

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Poder, Responsabilidade e Administração Pública: Passado e Presente

PROF. DAVID MARS

da Universidade do Sul da Califórnia.
Trad. de Maria de Lourdes Modiano.

E' com prazer que publicamos na Revista do Serviço Público o presente artigo, do Prof. DAVID MARS, que, além de representar uma contribuição válida para o estudo da relação Poder-Responsabilidade—Administração Pública foi expressamente escrita para esta Revista.

O pesquisador americano, atualmente participante junto à Fundação Getúlio Vargas da equipe de Assistência Técnica da Agência para o Desenvolvimento Internacional, dos Estados Unidos, (USAID-B) deverá continuar a sua colaboração à Revista do Serviço Público, sendo este artigo, portanto, o primeiro de uma série.

Na seção a isto destinada poderão os leitores encontrar o curriculum vitae do professor DAVID MARS. — (NOTA DA REDAÇÃO).

HÁ vários meses atrás fomos solicitados a preparar um volume de textos selecionados sobre administração pública. A série *Textos Selecionados de Administração Pública* é criação do grupo de professores da Universidade do Sul da Califórnia comissionados para prestar assistência técnica à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Os volumes já publicados versam sobre assuntos de Direito Administrativo, organização e métodos, administração de pessoal, administração financeira, orçamento público e outros assuntos tradicionalmente considerados da esfera da administração pública. O tema que nos coube foi "poder e responsabilidade", o que muito nos agradou, por ser justamente matéria de Ciência Política, esfera de nossa especialização.

Eis o que escrevemos no Prefácio dos textos selecionados: "Há vinte e cinco anos atrás, um volume sobre poder e responsabilidade provavelmente não seria incluído numa série de estudos referentes a Administração Pública. À época dois fatores a isso se opunham".

Os dois fatores a que aludíamos serviram de ponto de partida para o presente trabalho. São eles: a orientação basicamente técnica de Administração Pública em sua fase "clássica" e a dicotomia rigorosamente prescrita Política—Administração.

Consideremos agora cada um desses fatores isoladamente. (1)

Na fase clássica da Administração Pública, as atenções se voltaram principalmente para seus aspectos técnicos. Sob a influência dos primeiros tratadistas, como FREDERICK W. TAYLOR, e de outros mais recentes como LUTHER GULICK, o objetivo básico em matéria de Administração Pública, era descobrir o método mais eficiente de executar a tarefa para, em seguida, aplicá-lo. Ao mesmo tempo, procurava-se expor ou descobrir os "princípios" de administração, partindo do pressuposto de que, uma vez aceitos ou descobertos esses princípios, bastaria pô-los em prática para realizar uma administração pública eficiente.

A moderna Administração Pública ainda é, em grande parte, motivada por essas considerações. A despeito das mudanças drásticas verificadas, conforme veremos adiante, o "bom" administrador ainda hoje é muitas vezes aferido em termos de eficiência. Mesmo nos Estados Unidos, onde, possivelmente as transformações foram mais intensas, o fantasma do POSDCORB DE GULICK ainda não foi conjurado.

Colocados nessa posição cômoda, no passado os administradores não precisavam preocupar-se com problemas de poder e responsabilidade, isto é, com inter-relações políticas dentro de suas repartições, entre estas e outras, e entre eles próprios e o público em geral. O "bom" administrador era aquele que sabia como fazer bem uma análise administrativa, como preparar um bom plano de salários, de classificação de cargos ou como elaborar um bom orçamento. Logo começaram a surgir cursos destinados a ensinar essas técnicas em inúmeros colégios e universidades, especialmente nos departamentos de Ciência Política. A orientação essencialmente mecânica do estudo e da prática desse tipo de administração pública está bem ilustrada pelo desprezo que os teóricos da Ciência Política, nos Estados Unidos, votavam à Administração Pública, chamando-a de "parafusos e porcas" da

(1) Convém não esquecer que o presente artigo baseia-se nas condições norte-americanas e não nas brasileiras, embora por vezes a diferença não seja grande.

Ciência Política e cognominando de “bombeiros remendões” àquêles que a estudavam e praticavam.

Justapondo-se à ênfase dada à técnica na era clássica da Administração Pública erguia-se a dicotomia entre política e administração. A opinião ortodoxa sôbre o assunto, que remonta a um livro publicado em 1900, (2) era a de que política e a administração constituíam duas esferas diferentes de atividades e interesses, exigindo aptidões, preparo e orientação diversas. A primeira — dizia-se — era algo criado por um corpo legislativo, de mandato eletivo, tal como um conselho municipal, uma assembléia estadual ou um congresso nacional. A segunda era o processo através do qual a política era posta em prática, isto é, administrada. Em outras palavras, o legislador estabelecia a política, cabendo depois ao administrador executar ou implantar essa política, usando para isso tôdas as técnicas que lhe tinham sido ensinadas. Era quase como se os dois elementos — embora ambos claramente voltados para a meta comum do interesse público — estivessem operando em compartimentos estanques. O “bôlo” político era assado na câmara do legislativo e depois entregue à administração para ser cortado em fatias e distribuído. Mas os padeiros e os distribuidores na realidade não se comunicavam nem se consultavam, a não ser à distância.

Durante estas últimas décadas, dois movimentos surgiram em cena, com raízes bem idênticas. Embora tenham ocorrido fora da Administração Pública, seu efeito foi reduzir grandemente a influência de ambos os conceitos de administração pública, que discutimos até aqui. Foram êles: o movimento das relações humanas e o movimento das ciências do comportamento.

O movimento das relações humanas, de regra associado em suas origens às famosas experiências de Hawthorne (a primeira das quais realizada de 1927 a 1932), foi responsável primordialmente pelo desprestígio da técnica em matéria de administração. O que as experiências de Hawthorne demonstraram grãficamente (3) foi que a produtividade de um operário pode, de fato, depender de fatôres outros que aquêles geralmente considerados necessários à eficiência, tais como leiaute da fábrica, boas máquinas, boa iluminação, etc. A produtividade — comprovou-se —

(2) FRANK J. GOODNOW, *Politics and Administration: A Study in Government* (Nova Iorque: The Macmillan Company, 1900).

(3) Veja-se: FRITZ J. ROETHLISBERGER and WILLIAM J. DICKSON, *Management and the Worker: An Account of a Research Program Conduited by the Western Electric Company Hawthorne Works, Chicago* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1939). Veja-se também FRITZ J. ROETHLISBERGER, *Management and Morale* (Cambridge: Harvard University Press, 1941).

é muito relacionada às condições de trabalho e às mudanças sociológicas que ocorrem dentro dos grupos de trabalho envolvidos nos estudos. A implicação é evidente: os operários são seres humanos, com toda uma bagagem de necessidades, desejos, paixões e preconceitos. Qualquer filosofia industrial (ou administrativa) que não leva em conta êsses fatos e resolva basear-se apenas em princípios de economia e eficiência de inspiração mecânica estará procurando aborrecimento.

A dicotomia política-administração começou a sofrer críticas antes mesmo de surgir o movimento da ciência do comportamento, o que se pode considerar ter acontecido mais ou menos à época da eclosão da segunda guerra mundial. Tornou-se evidente que os administradores se haviam envolvido profundamente no processo político como, por exemplo, quando certo administrador profissional traçou diretrizes para um órgão legislativo local. Evidenciou-se então, por outro lado, que o órgão legislativo não deu ouvidos às considerações administrativas e, isso, em detrimento próprio. Aquilo que, estudado no interior de uma assembléia legislativa, parecia acertado, não raro provava ser administrativamente impraticável e os efeitos planejados pelos legisladores muitas vezes eram deturpados ou até mesmo destruídos pelas dificuldades que surgiam na esfera administrativa.

O movimento da ciência do comportamento trouxe ainda maior desprestígio à dicotomia política-administração por desviar a administração da idéia simplista de que política e administração constiuem elementos separados. As contribuições dos psicólogos, sociólogos e antropólogos tiveram o efeito de revelar a administração como um processo complexo e palpitante, com suficientes dimensões para manter, até mesmo um administrador ativo e intelectual, interessado pela administração como tal.

Ao mesmo tempo, é claro, as contribuições da ciência do comportamento muito ajudaram para afastar ainda mais a administração pública de sua orientação técnica.

Assim, ao invés de preocupar-se exclusivamente com aquilo que o administrador da década de 30 considerava importante, o administrador público de hoje volta suas vistas para outras coisas, tais como relações humanas, comunicação, capacidade de liderança, de tomar decisões etc. Também se preocupa com as relações de poder e em sua unidade governamental, perfeitamente cõscio de que, no fundo, o processo administrativo é um processo político. Finalmente, preocupa-se com sua responsabilidade perante o público, além das simples questões de relações públicas.

A transição do velho tipo de administração pública clássica, ortodoxa, para o tipo moderno, nôvo, talvez não encontre exem-

plo mais expressivo do que na profissão de administrador municipal nos Estados Unidos. (4) Nascido da dicotomia política-administração, o administrador municipal foi considerado desde o início como um técnico experimentado, contratado por um Conselho municipal para administrar a política traçada pelo Conselho. A que ponto poder-se-á afirmar que o moderno administrador municipal tenha surgido desse conceito? É o que se vê nas palavras de ORIN NOLTING, Diretor-Executivo da Associação Internacional de Administradores Municipais no prefácio que escreveu para uma declaração de política recém-adoptada relativa a pesquisa sobre administração urbana:

Tradicionalmente, o administrador municipal profissional tem sido chamado a solucionar problemas imediatos. Suas funções refletiam as necessidades dos governos locais nas décadas de 20, 30 e 40. Essas necessidades invariavelmente referiam-se a indagações de "como fazer". As prefeituras não tinham normas orçamentárias sistemáticas, sistemas de pessoal, medidas de eficiência de obras públicas e outras coisas mais.

* * *

No fim da década de 50 o cargo de administrador municipal adquiriu novas dimensões. O administrador municipal cada vez mais é chamado a ajudar a desenvolver e executar programas novos destinados a atender problemas que surgem na América urbanizada. Suas preocupações já não se limitam a "como fazer" mas abrangem os problemas sutis de criar um ambiente em que o povo possa viver sob princípios democráticos, vivendo a própria vida sem medo da pobreza, da discriminação ou da perda de identidade individual. (5)

A mudança na maneira pela qual o administrador municipal considera hoje seu papel é parte da questão bem mais ampla, qual a da posição da administração pública na moderna sociedade. O

(4) O plano do administrador municipal, que teve início em 1912 nos Estados Unidos é uma forma de governo municipal na qual um conselho municipal eleito pelo povo contrata um administrador profissional para exercer o cargo de administrador municipal. O administrador não tem prazo certo de mandato. É demissível *ad nutum* pelo Conselho Municipal. É diretamente subordinado ao Conselho na administração do governo municipal. Para a lista das atribuições e responsabilidades do administrador municipal veja-se: CHARLES R. ADRIAN, *Governing Urban America*, 2ª ed. (Nova Iorque: McGraw-Hill Book Co., 1961), pág. 249. Um trabalho clássico sobre o funcionamento do plano do administrador municipal é: H. A. Stone, D.A. Price e K. H. Stone, *City Manager Government in the United States* (Chicago: Public Administration Service, 1940).

(5) The International City Managers' Association, *Long Range Program for Urban Research: A policy Statement* (Chicago: ICMA, 1964).

papel dinâmico e sempre mutável da moderna administração e dos administradores públicos está bem descrita na declaração acima citada.

Já se alegou ser obsoleto o conceito de govêrno local que se limita ao mecanismo da troca de serviços por dinheiro de impostos. O govêrno local — govêrno municipal especialmente — pode ser definido de modo mais realista como meio de prestar serviços, regular atividades, proteger os membros da sociedade local prejudicados por circunstâncias físicas, emocionais ou econômicas, proporcionar a máquina adequada para levar avante programas que, no consenso estadual ou nacional, dêem oportunidade ao máximo número de pessoas, de trabalhar na democracia e de proporcionar empregos estáveis sob condições adequadas de trabalho para parte da mão-de-obra local.

A ser certo o conceito de que os governos locais que preenchem essas funções tendem a prosperar, enquanto aqueles que se limitam à prestação de serviços não prosperam, tornam-se evidentes as implicações quanto à administração urbana. O POSDCORB deu uma grande contribuição à administração pública e continua a ser um útil e importante instrumento de análise de cargo. Entretanto, conforme houve quem sugerisse, o problema da administração urbana de hoje pode ser formulado mais como NAACP do que como POSDCORB. (6)

E o próprio LUTHER GULICK, pai do POSDCORB já insinuou que a administração pública orientada pela técnica, das décadas de 30 e 40 evidentemente não se ajusta à de 60. Eis o que disse: "Alguém poderá pensar que as maiores necessidades de uma cidade sejam água, esgotos, ruas mais largas, escolas ou mais habitações. Quem assim pensa está completamente enganado. O que precisamos é de cérebro, caráter, decisão, organização e liderança". (7) Nos termos de nossa presente discussão, podemos dizer entre as verdadeiras necessidades da moderna administração pública inclui-se a de administradores que se preocupem também com poder e responsabilidade.

Que significa tudo isso para o moderno administrador público, em termos das preocupações diárias de seu cargo? Primeiro, que ainda deve conhecer e compreender as técnicas básicas de administração pública, embora não possa mais parar aí. Ainda

(6) *Ibid.*, págs. 20-21. NAACP é a sigla da National Association for the Advancement of Colored People (Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor), e figura nesse trecho para lembrar a luta que se trava em inúmeras cidades norte-americanas a propósito dos problemas raciais.

(7) Impresso no frontispício do livro da Associação Internacional de Administradores Municipais, *Program of Professional Development for Urban Management: A Policy Statement* (Chicago: ICMA, 1964).

precisa ser capaz de reconhecer e apreciar um plano de vencimentos bem feito, um bom plano de classificação de cargos ou uma boa análise administrativa. Deve saber onde ir buscar assessoramento e assistência técnica nesses setores e deve ser capaz de contratar e supervisionar os técnicos para cada uma dessas especialidades.

Entretanto, enquanto há vinte anos atrás isso seria considerado suficiente, o administrador público de nossos dias precisa fazer inúmeras outras coisas, inclusive, pelo menos, as seguintes:

a) manter-se a par das pesquisas sobre a natureza e a dinâmica de sua comunidade, inclusive sobre a grande variedade de problemas de política e poder, e mesmo, ocasionalmente, supervisionar essas pesquisas;

b) idem quanto à própria organização administrativa, com ênfase ainda maior nas questões de política e poder, algumas das quais referidas como a organização informal que funciona dentro de toda organização formal;

c) esforçar-se constantemente por aperfeiçoar o processo de comunicação dentro de sua organização, especialmente comunicação para cima;

d) estabelecer uma atmosfera dentro da qual os pequenos grupos funcionando em sua organização possam executar o trabalho com o máximo de eficiência e presteza;

e) estabelecer uma atmosfera dentro da qual sejam aproveitadas ao máximo as contribuições dos indivíduos de espírito criador; e

f) proporcionar treinamento, instrução e trabalho de desenvolvimento para si e seus subordinados, requisito necessário para as delicadas e exaustivas tarefas acima enumeradas.

Tendo feito referência a treinamento e instrução, justo será agora levantarmos a seguinte questão: que significa tudo isso para o preparo educacional do moderno administrador público? A resposta, neste ponto, já nos parece óbvia.

Em primeiro lugar, é mister reduzir o número de cursos técnicos que o administrador deve seguir.

Segundo, é preciso dar maior ênfase ao trabalho destinado a proporcionar preparo em matéria de chefia, comunicação, tomada de decisões e interação. Muitos desses conhecimentos não poderiam ser transmitidos à maneira tradicional, isto é, em aula. Para aprender a comunicar bem ou a tomar decisões, o estudante tem de participar, de algum modo de situações de trabalho simuladas ou de processos de decisão também simuladas. Assim sendo, a aquisição dos conhecimentos acima citados terá que ser feita

através de métodos pedagógicos relativamente novos, tais como representações, exercícios de simulação (isto é, a técnica de "caixa de entrada"), casos de vários tipos e outras técnicas destinadas a atender às exigências de formação do moderno administrador.

Finalmente, convém dar mais ênfase à pesquisa. Sendo mais complexas do que dantes, as organizações administrativas de nossos dias, baseiam-se mais que nunca na necessidade de informações e a pesquisa é a chave da informação. Já vem, aliás, despontando a idéia de que a pesquisa nada mais é que um aspecto do ensino e deve ser usada para enriquecer e dar novas dimensões ao processo de ensino. (8)

A administração pública modificou-se grandemente nestas últimas décadas. Tornou-se mais complexa, mais exigente e mais difícil. Contudo, ao mesmo tempo tornou-se mais interessante, mais palpitante e mais satisfatória.

(8) Essa opinião já tem adeptos no Brasil. O Professor José Rodrigues de Senna, da Universidade da Bahia, escreveu o seguinte, com referência a cinco projetos de pesquisas em andamento no setor de Administração Pública do Instituto de Administração daquela Universidade: "A par desse objetivo de produzir material sobre a realidade baiana, o programa de pesquisa está sendo utilizado como instrumento de ensino, isto é, cada assunto de currículo escolar é estudado sob o ponto de vista teórico, através de leituras, preleções, etc., e sob o ponto-de-vista existencial da situação na Bahia, através da pesquisa de que participam professores e alunos. É esta, segundo pensamos, a característica mais marcante e inovadora do programa deste Setor, pelo menos quanto ao grau de sistematização e de objetividade da aprendizagem que se está alcançando com esse emprêgo de pesquisa como método de ensino".