

Fronteiras da Administração Pública

A Sociedade Americana e a Administração Pública

JOHN M. GAUS

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

OS americanos desconfiam do governo, embora cada vez mais lhe aumentem as tarefas. Dêsse paradoxo se ocupou Frankfurter no seu livro "The Public and its Government". Tal paradoxo, diz êsse autor, revela "algum conflito interior não resolvido". A mesma atitude foi notada por Dewey, o qual em "The Public and its Problems" se detém a demonstrar o quanto custa ao nosso país aquilo que êle chama "o eclipse do público" — o paradoxo de que as verdadeiras forças que no século dezoito criaram a necessidade e a filosofia da liberdade do indivíduo contra a coerção externa, exercidas através de várias restrições políticas, geraram, mais tarde, outras e igualmente poderosas instituições coercitivas. Quando, portanto, o indivíduo supõe proteger-se a si próprio pela ação coletiva, através do Estado ou outra entidade qualquer, defronta-se com uma filosofia profundamente arraigada, concebida a serviço da revolução e da liberdade e fielmente observada durante dois séculos, mas que, agora protege e cria respeitáveis contratos institucionais, tão irresponsáveis e arbitrários como os do Rei Sol.

Do que se contém nos argumentos de Frankfurter e Dewey muito se pode colher para formular a filosofia da administração pública, que se torna necessária para que a sociedade americana se compreenda a si mesma e trate, adequadamente, seus problemas. "Pode alguma coisa boa provir de Washington?" — perguntou-me, recentemente, no curso de um debate, certo administrador de negócios, educado numa de nossas melhores escolas de engenharia. "Que me diz a respeito do Bureau of Standards?" — perguntei: "Ora, isso não conta. E não sei mesmo por que o utilizo em meus negócios!" — foi a resposta. Tôda a administração não conta para nós, excetuado o pequeno setor que se reveste de vital importância para os nossos próprios interesses. Por isso deve, de certo, "ser mantida fora da política". Todavia, uma análise mesmo perfuntória do que está ocorrendo com a sociedade americana mostrará — ainda que se admita que essa sentença não encerra senão metade da verdade — que somos prejudicados em virtude de não compreendermos que uma vida sadia e satisfatória para o indivíduo só poderá ser obtida através de amplos e variados ajustamentos políticos, ajustamentos êsses que, em larga medida, são de natureza administrativa.

Essa aparentemente desagradável e chocante conclusão é, de certo, tão velha quanto Aristóteles e tão nova quanto a clínica de orientação infantil. Não a consideraremos tão chocante se atentarmos para as advertências dos atilados estudiosos da sociedade americana nas duas últimas décadas do século passado — citemos Bryce, F. J. Turner e R. A. Woods — e nos demos conta da concretização de suas profecias.

Isto não é o bastante, muito embora nos permita verificar que é procedente a chocante conclusão. A teoria de administração que se apoia nesse diagnóstico deve ser de tal modo formulada que desvie as atuais controvérsias estereis e inúteis (estereis e inúteis por causa de suas teses superficiais) para outros canais onde as forças em jogo possam ser subjugadas e postas a serviço de uma investigação útil e relevante.

A maneira radical com que alguns encaram hoje os problemas sociais é, afinal de contas, tão acanhada e imprópria quanto a dos defensores da prosperidade idealizada por Coolidge. Os lemas de *produção para consumo e economia da abundância*; o apêlo para que se despreze uma sociedade em que os bens e os serviços visam ao mercado, enquanto algumas pessoas passam necessidades, são uma filosofia política. É, certamente, uma insensatez poder-se produzir grandes quantidades de coisas deixando-se muita gente na penúria. Mas, uma voz muito fraca indaga: será mesmo tão insensato que não haja para o fenómeno uma explicação mais adequada do que a dada à questão do pecado original? O que está fora de discussão é, de certo, o problema que na realidade enfrentamos — o de organizar e administrar um sistema em que tanto os bens como os serviços podem ser distribuídos e prestados sem esbanjamento e em qualidade, quantidade e ocasiões próprias com o mínimo de esforços e de atritos.

Saber determinar as prioridades constitui elemento essencial na direção. O que deve vir em primeiro lugar em nossa atual procura de uma base para a administração pública na sociedade americana? O exame, necessariamente rápido, das mudanças nela operadas e também de suas consequências, mudanças essas, digamos, de sentido abstrato! Acontece, porém, que as consequências diretas de qualquer uma delas não nos interessam no

momento. A invenção da bicicleta e, mais tarde, do automóvel, por exemplo, foi a causa direta da construção de estradas pavimentadas. Mas a questão é que essas mudanças de uma maneira geral — considerando a influência imprevisível, sutil ou raramente prevista que exercem sobre as preferências dos indivíduos e sobre a vida diária delas resultante — afetam duas coisas vitais: a segurança individual e o propósito.

É absolutamente necessário que se tenha uma idéia das conseqüências diretas dessas mudanças para que se possa conhecer os Estados Unidos. Conforme acentua J. F. Jameson:

"o movimento de expansão para o oeste... é um dos fatos mais conhecidos da história americana. Talvez nem sempre, porém, nos lembramos do quanto foi peculiar esse movimento ao nosso país e nem levamos em conta tôdas as suas conseqüências. Haverá no mundo outro país como o nosso, cujo centro de população se desloca, por muitas milhas de território em cada dez anos e que em 130 anos se estendem para o oeste, da Baía de Chesapeake a Illinois? Quais são, porém, as conseqüências sociais desse movimento? O centro de população de um país é, de certa maneira, o seu centro de gravidade; mas quando esse centro é instável, a nação é obrigada a fazer um perpétuo reajustamento de sua vida. O que era, há dez anos, o centro de uma determinada atividade, já não o é mais hoje. Por isso, o agricultor, o caixeiro viajante, o engenheiro, o especulador, etc., em cada decênio devem aprender, de novo, a geografia social de sua própria terra. As reformas agitadas e a constante adaptação às novas condições de vida constituem as características de um país dessa natureza.

Não são, estas, porém, as suas únicas características da mesma forma que o deslocamento da população para o oeste não é o único fator principal que exemplifica e sintetiza as mudanças operadas na sociedade americana. Outros fatores merecem menção porque são de igual importância: os complexos culturais, por exemplo, em ininterrupto processo de modificação devido à afluência de imigrantes provenientes de tantos países; o aparecimento de grandes centros urbanos e a respectiva repercussão na vida rural; a grande mobilidade da vida dentro de uma única área local, dentro do território nacional dos Estados Unidos e de um emprego para outro.

É comum no país o choque de culturas produzido pela imigração de vários países. No período colonial, causou muitas preocupações a imigração alemã. Nos meados do século passado, porém, manifestou-se forte movimento contrário à imigração irlandesa e nos últimos decênios, tivemos a primeira campanha nacionalista e, mais tarde, o movimento de que resultaram as leis restritivas à imigração. Não podemos estimar o custo, de muitas maneiras dirfarcado, do que resultou no passado e continua resultando no presente dessas atitudes para a vida nacional. Uma das conseqüências mais sérias foi, porém, a eliminação, para milhões de indivíduos, do apoio e da proteção de uma cultura que seus pais trouxeram das respectivas terras de origem, eliminação essa que se consumou antes que estivesse devidamente formada uma adequada provisão de cultura na nova pátria. Não se quer dizer com isso que se despreza ou se

esquece a existência e evolução de uma nova cultura no país. Grande número das pessoas que criticam o que chamamos de *Puritanismo*, *Velho Sul*, *Fronteira* ou o modo de vida das famílias da classe média, de substancial padrão econômico, nos Estados Unidos do século passado, por exemplo, revela na verdade uma grande ignorância desses assuntos, ignorância essa que nos deve custar caro e que exerce uma influência realmente perniciosa. Precisamos investigar, expor e registrar nosso "passado útil" para garantir o futuro de nossa pátria, a despeito dos juízos que advirão de uma concepção fossilizada desse passado apresentada sob o disfarce de "fantasiar" e aliado com certas associações "patrióticas". Mas criar deliberadamente uma prevenção contra a cultura do velho mundo ou impedir que os recém-vindos participem das coisas que são próprias desta terra, é cortejar e conquistar desastres há muito identificados pelos trabalhadores sociais em nossas grandes cidades.

Essa ausência de meio cultural que sirva de apoio não só é responsável pelos desajustamentos individuais como, também, é causa da degradação da vida política. O grupo cultural cujas características, originárias do velho mundo, são desprezadas, grupo esse cujos membros não foram, porém, iniciados na tradição americana, volta-se para seu líder racial cujo principal interesse é a substituição do orgulho racial e nacional e cujo principal objetivo é empregar o próprio poder visando a fins particulares.

O desmembramento ou divisão da comunidade e o fluxo e refluxo da população do interior para os centros urbanos e destes para aquele, assim como de um setor de atividade para um outro, são coisas dispendiosas. O caixeiro de loja do interior que vai para Detroit trabalhar nas fábricas de automóveis com salários que jamais poderia ganhar em sua terra natal e que é dispensado do emprego nos períodos de crise, volta para suas montanhas para lá viver a custa dos parentes; os rapazes e moças do interior que vivem nas zonas de casas de cômodo de nossas grandes cidades; a multidão de operários, quer especializados, quer não, empregados a título provisório nas fábricas das cidades, voltam às fazendas de produção medíocre exauridos pela exploração de agriculturas também medíocres, só casual e acidentalmente podem participar do que se pode chamar de vida da comunidade. A história da colonização deste país fornece eloqüente testemunho das necessidades de uma rede de instituições que substituam, no futuro, a assistência prestada ao indivíduo e às respectivas famílias nos momentos críticos de sua vida, assistência essa que é prestada, de fato, no velho e imutável ambiente dos subúrbios e vilas. Doenças, mortes, acidentes, desemprego, o medo do desconhecido quando se está entre pessoas de fé, costumes e língua estranhos, destroem o sentido de segurança e de propósito na vida.

A destruição da estabilidade da comunidade e de tudo o que isso implica, tanto reflete como é causada pela dependência a um sensível sistema

econômico interdependente em que desempenham seus papéis os extensos meios de comunicações e contatos, a extrema divisão do trabalho, a ampla organização de financiamentos e um complexo sistema de preços. Estes não são igualmente flexíveis; alguns se mantêm, mas outros cedem. Para fazer o sistema funcionar é necessária uma proporção cada vez maior de homens-papel, situado como está esse sistema a incrível distância das fontes de produção de riquezas em minas, campos, florestas e oficinas. Os objetivos se confundem, confundindo-se, também, o papel que o indivíduo desempenha na organização. As partes que se opõem na partida — dinheiro e crédito — parecem comportar-se, também, em função de outros elementos perturbadores que afetam a sua própria natureza.

Esse problema de insegurança foi bem definido da seguinte maneira por Arthur Pollard, um estudioso do urbanismo:

"O homem que não mora no campo precisa, via de regra, ter sempre dinheiro para poder viver enquanto o que mora no campo pode passar dias e até semanas sem dinheiro nenhum. Antigamente, o homem só necessitava de dinheiro em certos dias do ano. Até 1880, apenas 15% da população do país vivia nas cidades. A grande maioria do povo não precisa pois economizar dinheiro ou crédito mas, sim, terras e equipamentos. Hoje, 70% dessa população vive nas cidades e a única segurança que pode obter é a que lhe deve fornecer, pelo menos em grande parte, o dinheiro e o crédito. A diferença é, por isso, enorme, e exerce uma considerável influência sobre a nossa organização social e financeira, influência essa que tem sido mal apreciada, merecendo, portanto, pouquíssima atenção... Como promover, então, uma verdadeira segurança para uma população urbana como a nossa é, talvez, o problema mais difícil que a civilização enfrenta."

A instabilidade e a insegurança sociais não estão, de modo algum, limitadas às cidades. Com a crescente especialização agrícola, o agricultor está, agora, muito mais do que antigamente, e em proporções cada vez maiores, a sofrer a influência das forças que afetam os habitantes das cidades, através dos mercados, dos bancos, dos transportes e dos meios de comunicação em geral. Conforme sua terra se vai esgotando em virtude mesmo de um processo de paulatino esgotamento de fertilidade, mantendo-se fixos seus encargos a despeito das flutuações dos preços e do valor da moeda, o auxílio das unidades políticas mais importantes deve ser canalizado para as áreas rurais visando o custeio de estradas e escolas. Têm surgido projetos de zoneamento a fim de evitar a utilização de certas áreas menos ajustadas para a agricultura, estimular o reflorestamento e o aproveitamento dessas áreas para fins de recreação. Com a queda do mercado no ultramar, com modificações na preferência dos fregueses e o declínio do poder aquisitivo urbano, foi implantado um programa de emergência que permitisse aos produtores adaptar a respectiva produção à capacidade de consumo do mercado disponível. Até agora pensávamos que eram muito complexos e importantes os problemas de controlar o governo nosso mundo industrial e urbano; mas, os aspectos administrativos da nova política agrícola rivali-

zam com esses problemas em face do desafio que encerram à nossa capacidade de previsão, de análise acurada de compreensão e administração de um modo geral. As pesquisas de John Ferris e outros do pessoal da *Tennessee Valley Authority* relacionam significativos fatores políticos, econômicos e institucionais com o ciclo do solo na luta pela segurança.

Assim, tanto nas cidades como no campo a única esperança que o indivíduo hoje pode acalentar de conseguir um ponto de apoio estável de onde possa observar seu mundo empenhando-se em realizar alguma coisa no sentido de aproveitar de algum modo sua capacidade é, exatamente, a de que ele pode, com seus semelhantes, organizar instituições por cujo intermédio as forças arbitrárias que o afetam podem ser, de certo modo, debilitadas ou controladas.

As modificações, cujo resultado é aquela espécie de insegurança óbvia e aparente que mencionamos, tem profundas conseqüências. Elas se impõem à atenção dos psicólogos e psiquiatras que são obrigados a levar suas pesquisas além dos indivíduos a fim de identificar as causas de seus desajustamentos. Por esse motivo Elton Mayo identificou, em seus estudos dos empregados de uma fábrica de Chicago, os problemas do operário no meio em que vivem nas cidades, apoiando-se nas análises desse meio feitas pelos sociólogos. Ele encontrou nos problemas que surgem no trabalho da fábrica as causas da corrupção social de vida familiar e comunal de importância, concluindo:

"Da mesma forma que os nossos estudos de economia e de política durante duzentos anos só consideravam as funções econômicas na vida do homem, também em nossa atual maneira de viver permitimos, inadvertidamente, que a luta pelo desenvolvimento econômico nos conduza a uma condição de ampla desintegração social... Suspeita-se que as pesquisas feitas em Chicago sejam significativas não só para fins de inquérito estatístico relativo ao crime e ao suicídio, mas, também, para os estudiosos das relações humanas no trabalho, das psiconeuroses e da educação."

Esta verdade já fôra, categoricamente, comprovada há uns cinquenta anos pelos pioneiros da colonização americana, entre os quais Jane Adams, Robert A. Woods e outros. Elton Mayo, porém, acrescenta ainda:

"A imposição de normas de procedimento muito sistematizadas a todas as culturas civilizadas acarretou uma relativa anulação de tradições culturais do trabalho e do artesanato. Simultaneamente, a introdução de uma alta mobilidade da massa operária e o choque de culturas classificaram seriamente a tradicional rotina da vida íntima de família nos Estados Unidos. De um modo geral, o efeito disso foi disseminar, por toda a parte, um grau consideravelmente grande de desorganização social, reduzindo-se, pelo menos em parte, a uma exasperação irracional a confortável ilógica de todo o código social, sem qualquer perspectiva de que se caminha para um melhor entendimento do homem médio."

Frankwood Williams, diagnosticando os males da juventude de idade escolar, aponta, também, os devastadores efeitos para cada estudante das forças sociais que se refletem no lar, forças essas que Mayo achou que, também, exerciam

muita influência nas fábricas. Depois de descrever suas conversas com estudantes cujos pais se mostravam alarmados com a dissipação dos anos de faculdade, acrescenta:

"Como se pode ver agora, o que constitui a razão fundamental dessas coisas (e o que penso ser mais importante no momento para a juventude do país do que as dificuldades imediatas oriundas da "depressão" e responsáveis não só pelo comportamento sintomático mencionado anteriormente mas, também, pelo profundo cinismo que parece penetrar tanto as universidades como as escolas secundárias) é o fato de que a mocidade, cheia de energia e idealismo, não encontra um objetivo (salvo quando pode ter uma ambição pessoal que constitui o resultado de um conflito interior) a cujo alcance deve dedicar-se, ressentindo-se, por isso, da falta de uma força motivadora! Ele não encontra nenhum propósito nosso que possa ser imitado e quando o encontra verifica que ele não tem senso. A própria vida dos pais constitui prova da insensatez de seus propósitos."

As mudanças que verificamos serem tão características da vida americana, mudanças essas que perturbaram as comunidades, que determinaram as instabilidades culturais, que foram como uma onda que varou todo o continente ou que se refletiram nas correntes imigratórias ininterruptas do campo para a cidade e desta, de volta, para aquele ou de um emprego para outro teve os seus muito decantados méritos. Estes foram, na verdade, tão fantásticos que quando tratamos dessas mudanças nós as chamamos de progresso". Surgem personalidades notáveis. Grandes obras são realizadas. Estão no ar a excitação e o estímulo. Tudo é possível para alguns homens. Os custos dessas mudanças se estão, porém, evidenciando, também, registados que são nos dramáticos colapsos da depressão, mais sutilmente no fracasso, desintegração e frustração de indivíduos e na sensação de vácuo em lugar do propósito que havia antes, na época de conquista do continente. O desafio deste reflete-se em Emerson e Whitman. Poderá, porém, ser esse continente reconquistado?

Parece que divagamos muito distanciados da administração pública. Minha tese é, todavia, a de que por intermédio dos órgãos públicos será possível criar algumas novas bases institucionais que permitirão ao indivíduo encontrar meios de aperfeiçoamento e satisfação assim como poderá florescer em sentido de propósito. Nas modificações das instituições sociais no curso de um século, pode-se, na verdade, identificar uma nova forma institucional, identificação essa que olhos observadores já fizeram. Conforme diz Gardiner:

"O progresso econômico nos últimos cem anos pregou uma grande peça na sociedade. Gradual, mas firmemente, grandes setores de nossa organização econômica passaram do campo da atividade mercantil para o da simples administração... Em 1929, cerca de 49% da riqueza das empresas — excluindo a duplicação das comparações financeiras — eram controladas por 200 firmas. O controle de quase metade das indústrias transformou-se numa simples questão de administração para 200 grandes entidades administradoras... Essa mudança de organização operada, em virtude de atos de administração, do mercado para a organização, foi tão longe que esse mercado parece que passou a exercer uma influência desorganizadora em vez de organizadora... Ou transformamos o mercado num instrumento coordenador satisfatório ou o suplementamos com outros instrumentos de coordenação."

Nos esforços feitos com o intuito de descobrir um novo sentido para o controle, para as oportunidades que o indivíduo deve ter de exercer alguma influência sobre a situação em que se encontra, aliou-se o homem aos seus semelhantes. Como capitalista, ele se esforçou para obter instrumentos coletivos por cujo intermédio poderia compensar sua incapacidade de tratar pessoalmente e sozinho dos problemas de banco, seguro, crédito, emissão e troca de títulos. Como trabalhador, criou ele meios pessoais e coletivos de promover entendimentos visando resolver problemas e regular assuntos como horas de trabalho, salários, etc., interessando-se ao mesmo tempo por outras questões, entre as quais as de acidente do trabalho, das moléstias adquiridas no exercício da atividade profissional e do desemprego. Como consumidor, ele contrata agentes por cujo intermédio examina a qualidade do leite que lhe é fornecido. Como residente na localidade e como cidadão, criou certos serviços de interesse coletivo como os de pavimentação, de abastecimento d'água, de esgotos, de limpeza pública, de defesa contra a fogo, etc., serviços esses que são mais baratos do que se fossem prestados por eles mesmos, individualmente, ou que, talvez, jamais poderiam ser prestados se fosse esse o caso, apesar de serem essenciais à vida nas cidades superpovoadas. Além disso, ele exerce pressão no sentido de lhe serem prestados novos serviços desde que lhe demonstrem suas vantagens como meios de defesa e garantia de sua maneira de viver. Ele procura preservar as necessidades de seu lar estabelecendo o zoneamento dos parques e o policiamento do tráfego. Dizem a sua mulher que seu lugar é no lar. Ela concorda! Lembra, porém, que os encargos que lhe são atribuídos já se transferiram da casa rural de 1800 para o "playground", para a creche, para a indústria de laticínios, para o cinema e para muitos outros lugares; que ela deve, em nome do dever, acompanhar o seu lar a esses lugares e que, para isso, deve ela contratar o serviço de agentes adequados tais como os funcionários de saúde pública, os diretores dos órgãos de recreação, os inspetores do trabalho, os censores de cinema ou então seu lar ficará à míngua de defesa. Tanto o marido como a mulher podem, na verdade, pensar que esses serviços que aumentam seu grau de eficiência até atingir um ponto em que, de certo modo, seu escopo se equipara com o dos elementos que lhes cabem controlar, devem, às vezes, ampliar-se muito mais realmente invadindo o Estado, a região e o próprio país de um modo geral.

Isto não é tudo, porém. Quando a cidade de Chicago empreendeu abastecer-se de água, verificou-se que sua situação geográfica exigia que fossem criados, também, os necessários meios de remoção do lixo. Isto fez com que a cidade se envolvesse em litígios com outras situadas no mesmo Estado, posteriormente com cidades de outros Estados e, finalmente, com uma nação estrangeira. Estamos aprendendo numa escola bastante cara que a questão das armas não pode ser resolvida por um único Estado. Os armamentos de uma nação

são relativos aos de outras e também à espécie de lutas que possam requerer seu emprêgo. Verificamos, assim, que nossos problemas locais nos levam a uma sociedade internacional de que somos parte, coisa que exige a manutenção, aqui, de certos agentes para nos servirem a todos.

O mais difícil é o problema de romper com os velhos símbolos; mas, êsse problema deve ser solucionado se quisermos realizar o que nosso sistema possibilita seja realizado. A despeito de nossa ausência da Liga das Nações, contribuimos com um Jeremias Smith, um Howland ou um Rice para o serviço civil do nascente governo internacional da mesma forma que há um século Bliss prestou serviços similares à Síria.

Pareceria uma evasiva falar aqui dêsses organismos como expressões ampliadas dos esforços dos indivíduos, esforços êsses de certo modo proporcionais aos do poder coercivo, de outra forma irresponsável, das forças naturais e das organizações humanas com que êsses indivíduos devem lidar. Seria mais compreensível dizer-se que estamos afogando o indivíduo e as teorias relativas ao seu lugar na sociedade sob o pêso do Estado e das teorias de socialismo. Isto é para que se esqueça

o fato de que estas teorias também vêm sendo, ultimamente, postas à prova pela maneira por que realça os indivíduos que compõem a sociedade. É verdade, que falar do indivíduo como capitalista, produtor e consumidor é superestimar um aspecto de sua vida. A despeito das teorias de interesse econômico êle é, acima de tudo, uma pessoa, um ser humano, cujas necessidades são, primeiramente, atendidas no círculo da família e depois no seio da comunidade cujo grau de civilização exerce diretamente sua influência sobre o fator *qualidade* da vida familiar. Por isso é, principalmente, o lugar do cidadão, do integrante da nova sociedade, que requer a maior consideração. Se, no período crítico da infância, o ambiente familiar em que vive a criança é caracterizado pela pobreza e pela insegurança de toda a sorte, cheio de conflitos, preocupações e esforços; se, durante a infância, as facilidades de instrução, recreio, vida em comum no seio do grupo, impedem aquela modalidade de desenvolvimento individual que permite a formação de bons hábitos e o aproveitamento das capacidades potenciais do homem... jamais se poderá criar uma base para a formação de um povo capaz de resolver os problemas que o desafiam.