

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Ecologia Administrativa

(O papel do técnico de administração)

CELSO DE MAGALHÃES

ECOLOGIA é a ciência que determina a influência do local sôbre os organismos que nêle se encontram. Todos sabem que o trigo, por exemplo, não dá em qualquer parte, como sabem que o elefante não vive em qualquer lugar. A planta e o animal, quando mudam de *habitat*, sofrem transformações por vêzes muito grandes. Para que isso não suceda, e possam algumas espécies sobreviver, necessário se torna tratá-las de forma especial, que a Ecologia orienta.

Ecologia Administrativa é um neologismo, uma extensão um pouco ousada do conceito inicial, mas neologismo necessário, de vez que corresponde a uma realidade. Apenas, nêste caso, a questão, se bem que semelhante, apresenta-se de modo diferente.

Na Ecologia pròpriamente dita, trata-se de saber quais as transformações que o meio impõe à planta e ao animal, isto é, quais as transformações que êles sofrem por ação exclusiva do meio em que vivem. Na Ecologia Administrativa, porém, é preciso saber quais as transformações que devem sofrer os empreendimentos administrativos para se adaptarem ao meio aos quais se destinam.

O problema é, pois, diferente: o meio não modifica o órgão administrativo; a idéia administrativa é que deverá ser concebida de acôrdo com o meio onde se vai concretizar.

E' bom não confundir os elementos, quando os casos não se apresentam absolutamente idênticos.

Esclarecendo melhor: a pêra que conhecíamos era de origem européia; plantada em São Paulo, deu uma espécie completamente diferente — dura, áspera, sêca. O meio modificou a planta. Na parte administrativa, porém, a coisa muda. Qualquer empresa que prospere na Europa pode ser instalada em São Paulo e ali funcionará, sem alterações de características: o meio não a modifica. Considerando, todavia, que as condições onde a empresa prosperou não sejam as mesmas de São Paulo, quem intentou transplantá-la, deveria ter-lhe introduzido modificações que lhe garantissem, em São Paulo, a mesma prosperidade.

Num caso e noutro, pode-se, dessa forma, falar em Ecologia.

A idéia administrativa deve ser concebida sem visar, exclusivamente, à natureza da atividade a exercer. Por exemplo, não se imagina uma empresa siderúrgica, pensando exclusivamente no fabrico do aço, no meio de o fazer, na técnica de seu preparo. E' preciso atender a outros fatores, inclusive o de saber se, em determinado lugar e naquelas condições, será possível montar uma usina siderúrgica. Assim como o elefante não vive em qualquer parte, o aço não pode ser feito em qualquer lugar.

Ao conceber uma idéia administrativa, necessário se torna, pois, considerar vários elementos.

Sem dúvida nenhuma, a geografia, a topografia constituem fatores determinantes: as montanhas, a direção e o volume dos rios, a facilidade dos transportes, as florestas, os desertos, o clima, tudo isso há de pesar na concepção de qualquer empreendimento de caráter administrativo.

Os recursos naturais condicionam o gênero de atividade, influem na indústria e no comércio, facilitam ou dificultam empreendimentos: a quantidade e a qualidade dos minérios, a existência de combustíveis sólidos e líquidos, as florestas exploráveis, tudo, em suma, que possa servir de matéria-prima ou fonte de energia para produção da riqueza.

Há que considerar também a gente, o povo que constitui o meio social onde a atividade se deverá realizar. O trabalho é instrumento de toda administração, e o trabalho é representado pelo fator humano. E' preciso conhecer a capacidade econômica das populações, seu índice de crescimento, de morbidez, a possibilidade da mão de obra especializada. Quem poderá aventurar-se a um empreendimento administrativo na ignorância de tais fatores?

A técnica também constitui elemento preponderante nas concepções administrativas. Seria absurdo, por exemplo, determinar agora a montagem de uma grande fábrica de aviões tipo D.C. 3, quando já estamos em plena era dos aviões a jato. Nesse aspecto, é de considerar-se ainda a possibilidade de modificações, em futuro próximo. Quando a técnica está a procura da solução de certos problemas, o melhor a fazer é aguardar os resultados, que considerar tábuia rasa o esforço das pesquisas.

Não menos importante é a estrutura jurídica do meio onde se vai realizar o empreendimento: leis e normas são elementos que justificam ou contraídicam certos empreendimentos. Como tentar, por exemplo, coisa que tenha por base o confisco da propriedade privada, num país cuja Constituição o proíba?

E não é apenas a estrutura jurídica; a organização informal, aquela que resulta de idéias e sistemas criados e introduzidos ao lado da legislação; que, se não chega a constituir direito consuetudinário, tem entretanto a força da realidade e impõe seu reconhecimento — essa também não pode ser desprezada nas concepções administrativas porque, conforme seja sua intensidade, poderá ajudar-lhe ou não a concretização.

Tudo isso é Ecologia Administrativa, tudo isso terá de ser pesado e medido pelos que concebem e determinam.

De tudo isso sabem os técnicos em administração e, tanto quanto seja de meu conhecimento, nenhum dêles defendeu até agora idéias contrárias, nem se insurgiu contra verdade tão meridiana.

Mas, a Ecologia Administrativa não pertence à técnica da administração. E não convém que se mantenha o erro, nem justo parece se condenem os técnicos pela inciência alheia.

Vejamo-lo.

Denomina-se — *governo*, o órgão no qual se consubstancia a personalidade jurídica do Estado. A êle cabe criar o Direito, aplicá-lo e impor as sanções a quem o transgredir. Ao lado dessas funções de indiscutível relevância, cabe também ao governo conduzir a coletividade a seus melhores destinos, cuidando do progresso e grandeza coletiva.

Para realizar seus propósitos, necessita, porém, o governo de instrumentos adequados, através dos quais se faça sentir sua influência nos negócios públicos.

Êsses instrumentos formam duas ordens distintas, ou dois sistemas autônomos, mas complementares:

- uma estrutura jurídica
- uma estrutura física.

A estrutura jurídica é constituída por um conjunto de princípios que regulam a prestação dos serviços públicos, normas essas que formam o Direito Administrativo.

A estrutura física, por sua vez, é constituída pelo conjunto de repartições e serviços destinados a concretizar as determinações da estrutura jurídica.

Juntados-e a estrutura jurídica à estrutura física, isto é, o Direito Administrativo às repartições e serviços, obtém-se um conjunto ao qual se denomina — *Administração Pública*.

Não há, pois, que confundir governo e administração.

Governo é o órgão que concebe, planeja, orienta; administração é o aparelho que executa.

O governo é estruturado em poderes, em entidades do mesmo nível, sem relações de hierarquia; a administração é constituída de órgãos integrados num sistema de subordinação.

O governo não fica sujeito a fiscalização externa: os seus atos são controlados pelas relações recíprocas entre os diversos poderes integrantes; a administração, ao contrário, é sempre fiscalizada, interna e externamente.

Os elementos do governo são escolhidos por eleição e para tempo determinado; possuem mandato. Entre nós — e não em todos os lugares — apenas os juizes escapam à regra. Na administração, ao contrário, a seleção obedece a concurso ou é livremente feita, por tempo indeterminado.

No governo não há gradação hierárquica: seus diversos elementos não se subordinam uns aos outros — Presidente da República, Senador, Deputado, Governador etc. . . , nenhum tem autoridade sobre o outro; todos são autônomos, se bem que merecedores de honras e prerrogativas diferentes. Na administração, ao revés, o fundamento reside, justamente, na existência de chefes e subordinados; a administração só funciona porque, nela, alguém pode mandar para outros obedecerem.

Não há, pois, que confundir governo e administração.

Num problema administrativo há sempre duas coisas a considerar:

- a política
- a realização.

A política administrativa corresponde à estratégia na Ciência Militar; a realização, por sua vez, corresponde à tática. Orientar, determinar os rumos, impor o objetivo, tudo isso constitui política administrativa; considerar os meios e a forma de alcançar o resultado requerido, isso constitui problema de realização.

Poder-se-á dizer, então, que a política administrativa visa ao planejamento, e que a realização visa à execução. Guarde-se, porém, o crítico de admitir, nestas considerações, a defesa da tese exdrúxula de que, planejando, nada se executa, ou de que, executando, nada se planeja.

Em verdade, quem planeja executa alguma coisa e quem executa deve, freqüentemente, planejar. O que se pretende, com essa separação, é apenas fazer sentir a predominância absoluta de uma dessas fases do fenômeno administrativo.

Ora, planejar, conceber, idealizar é função de governo; executar o que foi concebido, idealizado, planejado, é função de administração.

Governo é o órgão que orienta; administração é o aparelho que obedece.

Ainda recentemente, no caso do petróleo, a separação surgiu nítida, completa.

Até há bem pouco tempo não possuía o Brasil uma política definida em matéria de petróleo. Definir essa política, fixar os rumos a seguir — essa a tarefa do governo e não do administrador.

Depois de longos e minuciosos debates, foi estabelecido que o petróleo, no Brasil, seria monopólio do Estado, realizando-se tôdas as fases do problema por intermédio duma sociedade de economia mista.

Estava fixada a política administrativa.

Para fazê-lo, todavia, deveriam ter sido considerado os diversos fatores ecológicos preponderantes. Não cabe discutir agora se realmente o foram.

Essa fase pertenceu ao Governo; nela funcionaram os dois Poderes que se associam na elaboração das leis — O Legislativo e o Executivo.

Fixada, contudo, a diretriz a seguir; terminadas as considerações impostas pela Ecologia Administrativa, findava-se a ação governamental.

A materialização da idéia pertence à administração.

A essa é que cabe tornar realidade a *Petrobrás*; tirá-la do nada, dar-lhe forma, pô-la em funcionamento, para conseguir dela o objetivo visado pelo governo.

Nessa fase de realização, na etapa executória, não há mais lugar para a Ecologia Administrativa.

E é nessa fase que surge o técnico em administração.

O Técnico em administração assemelha-se ao construtor de um edifício. Quem resolve onde, como e quando deverá ser o edifício construído não é o construtor, mas o proprietário; quem resolve onde, como e quando se deverá levar a efeito um empreendimento administrativo não é o técnico, mas o governo.

Recebendo, entretanto, o encargo de dar realidade concreta àquilo que foi decidido, começa o técnico a agir, e o fará, sem dúvida, consoante os princípios e regras da Ciência da Administração.

E' aí, então, que se aplicam os ensinamentos de FAYOL, de TAYLOR, de URWICK...

Saber qual o tipo estrutural do órgão, se convém ou não organizar por propósito, por processo, por lugar ou por clientela; fixar a linha de autoridade, verificando a conveniência do tipo *staff*, do tipo funcional, do tipo linear ou do tipo misto etc. . . , isso, sim, é técnica de administração.

Separar as atividades, agrupar as homogêneas, coordená-las e traçar as normas de funcionamento, introduzindo métodos e processos racionais, tanto na execução como na direção dos serviços etc. . . , isso também é técnica de administração.

Fugir a tais coisas, é fugir portanto, à Ciência da Administração, confundindo questões e problemas dissemelhantes.

Não há outra maneira de operar em administração, seja pública ou privada; não há outra maneira de concretizar a concepção administrativa do governo, tornando-a realidade.

Tudo isso já começou a ser feito pelos técnicos que estruturam e devem por em funcionamento a *Petrobrás*.

Eles devem usar agora aquela receita, que alguns — sem fundamento científico — prescrevem pejorativamente:

“Tome duas doses de FREDERICK W. TAYLOR, adicione duas porções de HENRY FAYOL e uma de L. URWICK, agite bem e beba até a última gota.

“Essa tisana foi recomendada como remédio para qualquer mal administrativo que pudesse ser descoberto, sendo, na maioria dos casos, considerada certa a cura.”

E é a pura verdade o que se disse.

Valendo-se de FAYOL, de TAYLOR, de URWICK e de outros Mestres da mesma envergadura, está o técnico em administração capacitado para diagnosticar todos os males possíveis e aplicar a terapêutica adequada.

O que êle não poderá fazer — e isso pelo simples motivo de que não é matéria de sua competência — é fixar uma política administrativa, impor uma orientação, determinar uma estratégia conveniente.

Distinguindo assim, com a nitidez que merece, ambas as fases do processo administrativo, livramo-nos de relegar a segundo plano os princípios que ainda continuam dominantes, e mais ainda o de subestimar os grandes Mestres que os estabeleceram, e dos quais se tem valido a administração nos seus acertos.

SUMMARY

1. *Ecology defined. Administrative ecology, a neologism coined by the author; its meaning explained.*

2. *Consideration of various factors an imperative of administrative planning: geographical, demographical, technical and legal.*

3. *Administrative ecology not comprised within the scope of administrative executive techniques.*

4. *Government defined. The two separate but complementary systems, viz. a juridical structure and a physical or material structure. Public administration as the result of the integration of the two. Government in its narrow sense, contrasted with administration. The structure of government analyzed.*

5. *The twofold aspects of any administrative problem: policy making and execution of services. The specialists in executive techniques (experts, “técnicos de administração” according to the Brazilian official terminology) concerned only with the latter aspect. The role of such specialists discussed. The pertinence of the teachings of FAYOL, TAYLOR, URWICK et al.*

Se o chefe registra atos e fatos contrários ao servidor, deve também, por uma questão de justiça, anotar aquilo que represente crédito para o funcionário.

LEWIS MERIAM, *Problemas de Administração de Pessoal*, p. 241.