa: O Caso Brasileiro

JEAN-CLAUDE GARCIA ZAMOR *

Departamento de Governo
Universidade do Texas em Austin
UDC: 35. 047 (81)

International Review of Administrative Sciences — Bruxelles, vol. XXXV,
1969, n.º 4

Tradução de Sérgio Henrique Abranches

Antes da experiência atual, o Brasil planejou, em três ocasiões, implantar um programa de reforma administrativa. O primeiro plano consistiu num projeto de lei de reforma proposto pelo segundo governo de Getúlio Vargas. Ele foi enviado ao Congresso em 1953, mas nunca transformou-se em lei. Em 1956, Juscelino Kubitschek criou uma Comissão para o Estudo de Reformas Administrativas — CEPA — mas ela não chegou a formular realmente um projeto. A terceira tentativa deu-se em 1963, durante a presidência de João Goulart, quando foi criado um Ministério da Reforma Administrativa; como nas duas ocasiões anteriores, a experiência fracassou em fase inicial. Atualmente, uma lei de reforma administrativa — Decreto-lei nº 200 — está sendo implementada. Este quarto esforço parece ter uma chance melhor de vir a ser realizado e provavelmente tornar-se-á a primeira reforma administrativa bem sucedida no Brasil.

Este artigo não será elaborado com base no conteúdo do Decreto-lei nº 200, nem das leis anteriores, ou da estratégia específica proposta pela reforma. Em vez disto, seu escopo será o de focalizar todos os fatores ecológicos, internos e externos, do sistema político, que exercem papel relevante no sucesso ou fracasso de uma reforma administrativa. Isto nos levará a ver a reforma administrativa num contexto mais amplo, como um instrumento para o desenvolvimento total.

Os primeiros projetos brasileiros de reforma foram todos motivados por algumas preocupações básicas comuns, p. e., o desejo de reduzir as despesas governamentais, a necessidade de descentralizar a máquina administrativa e, acima de tudo, a urgência de adaptar o velho quadro do serviço público às

* De outubro de 1967 até julho de 1969, o Dr. Garcia Zamor foi professor visitante na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro.

novas obrigações do moderno govêrno. A burocracia brasileira tradicional era estruturada originalmente no sentido de fazer frente apenas a tarefas secundárias, tais como o cálculo de despesas, administração das finanças, transporte e compras, mas não para tratar com problemas de educação, saúde, energia e outros setores cruciais para o desenvolvimento.

Dois fatores contribuíram para a limitação das metas dos três primeiros projetos de reforma administrativa. O primeiro foi a adoção de objetivos e experiências estrangeiras. Depois da Segunda Guerra Mundial, vários países que participaram do conflito implantaram reformas administrativas para atualizar e descentralizar suas burocracias. Estas experiências tiveram lugar na Iugoslávia, Rússia (como prescrito no discurso de Khrushchev de 7 de maio de 1957), Itália, Bélgica (as Comissões Matton e Gérard), Estados Unidos (as duas Comissões Hoover), e outros países. As reformas giravam em torno da descentralização e melhoramento das práticas de pessoal, após êstes países já haverem alcançado variados, mas substanciais, graus de desenvolvimento. Assim, nestas ocasiões, a reforma administrativa não era encarada como um instrumento para o desenvolvimento — o necessário para o Brasil e não alcançado, através da adoção de métodos estrangeiros, os quais haviam sido planejados para alcançar objetivos limitados. O segundo fator situa-se no contexto histórico. Antes de 1960, a atenção dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, não estava voltada para o desenvolvimento como um processo cultural e político. O desenvolvimento

econômico era considerado um fenômeno completamente independente que poderia ser alcançado num país seguindo-se certos padrões, tomados de empréstimo, de industrialização. Aumento da produtividade e distribuição do mercado eram as maiores preocupações destes países. Depois que as Nações Unidas designaram os anos de 60 como a "Década do Desenvolvimento", maior atenção foi dada a êste processo nos países em desenvolvimento; e o fato de que o desenvolvimento estava correlacionado com fatores sociais e políticos, tanto quanto com fatores econômicos, tornou-se mais largamente reconhecido. Lentamente, os programas de reforma administrativa assumiram a sua nova dimensão de incorporar suas metas ao objetivo mais amplo do planejamento total do desenvolvimento.

O presente programa brasileiro de reforma administrativa foi transformado em lei pelo Presidente Humberto Castello Branco, em 25 de fevereiro de 1967, menos de um mês antes de deixar o govêrno. Pela primeira vez a reforma administrativa foi expressa no contexto de um plano para reformas básicas para o desenvolvimento, que projetava, em complementação à reforma administrativa, a reforma educacional, o desenvolvimento científico e tecnológico e a reforma agrária. Entretanto, foi dada maior atenção à reforma administrativa que às outras áreas, porque o Govêrno apóia-se pesadamente no seu aparato administrativo para preparar e realizar os outros programas. Um sistema de serviço público obsoleto iria, naturalmente, limitar o escopo do planejamento e impedir o desenvolvimento.

Os cinco princípios básicos da reforma administrativa brasileira são: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.¹ Dentro destes princípios, os objetivos mais importantes são: 1) integrar a execução de várias funções (incluindo programação de orçamento); 2) organizar um quadro de conselheiros para os Ministros de Estado; 3) prover cada Ministério de um mecanismo de controle interno que permitiria a cada Ministro supervisionar efetivamente a administração de seus programas e a aplicação de recursos (despesas específicas).

Um dos novos elementos no processo de descentralização será o fortalecimento do papel de cada Gabinete Ministerial na orientação, coordenação e controle das atividades de seu departamento. A lei prescreve a descentralização por três vias, na efetivação das políticas administrativas federais: 1) dentro da estrutura da administração federal; 2) da administração federal para agências estaduais e locais; 3) da administração federal para o setor privado da economia — através de contratos ou concessões.²

A lei também procura eliminar estes mecanismos de controle cujos custos são maiores que o preço dos riscos envolvidos. No processamento de certos casos, alguns departamentos aplicam métodos rígidos e demorados de controle planejados para detectar qualquer irregularidade possível. A presente lei elimina este controle quando o seu custo — em termos de dinheiro e tempo — excede aquele das irregularidades concebíveis. Nestes casos, é mais econômico absorver o preço de pequenos erros do que aquele de um elaborado mecanismo de detecção. Em

outros casos, as circunstâncias das quais originavam-se certos procedimentos não mais existem, mas as leis e regulamentos ainda requerem a aplicação de controles — uma ilustração da inércia natural do sistema administrativo brasileiro.

Embora possa ser argumentado que a nova lei de reforma não difere muito, em conteúdo, das três outras,³ o contexto no qual está sendo formulada é substancialmente diverso. Deve ser feita uma clara distinção entre o tipo e as variações dos regimes políticos anteriores e o presente, quando se considera o conteúdo das diferentes leis e se analisa o fracasso das primeiras em trazer reformas. As tentativas, em 1953, 1956 e 1963, de criar um novo quadro para o serviço público, ocorreram no contexto de um sistema político relativamente aberto. Por outro lado, o Decreto-lei nº 200 está sendo implementado pelos detentores do poder num sistema fechado, cujo caráter autoritário vem aumentando com o correr do tempo.

Uma série de fatores positivos e negativos favorecem ou impedem o sucesso da aplicação de um plano de reforma. A identificação destes fatores servirá para estabelecer o meio espe-

¹ Decreto-lei n.º 200. Título II — art. 6.º

² *Ibid.*, capítulo III, art. 6.

³ O professor Kleber Tatinge do Nascimento, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) publicou um interessante artigo "Reflexões sobre a Estratégia da Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira", no qual ele sustenta a tese de que nos projetos de reforma incluindo o presente, não se dispõe de distintas estratégias, mas o mesmo modelo estratégico é constantemente renovado. O artigo identifica e define as características deste modelo estratégico. Ver Revista de Administração Pública (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas), 1.º semestre de 1967, n.º 1, pp.11-50.

cífico no qual uma reforma administrativa poderia ser posta em prática, e poderia elucidar o complexo processo envolvido na tarefa de mudar a burocracia num país em desenvolvimento. Ainda que algumas das situações apresentadas aqui sejam particulares ao Brasil, outras são características comuns ao resto da América Latina e outras regiões em desenvolvimento. Assim, o reconhecimento e análise dos fatores ecológicos que poderiam exercer um impacto em qualquer programa de reforma no Brasil, iria também aumentar o entendimento das razões por que a reforma administrativa nos países em desenvolvimento poderia ser utilizada como um instrumento para o desenvolvimento total, em lugar de ser utilizada como um instrumento limitado para a mudança da burocracia. As seguintes características pertinentes serão brevemente revistas: crescimento descontrolado do serviço público; baixa remuneração; a fôrça da tradição; educação carente; crescimento das populações urbanas; estrutura social rígida; servidores públicos ociosos; a ação do militar.

CRESCIMENTO DESCONTROLADO DO SERVIÇO PÚBLICO

De 1947 a 1959, o Serviço Público Federal dobrou, em tamanho, de 150.000 para 300.000 funcionários. E nos dois anos seguintes, outros 150.000 foram acrescentados. Em 1962, o aumento foi de 100.000, e, em 1963, de 120.000, alcançando, nesta época, um total de 676.554 servidores públicos⁴. Muitos destes funcionários trabalham meio-expediente, um fato que complicou sèriamente sua supervisão. Em dez chefes de divisão en-

trevistados, em 1968, nenhum tinha uma idéia precisa do número de funcionários que estavam diretamente sob seu contrôle⁵. Em certas seções, as horas de trabalho não eram computadas. Vários funcionários gastam seu tempo em trabalhos de rotina e nunca adquirem uma visão ampla das metas de seus departamentos. Como resultado, o público não é atendido pròpriamente.

BAIXA REMUNERAÇÃO

O tremendo incremento no pessoal do Serviço Público Federal não foi acompanhado por um aumento proporcional em treinamento e eficiência. Em lugar de evoluir em espiral ascendente com a inflação, a escala de pagamentos tem permanecido quase estacionária; desde então a contratação de funcionários adicionais foi feita mais ràpidamente que novas dotações pudessem ser introduzidas no orçamento. Sessenta por cento do funcionalismo público recebem menos de quarenta dólares por mês de salário⁶. Assim, o poder aquisitivo do serviço público declinou qualitativamente, especialmente nas mais altas posições da administração federal. Em 1945, os salários mais altos eram de aproximadamente quinze vèzes o mais baixo. Em 1967, a proporção era de apenas cinco vèzes mais que o menor. O pagamento inadequado era e ainda é uma importante causa do baixo desempenho no trabalho, porque vários funcionários passaram a encarar seus empregos como sinecuras. O tempo é gasto

4 Visão — Rio de Janeiro, 27 de março de 1968, p.37.

5 Jornal do Brasil, 7 de julho de 1968, p.18.

6 Jornal do Brasil, 28 de julho de 1968, p.18.

em conversas triviais ou com intermínáveis cafêzinhos. O moral é relativamente baixo.

Vários servidores bem preparados responderam ao apêlo das empresas privadas, que oferecem uma remuneração mais atrativa. Como resultado, as repartições públicas estão superequipadas, a um nível de amanuenses, com pessoal sem treinamento, enquanto as vagas para pessoal profissionalmente treinado não podem ser preenchidas.

A FÔRÇA DA TRADIÇÃO

Através dos anos, a fôrça da tradição no Brasil tem sido um vigoroso desafio a todos os programas de reforma administrativa. Isto é manifesto na excessiva centralização da autoridade nos altos escalões da estrutura administrativa e na existência de tantas formas de se ser àrduamente travado e aprovado por incontáveis funcionários em todo contato com a burocracia. O Presidente tem que pôr sua assinatura em vários processos rotineiros dos diversos Ministérios, um fato que atrasa a ação administrativa e cria excessivo trabalho extra e trivial na periferia do poder, sobrando relativamente pouco tempo para a execução das tarefas principais da planificação do desenvolvimento ⁷. Em outras instâncias, a resistência à mudança vem dessas pessoas que têm interesses investidos no *status quo*, seja o esforço de um indivíduo em reter seu emprêgo, ou um funcionário supervisor relutante em ceder seu poder e prestígio através da redução de sua fôrça de subordinação. Assim, o problema da supercentralização das decisões e o fracasso em delegar auto-

ridade estende-se da Presidência aos Ministérios e dêstes para os níveis mais baixos da administração.

A burocracia está, também, infestada com toneladas de documentos desnecessários, que mantêm os funcionários públicos mais atarefados com papel que com pessoas. Quando o atual Ministro do Planejamento autorizou, recentemente, os chefes de divisão a destruir qualquer papel "inútil", foi acolhido com um ruidoso protesto por parte de um distinguido historiador, que preveniu contra a precipitação nessa tarefa, o que poderia vir a ser prejudicial para o estudo da História ⁸. Embora a palavra de cautela do historiador mereça ser ouvida, a eliminação de papéis supérfluos é um passo necessário para acelerar a descongestão dos arquivos administrativos e simplificar os processos. No presente, os passos necessários para obtenção de uma carteira de identidade ou mesmo um simples visto de saída, para deixar o País por algumas semanas, constituem uma penosa experiência. O

7 A excessiva centralização burocrática é uma herança da ditadura e é atribuída ao Governo do Presidente Getúlio Vargas, de mentalidade burocrática, que transmitiu a seus sucessores uma volumosa carga de documentos. O Presidente Costa e Silva parece ter uma certa aversão a esse tipo de encargo — o que foi um estimulante para os promotores da Reforma Administrativa. Com a aplicação do Decreto-lei n.º 200, a Presidência libertou-se de 30% de sua tarefa burocrática, delegando uma parte de suas responsabilidades para os Ministérios. Como resultado dessa rápida descentralização, certas repartições do Palácio, que estavam encarregadas de receber e analisar medidas propostas por diferentes agências do Governo, antes de serem submetidas ao Presidente, encontraram-se apenas com encargos leves. Entretanto, vários Ministérios que não estavam equipados para enfrentar o novo fluxo de trabalho estão encontrando dificuldades.

8 José Honório Rodrigues — "A Reforma Administrativa e a Destruição de Papéis", *Jornal do Brasil*, 3 de novembro de 1968, p.33.

acúmulo de formalidade envolvida é tal que um cidadão deve contratar os serviços de um despachante⁹ para enfrentar a situação. Semelhante aborrecimento é usualmente encontrado no pagamento do Imposto de Renda. Os representantes do Serviço Nacional de Rendas comportam-se como se estivessem fazendo um favor especial aos pagantes, condescendendo em aceitar o seu dinheiro. Para se tirar uma Carteira de Motorista tem-se que andar muitas milhas através dos corredores burocráticos, e os documentos requeridos pesam várias libras. Estes e outros sintomas de ineficiência poderiam ser eliminados através do afastamento de inúmeras formalidades desnecessárias.

EDUCAÇÃO CARENTE

As diferenças básicas entre aplicar uma reforma administrativa num país desenvolvido ou num país como o Brasil, que está em processo de desenvolvimento, repousam em várias áreas, mas a mais importante delas está no nível de educação e mentalidade dos servidores públicos. Enquanto nos países mais desenvolvidos um servidor público é, no mínimo, formado no curso secundário, no Brasil 50% dos funcionários federais não concluíram o curso secundário. Numa pesquisa conduzida por uma revista brasileira, os resultados foram os seguintes: 2% recusaram-se a declarar seu grau de instrução; 12% nunca foram à escola; 21% não terminaram o curso primário; 13% freqüentaram o ginásio, mas não concluíram o curso; 15% haviam concluído o ginásio; 13% freqüentaram a universidade, mas apenas 2% obtiveram um diploma universitário (bacharelado).¹⁰

Aproximadamente 52% da população do Brasil são analfabetos. Apenas vinte, em cada mil estudantes brasileiros que entram no curso primário, também entram para as universidades. Ainda pior, todo ano, um número reduzido de universitários formados compete por um número proporcional cada vez menor de posições — a oferta de novos empregos é constantemente ultrapassada pelo aumento crescente de diplomados. Por exemplo, no Brasil existem perto de 17.000 pessoas com grau universitário em Economia, mas apenas 4.000 trabalham no campo. E cada ano mais 2.000 novos economistas formam-se nas universidades. A atitude brasileira com relação a esse problema é refletido pelo alto valor cultural e social dado ao bacharelismo, em contraste com o prestígio marcadamente baixo concedido à educação industrial. As universidades brasileiras estão em crises profundas, cujas causas são três: primeiro, o fato de que os professores trabalham apenas meio-expediente e devotam a maior parte de seu tempo e de suas energias a outras atividades; segundo, a negligência intelectual dos estudantes; e terceiro, a não existência de cursos de pós-graduação para o preparo de professores. Como conseqüência, há carência de uma "mentalidade universitária" real, tanto entre professores quanto entre estudantes. Um dos ingredientes básicos, no Brasil inexistente, desta mentalidade é o desejo para o diálogo e fé na comunicação.

9 Um despachante é um profissional que sabe todos os canais secretos nos labirintos da burocracia. Seus serviços têm uma alta demanda, uma vez que ele pode resolver em somente poucas horas um problema que já fora considerado absolutamente sem solução.

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA

No Brasil, como na maioria dos países em desenvolvimento, as tentativas de reforma administrativa falham se a reforma não é vista como parte de um processo total de desenvolvimento, incluindo desenvolvimento econômico e político e modernização social. O crescimento constante da população urbana no Brasil tem tido um impacto negativo na administração pública. Vários dos "recém-chegados" terminam em favelas ¹¹ cuja vida urbana é caracterizada por abrigos inadequados e falta de serviços comunitários. Sem especialização, eles não podem penetrar no setor industrial. Apenas de oito a dez por cento do potencial humano brasileiro são empregados pela indústria. A força de trabalho fora do setor industrial satura a área limitada do pequeno comércio e da produção artesanal, mas sempre prefere trabalhar na já superequipada administração pública. No seu papel paternalista de provisor social, o Estado freqüentemente emprega funcionários públicos tão mal preparados. Assim, um passo paralelo à Reforma Administrativa no Brasil deveria ser uma reforma agrária, que poderia reter os agricultores em suas terras. De modo a eliminar as atualmente existentes, mas desnecessárias, funções, o Estado necessita de novos mercados, nos quais esta força de trabalho barata possa ser utilizada. Uma solução seria acelerar a taxa de crescimento econômico, de forma a absorver em suas indústrias a sempre crescente proporção de efetivos humanos. A incapacidade da economia em integrar as novas ondas de migrantes que continuam chegando nos

centros urbanos tem como uma de suas conseqüências, mencionada acima, a criação de pressões na administração para absorvê-los. Mais ainda, o desequilíbrio social criado por esta situação é agravado pela existência de outro grupo de indivíduos que circula pelas periferias do processo econômico: os recém-formados pelas universidades. Descrevendo essa situação, tão comum nas nações em desenvolvimento, Raul Prebisch disse, em termos que se enquadram bem na situação brasileira:

"Assim, com a inevitabilidade de uma tragédia grega, a coexistência sociológica de dois elementos altamente explosivos está sendo preparada. Por um lado, o material inflamável representado pela acumulação de uma força de trabalho que não pode ser absorvida em atividades produtivas satisfatórias. De outro, lado, um elemento "detonador" representado pelos dinâmicos, empreendedores, mas frustrados, indivíduos, incapazes de encontrar mercados adequados a suas justificadas ambições. Inelutavelmente, qualquer acidente de origens internas ou externas que venham a fundir os dois levará a sérias, senão trágicas, conseqüências." ¹²

A ESTRUTURA SOCIAL RÍGIDA

Do ponto de vista sociológico, a História do Brasil — do descobrimento aos dias atuais — cai em dois períodos distintos: as épocas antes e depois dos anos de Getúlio Vargas. Até

¹¹ Favelas são residências pobres nos morros e atouros que cercam as cidades brasileiras.

¹² Raul Prebisch — Trade: Sorrow and Concern, in *International Development* 1966, ed. H. W. Singer et al. (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1967), p.9.

1930 o Brasil era governado por uma elite de três facções, composta por uma oligarquia de senhores rurais (cujos interesses eram representados pelos membros do Congresso eleitos pela chapa do velho Partido Social Democrático), a Igreja e a burocracia. A estrutura da elite foi modificada posteriormente e inclui, atualmente, apenas dois grupos: os militares e os "economistas-estrategistas" planejadores.¹³

Sob a velha elite, uma estrutura social inflexível impediu a emergência de novos talentos e manteve um sistema de privilégios na distribuição de posições. Mas, lentamente, os burocratas e os detentores de posições eletivas perderam seu poder real e passaram a exercer um papel de "quase-elite". Teoricamente eles eram ainda parte da elite, posteriormente conseguiram algum tipo de autoridade estrutural ou legal, mas eles podiam manter essas posições apenas desempenhando os papéis indicados a eles pelos "detentores do poder."¹⁴

Contudo, a mudança na composição da elite afetou pouco a rígida estrutura social. E ainda hoje um brasileiro pode entrar para o funcionalismo público mais facilmente com a ajuda de um "padrinho"¹⁵ que através de altas notas em exames de qualificação.

OCIOSIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Um decreto-lei aprovado em março de 1969 permite que todos os funcionários públicos que percam suas funções por causa da dissolução de suas posições sejam considerados "inativos" com salário proporcional ao tempo de serviço. O decreto-lei fixa sua

nova escala de pagamento em 1/35 de seu salário oficial por ano de serviço, 1/30 no caso das mulheres.

Outra lei, aprovada em maio de 1968, permite a 200.000 funcionários mantendo ofícios desnecessários deixar o funcionalismo público voluntariamente, em troca do recebimento de 50% de seus salários, por um período de três anos. Estas duas leis adicionaram novas despesas ao custo da máquina administrativa, que, atualmente, absorve 60% das dotações do orçamento federal.¹⁶ A economia que se pretendia alcançar com estas duas leis nunca se materializou; desde então, em vários departamentos novos servidores foram empregados com a saída dos ociosos, um fato que impede a admissão de especialistas necessários, devido a limitações financeiras e falta de espaço para acomodá-los.

A AÇÃO DO MILITAR

O Decreto-lei nº 200 está sendo implementado por um governo diferente daquele que o formulou. Isto é particularmente significativo no contexto brasileiro, porque tradicional-

13 A palavra "elite" é usada aqui para referir aos "detentores do poder" e deveria ser diferenciada da "classe dirigente". Fred Riggs define a classe dirigente como aqueles membros de uma sociedade entre os quais uma elite deve ser recrutada. Ele especifica que membros da classe dirigente podem ser pobres. Ver *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964), p.125.

14 O fracasso dos Deputados Federais em entender esta diferenciação e em assumir por sua parte o fato de que eram "um grupo de elite" capaz de pressionar o sistema político gerou o *coup* de dezembro de 1968.

15 Padrinho — é uma expressão utilizada para designar o protetor ou patrocinador.

16 *Jornal do Brasil*, 20 de outubro 1968, p.5.

mente a maioria dos projetos governamentais desapareceram gradualmente com a chegada de novos "detentores do poder".¹⁷ Este estágio atual de continuidade deve-se em parte à ideologia comum dos governos de Castello Branco e Costa e Silva, que criaram juntos a "era revolucionária" na qual o País vive atualmente.¹⁸

Outro fator negativo para o desenvolvimento político, mas favorável ao desenvolvimento geral do País, é a transformação dos militares de carreira em uma elite detentora do poder. Embora alguns estudiosos afirmem que o desenvolvimento político e o desenvolvimento sócio-econômico estão positivamente correlacionados, no contexto da América Latina,¹⁹ pode ser mostrado que o Brasil (e possivelmente em outros países latino-americanos) a ascensão dos militares ao poder, rompendo a forma de governo constitucional, é tanto um obstáculo ao desenvolvimento político como um estimulante a certas formas de crescimento sócio-econômico. Essa situação deve-se ao papel positivo que os militares têm desempenhado, com relação ao desenvolvimento geral do País, uma situação que é usualmente reconhecida por todos os segmentos do sistema político, exceto a extrema esquerda.

O Exército brasileiro reserva aproximadamente 30% de seu próprio orçamento para projetos de natureza não militar. Além de rodovias e ferrovias, ele oferece trabalhos produtivos a várias corporações. A Aeronáutica está agora construindo os aviões necessários para a efetiva integração do vasto território nacional. Durante 1968 o primeiro avião de construção inteiramente

brasileira foi testado com sucesso. Encurtando distâncias com o tráfego aéreo, a Aeronáutica patrocina este fenômeno tão característico dos mecanismos contrastantes com os quais o Brasil tenta resolver seus problemas: diversas cidades pequenas do interior conhecem o avião antes do carro de boi. As rodovias e ferrovias chegam mais tarde, depois do avião, quando chegam. A Marinha desenvolve a navegação nas áreas fluviais, aumentando assim as comunicações sócio-políticas e pontes econômicas entre as regiões remotas e as partes mais desenvolvidas do País.

A concepção tradicional das Forças Armadas, como ilustradas pelas instâncias citadas acima, é vista como um elemento positivo para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil. A questão crucial é como o militar pode abandonar sua participação ativa na política, recobrando, assim, seu pres-

17 Uma exceção notável a esta regra é o esforço contínuo dos governos que sucederam ao regime de Juscelino Kubitschek em mudar o Governo Federal para a nova Capital, Brasília. Vários Ministérios estão, atualmente, tentando coincidir o começo da aplicação do Decreto-lei n.º 200 com a instalação de suas novas dependências em Brasília, uma iniciativa muito apropriada e vantajosa.

18 A 28 de agosto de 1969, posteriormente à redação deste artigo, Costa e Silva sofreu um derrame e os comandantes militares das três Armas assumiram o Governo apesar do preceito constitucional que designava o então Vice-Presidente civil como sucessor. No último mês de outubro, essa junta militar escolheu o General-de-Exército Emilio Garrastazu Médici como o novo Presidente brasileiro. A Constituição de 1967 sofreu 58 emendas; a maioria delas objetivava a eliminação da participação civil no processo político. A pena de morte para pessoas julgadas de haver cometido atos de subversão figura, pela primeira vez, na Constituição do Brasil.

19 Para uma discussão recente sobre este tópico, ver Martin C. Needler, *Political Development and Socioeconomic Development: The Case of Latin America*, in *The American Political Science Review*, setembro, 1968, vol. LXII, n.º 3, pp.889-897.

tígio e assumindo seu papel tradicional de guardião das instituições democráticas, e, ao mesmo tempo, conservar sua liderança no plano sócio-econômico.

CONCLUSÃO

Atualmente, o sistema administrativo brasileiro não pode fazer face às demandas do desenvolvimento. A pesquisa dos estudiosos e administradores públicos das causas do fracasso do País em implantar com sucesso a reforma administrativa tem focalizado o conteúdo dos programas de reforma. Isso explica porque suas sugestões geralmente giram em torno de matérias tais como treinamento de pessoal e estratégia de reforma (gradualismo, seletivismo, continuidade e motivação/participação). Embora as práticas de pessoal em países em desenvolvimento obstruam freqüentemente a planificação do desenvolvimento, estas práticas são o resultado das influências do meio ecológico da buro-

cracia. Assim, tentar corrigi-los, sem identificar êsse meio, seria uma tarefa fútil.

A reforma administrativa também requer prática política e mudanças na mentalidade tanto quanto para um elaborado planejamento da forma e das novas estruturas burocráticas. Por outro lado, a prática política freqüentemente dita um número de passos que contribuem para a modernização da administração pública e provoca algumas reformas que não dependem tanto de teorias. Ainda mais, uma mudança na mentalidade do funcionário público é também uma necessidade urgente, desde que a eficiência da burocracia depende vigorosamente do pessoal que nêle trabalha. Quando um complexo administrativo é defectivo, a interação humana e as atitudes no interior da burocracia têm que ser modificadas. Tal esforço será difícil se os fatores revistos neste artigo não forem levados em consideração para o caso brasileiro.