

Alguns Pontos de Vista Errados a Respeito da Administração Pública

FELIX A. NIGRO

NADA se pode fazer senão se deixar impressionar com a necessidade de uma maior cooperação entre o pessoal das empresas privadas e o do governo, tendo em vista a solução dos problemas de administração que são comuns, tanto naquelas empresas como no serviço público. Essa necessidade é, talvez, uma das características mais flagrantes da vida americana de nossos dias, mesmo porque quase não há consciência, quer no setor particular, quer no público, de uma verdadeira comunidade de interesses relativamente ao aperfeiçoamento da ciência da administração. Na verdade, muito embora alguns homens de negócios, por força da experiência adquirida em Washington no período da guerra, tenham adotado uma atitude de maior simpatia para com o governo, em muitos círculos industriais a prevenção contra este ainda é tão grande que dá idéia de que não admitem a possibilidade de existência de uma comunidade de interesses, seja qual for, entre eles e o pessoal do Estado. Por outro lado, muitas pessoas que se empenham em atividades no setor governamental ainda não sabem quanto têm contribuído a indústria para o progresso da administração e nem como seria conveniente cooperar mais intimamente com ela nesse sentido.

É oportuno, no entanto, citar aqui os comentários de um observador, D. R. CHESTER, que, como um dos editores do periódico inglês *Public Administration*, (1), fez uma crítica da *Research in Public Administration*, publicação americana, afirmando que não encontrou, naquele estudo do problema da pesquisa na administração pública dos Estados Unidos, qualquer referência aos trabalhos da mesma natureza referentes ao setor da administração nas entidades privadas do país. Para ele, isto constitui uma omissão de certa consequência porque, segundo suas próprias palavras, *embora haja, certamente, muitos problemas que são peculiares à administração pública, não há dúvida de que, do ponto de vista da organização, a importância cabe, em proporção muito maior, à palavra "administração" e em proporção cada vez menor "à diferença" existente entre as palavras*

"pública" e "particular". É interessante notar que na América o estímulo ao estudo dos problemas de certos setores da administração pública provém da administração privada e, principalmente, do setor industrial."

D. R. CHESTER expôs muito bem essa questão. Em poucas mas felizes palavras ele fixa, em lógica sólida, a base da cooperação entre o governo e a indústria, tendo em vista o aperfeiçoamento administrativo. Além disso, ele evidencia a crescente tendência inglesa para a união de esforços e recursos do governo com os das empresas particulares visando a obter a melhoria da administração. No entanto, o que a razão manda que se faça, o preconceito e os elementos de ordem psicológica obstruem e, em ampla margem, é este o motivo por que a indústria e o governo do país não compreendem muito bem "a comunidade de interesses" acima referida, relativa à solução conjunta de seus problemas de administração. Presentemente, quase parece ser verdade que boa parte dos círculos industriais vê como indesejável o pessoal administrativo do governo, enquanto este tem séria prevenção contra o da indústria, o qual contribui para o desentendimento mútuo. O que se impõe é a derrubada dessas barreiras, cuja maioria é de natureza emocional, aliando-se os dois grupos numa atmosfera de confiança e respeito verdadeiros. Se essas prevenções forem eliminadas, muito se poderia realizar no sentido da criação de "um mundo" de pessoal administrativo e de direção alimentado por um verdadeiro senso de fraternidade e por uma consciência da natureza essencialmente comum dos problemas de administração pública e privada.

RAZÕES DE DESCONFIANÇA

É fácil uma síntese na identificação das razões de desconfiar a indústria do pessoal do governo. Muito embora seja verdade que boa parte dessa desconfiança reflita, por exemplo, um antagonismo arraigado ao serviço público, seria uma supersimplificação aceitar a tese de que a aversão de todas as empresas privadas pelos servidores públicos é inspirada pelos odiados planos de regulamentação oficial de suas atividades e pelo *new-dealismo*. Fato é que muitos homens de negócios acreditam piamente que o governo é irremediavelmente ineficaz e que a indústria nada teria a ga-

(1) *Public Administration*, Vol. XXIV, n.º 2, Summer, n.º 2, 1946, periódico do *Institute of Public Administration*, Londres. O estudo a que faz referência é de John Gaus e William Anderson e foi publicado em 1943 pelo *Committee on Public Administration* do *Social Science Research Council*.

nhar com a participação do pessoal público em qualquer empreendimento como o de aperfeiçoamento das técnicas de administração.

Consideremos, porém, a reação da indústria em face do pessoal administrativo do Estado. Pressupondo que os problemas básicos de administração são os mesmos, tanto no setor público como no particular, esperamos encontrar um ativo interesse por parte da indústria em atrair para seus quadros o pessoal de administração mais competente do Serviço Público. No entanto, sejam quais forem as similaridades entre a atividade administrativa no setor do governo e a do setor privado, na prática a indústria via de regra não leva em conta a experiência estatal na seleção de candidatos para os seus postos de chefia (2). A indústria geralmente não considera essa experiência quer como valiosa, quer como relevante, o que constitui razão suficiente para haver tão pouco intercâmbio de pessoal de administração entre o governo e as empresas privadas. Se estivessem convencidos do valor do pessoal administrativo do governo, muitos homens de negócios, por motivos puramente egoísticos, bendiriam o seu ingresso nos quadros de empregados da indústria. A questão, porém, é que não estão convencidos desse valor e a razão disso é, simplesmente, que eles alimentam, muitas vezes, uma idéia errada a respeito dos servidores públicos.

Uma idéia errada que muitos homens fazem é de que no setor do governo, devido ao fato de não se visar aos lucros, predominam o desperdício e a extravagância. De um ponto de vista superficial, isto pode parecer que é uma opinião fundamentada; mas, na verdade, não é tão lógica quanto parece. O interesse de lucro da empresa privada às vezes a leva a ser caracteristicamente mais perdulária do que o governo como no caso das companhias que, quando os lucros são fáceis, justificam até uma política de mãos abertas nas despesas. Nos períodos de grande prosperidade, para tais companhias "o custo não importa". Contudo, no governo o "custo sempre importa" e a vigilância na salvaguarda das despesas feitas com o dinheiro dos contribuintes nunca deve ser relaxada.

Para esclarecer essa questão, cita o autor o caso de uma próspera empresa privada que há pouco decidiu reorganizar seus escritórios e colocar certos empregados nas salas de um novo e pequeno edifício. Como realizar essa mudança? Concedendo simplesmente dois dias de feriado a todos os seus empregados, aproveitando esse tempo para transportar para o novo prédio os seus móveis e equipamentos. Seria um verdadeiro bravo aquele que ousasse sugerir concedesse um órgão do go-

vêrno dois dias de feriado ao seu pessoal para fins de mudança, conseguindo, ao mesmo tempo, escapar às censuras. No entanto, a companhia em questão estava ganhando muito dinheiro para se preocupar, demasiadamente, com a perda de tempo de seu pessoal em virtude de dois dias de licença. Isto talvez seja um exemplo excepcional; mas é verdade que o lucro fácil contribui para embotar o interesse de muitas empresas privadas em fazer o que tem a aparência de pequenas economias. O público, porém, exige, com insistência, que o governo as faça a todo o instante.

Os que defendem o governo se mostram, em certas ocasiões, curiosamente temerosos de afirmar que ele é pelo menos tão eficiente quanto a empresa privada. Não há motivo para esse temor porque não há nada tão elevado a respeito do incentivo do lucro que possa criar no Serviço Público um complexo de inferioridade relativamente a sua eficiência quando comparada à da indústria, por exemplo. A eficiência, afinal de contas, é o resultado de um esforço superior de toda a equipe que trabalha numa organização, acontecendo mesmo que nalgumas firmas a grande massa de empregados não tem mais incentivos para o trabalho do que os servidores públicos.

Desperdício e extravagância são fraquezas humanas que são mais difíceis de eliminar do que o próprio pecado. A revelação de algum desperdício no serviço público provoca, no entanto, uma grande indignação como se forças sinistras estivessem às soltas para pilhar o público. Assim, os homens de negócios, em cujos estabelecimentos privados pode haver desperdício em escalas muito maior, mostram-se horrorizados quando descobrem que há "desperdício" no Serviço Público.

Quanto mais exagerados esses boatos de desperdício na administração mais crédulo se mostra o homem de negócios. É fácil, por exemplo, fazê-lo acreditar que, para obter altos salários, os chefes dos órgãos administrativos federais procuram adquirir importância admitindo numerosos subordinados para os quais não têm trabalho. Na verdade, essa teoria está de tal modo vulgarizada que algumas pessoas pensam que existem milhares de cargos desnecessários no serviço público federal, simplesmente por causa desse perverso estratagemma da direção. Supõem, além disso, que o verdadeiro culpado ou, seja, o agente da corrupção, é a Divisão de Classificação da Comissão do Serviço Civil que usa a falaz norma de julgar a importância da posição de um chefe pelo número dos respectivos subordinados. Qualquer pessoa familiarizada com o sistema de pessoal no serviço público da União pode prontamente atestar que é ridícula essa idéia. Alguns supervisores gostam de exibir uma grande equipe de auxiliares (isto tanto nas empresas privadas quanto na administração pública); por mais séria que seja, porém, sua negligência, os altos servidores federais jamais fizeram essa espécie de jogo em proporção vultosa e nem a Comissão de Serviços Civil é tão estúpida e desprovida de imaginação quando aprecia

(2) É verdade que a indústria atrai certos cientistas, engenheiros, advogados e outros especialistas como os administradores de alto nível do serviço público, pagando-lhes mais. Mas, geralmente, não se interessa pelos servidores que não desempenham funções técnicas cuja fonte é de trabalho administrativo.

os pedidos de reclassificação de cargos levando em conta, apenas, o número de subordinados ao examinar os méritos de cada um desses pedidos. Uma ficção dessa espécie granjeia prontamente aceitação geral em muitos círculos e inúmeros homens de negócios estão sempre dispostos a acreditar nela.

A questão é que muitos destes homens precisam ser instruídos em matéria de administração pública, precisando, também, saber como ela funciona. Se as peculiaridades da organização e do funcionamento do governo lhes forem pacientemente explicadas, em muitos casos eles prontamente adotarão uma atitude de maior simpatia para com o serviço público. Certos detalhes intrincados do processo de ação do governo são genericamente embaraçosos para o leigo e exigem essa explicação. Vale, por exemplo, lembrar do caso do vice-presidente de uma certa companhia que ficou espantado ao saber que um servidor federal pode adquirir o direito a férias mesmo quando está de licença. Para ele isso constituiu prova de que o governo está desesperadamente louco! Esse chefe de indústria tirou uma conclusão precipitada de uma modalidade verdadeiramente invulgar de regulamentação governamental, mas de menor significação. Chefes como esse, no entanto, sempre se mostram compreensivos quando lhes explicam os propósitos do governo relativamente a essa medida e quando alguém se dispõe a lhes demonstrar que todas as providências dessa natureza são perfeitamente sensatas.

RESTRICÇÕES NO SETOR DO GOVERNO

Pondo-se de lado a idéia de que o governo tende, naturalmente, a ser ineficaz, não raro o homem de negócios reage negativamente diante da administração pública. Ele pode pensar que o clima em que esta opera é muito diferente do que predomina em sua companhia. Há, na esfera do serviço público, muitas restrições, muitas regras, muitos "não se faz" para que ele possa satisfazer ao homem de negócios individualista que está acostumado a arrojar-se em aventuras e a dirigir sua organização da maneira que lhe convém. Numa palavra, ele acha que a maquinaria do governo não é bastante "flexível".

Essa foi a reação de muitos homens do campo das atividades privadas que, durante a guerra, trabalharam para o governo federal. Frequentemente queriam fazer coisas "rapidamente" e se irritavam quando o processo de ação do serviço público os obrigava a agir com vagar. O resultado foi que se mostraram exasperados diante do que lhes parecia ser um formalismo excessivo, muito embora o "excesso", na verdade, estava em seu próprio espírito de individualistas. É perfeitamente compreensível que o chefe de uma companhia que tem ampla liberdade de ação em sua própria organização se irrite por não poder dirigir no Serviço Público as coisas na mesma base da empresa privada. Mas a condenação do governo,

proferida por muitos homens de negócios que tiveram sua experiência no serviço público, dificilmente poderia ser justificada. O serviço público, que é um só, não pode ser dirigido como muitos campos diferentes de atividades industriais e comerciais.

Infelizmente, a experiência dos tempos de guerra convenceram ainda mais a todos de que "governo" e "formalismo burocrático" são sinônimos. Ninguém negaria que certas restrições e controles de uma espécie desconhecida na atividade privada são exercidas na conduta dos negócios públicos. Mas o que diria o próprio homem de negócios se estas restrições e controles fossem eliminados? Isto significa "desperdício", uma coisa terrível quando se trata do governo! O que dizer se o governo federal só fosse obrigado a fazer a tomada de contas de gastos com pessoal quando estes gastos importassem em mais de três mil cruzeiros ou, seja, de três mil para cima? Algumas empresas só muito superficialmente conferem as despesas com salários e, mesmo assim, quando as conferem. Nem todos tomam, certamente, cuidado meticoloso como o toma o governo federal na comprovação e controle até de suas menores despesas. Retrucariam, prontamente, que nesse caso a situação é diferente porque, no setor do governo, é preciso que se defenda o dinheiro do contribuinte e, por isso, todas as despesas com pagamento de pessoal devem ser controladas cuidadosamente.

Tem-se afirmado que a burocracia e o formalismo não são peculiares ao governo. Por outro lado, nos últimos anos o governo federal se mostra cada vez mais ciente da necessidade de reduzir o formalismo, resultando mesmo muitos melhoramentos do emprego, em regime de tempo integral, de analistas do processo de trabalho que se especializaram nessa espécie de atividade. Esses melhoramentos não progridem paralelamente com os operados na indústria onde, às vezes, prevenções contra o "técnico em eficiência" impediam a admissão de tais especialistas. Algumas empresas, por exemplo, ainda confiam a escriturários e a outros empregados de nível inferior a organização de seus trabalhos de escritório, empregados esses que estão inclinados a multiplicar o formalismo em vez de reduzi-lo.

Em qualquer caso, o pior aspecto da burocracia é, talvez, o da indolência do pessoal; mas, também, nas empresas particulares encontramos, em escala maior do que a encontrada nos tradicionais órgãos da velha guarda, em Washington, a mania de "vigiar o relógio" e obedecer à rotina em vez de trabalhar com vontade e energia. É falsa a tese de que os departamentos da administração federal são centros de atividades sonolentas e desprovidas de ambição, mantidas a custa do contribuinte, principalmente quando comparamos o entusiasmo com que trabalham muitos funcionários públicos federais com o descuidado cumprimento de obrigações de certos empregados de empresas particulares.

MUITO POUCO CONHECIMENTO

A despeito da experiência que os homens de negócios adquiriram em Washington durante a guerra, as empresas privadas em geral ainda sabem muito pouco a respeito do governo e dos seus servidores. Deveria haver, certamente, um maior intercâmbio de pessoal entre o governo e as empresas privadas e maior cooperação entre os grupos, de ambos os setores, empenhados em pesquisas em matéria de administração ou em atividades correlatas. No clima atual, prevenções e desconfianças separam esses grupos e impedem que se verifique uma aliança completa e proveitosa na solução dos problemas comuns. Essas prevenções e desconfianças devem ser eliminadas: que os dois grupos se esforcem nesse sentido!

O pessoal do serviço público também não está livre de preconceitos contra o pessoal das empresas privadas. A ficção retrata a empresa privada como desumana, cruel e retrógrada. Mas esse ponto de vista deixa de levar em conta os numerosos estabelecimentos privados que tratam bem seus empregados e promovem incentivos e facilidades que não são encontrados em muitos setores do Serviço Público. Dificilmente refletiria a verdade dos fatos a tendência de alguns servidores do Estado de se prevenirem contra a empresa particular e pressuporem que o objetivo de lucro embota a imaginação e o espírito de pesquisa visando ao progresso. Há muitos setores da administração de pessoal e de estudo da técnica de

administração em que a empresa privada avançou mais do que o governo. Os planos de reajustamento dos veteranos da guerra não só foram elaborados e postos em execução mais prontamente no setor privado do que no governamental, como são também mais completos naquele do que neste. Numerosos outros exemplos poderiam ser apresentados. Basta, porém, dizer que a simples leitura pelas autoridades públicas das publicações especializadas da indústria e do comércio serviria para melhorar seu conhecimento da administração (3).

Os teóricos concordam que os problemas de administração são os mesmos, pouco importando no caso o fato de dizerem respeito aos serviços públicos ou privados. O governo e as entidades particulares, porém, ainda não aliaram seus esforços na procura da solução para esses problemas. Uma melhor concentração dos mútuos recursos em inteligência e um intercâmbio mais fácil e pronto de idéias e de resultados das respectivas pesquisas muito contribuiriam para o aperfeiçoamento da ciência da administração.

(In *Personnel Administration*, Vol. 10, n.º 3, jan. 1948).

(3) Entre essas publicações, merecem atenção as seguintes: *Sales Management*, *National Petroleum News*, *Iron Age*, *Steel*, *Advertising and Sealing*, *Printers' Ink*, *American Gas Association Monthly*, *Public Utility* e *Factory Management and Maintenance*.