

A Base Ecológica da Administração Pública

ROSCOE C. MARTIN

(Professor da Maxwell School of Public Administration
— Universidade de Siracusa, Estados Unidos)

O presente artigo é o segundo de uma série de ensaios de autoria do Professor Roscoe C. Martin sobre matéria de administração pública. A série, uma vez completa, será editada sob a forma de monografia, no inverno de 1952, pelo Instituto Brasileiro de Administração, da Fundação Getúlio Vargas.

NÃO há muitos anos era costume quase universal (e, infelizmente, ainda o é, pelo menos em certos setores) pensar na administração pública em termos de mecânica. Dêsse modo, administração seria, em grande parte, uma simples questão de estrutura e funcionamento, e diria respeito ao “manejo de homens e materiais”, tornando-se maleáveis os seus mais complexos problemas nas mãos daqueles que conhecem o segredo das fórmulas da administração científica. “Tome duas doses de Frederick W. Taylor”, dizia a receita, “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.

Notamos por toda a parte que, nos últimos anos, os “princípios” da administração científica perderam, para o estudioso de administração pública, um pouco de sua magia (1). Hoje, a administração, em geral, é menos considerada como uma questão de organograma e diagrama e mais como um empreendimento que envolve as atividades múltiplas e de amplo alcance dos seres humanos, com tudo o que isto implica, o que significa, por um lado, implicitamente, que a administração pública é muito mais do que uma simples “gerência” e, por outro, que essa administração não pode ajustar-se ao padrão que lhe foi determinado pelo pessoal da “administração científica” e ainda que as noções doutrinárias de que resultará a “eficiência” no serviço público (a cujo respeito eu terei algo mais para dizer em outro ensaio) devem ceder

seu lugar ou, pelo menos, modificar-se diante da premente necessidade de examinar os problemas do homem na administração pública.

Uma quarta consequência da maneira de ver essa administração nos leva a considerar a importância do fator “meio ambiente”. Dizem que a administração não pode ser estudada (observada, analisada, documentada) significativamente senão em termos do clima em que ela se processa. Luther Gullick faz referência “... a complexa e mal compreendida interdependência dos fatores sociais, econômicos, políticos, militares e mesmo climáticos e pessoais...” que exerceram influência sobre o comportamento da administração nos Estados Unidos durante a II Grande Guerra (2). Esse trecho lembra o truismo de que a administração não opera no vácuo mas, sim, afeta e é afetada por tudo o que a cerca. O meio em que ela opera pode ser analisado, tendo em vista o propósito a cumprir, de três pontos de vista. Em primeiro lugar, há os fatores que são de caráter *físico* ou *natural*: eles dizem respeito a elementos como geografia, recursos naturais e o modo de vida das pessoas. John Gaus retirou da biologia o termo “ecologia” para cobrir essa categoria de influências (3). Em segundo lugar, está a estrutura constitucional (governamental) dentro da qual a administração funciona. Em terceiro, há uma trama complexa e subterrânea de relações entre indivíduos dentro da maquinaria administrativa, trama essa que foi chamada, recentemente, de “organização informal”. Visa este ensaio à análise de cada uma dessas categorias, num esforço para contribuir com algo mais para o entendimento dos fatores do meio ambiente que afetam a administração pública.

A ECOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dos fatores ecológicos, os que interessam a geografia são, talvez, os mais óbvios, desde que estão, certamente, situados entre os mais importantes. Quem ainda não ponderou a significação da topografia e, principalmente, das montanhas

(1) Vide o primeiro artigo desta série publicado na *Revista do Serviço Público*, Ano XIV, Vol. IV, N.º 3, dez. 1951, sob o título de “Sobre a Natureza da Administração Pública.”

(2) Em seu *Administrative Reflections from War World II* (Universidade de Alabama, 1948, pág. 15).

(3) Vide Capítulo I de *Reflections on Public Administration* (Universidade de Alabama, 1947).

para os governos? (4) No Brasil, o sistema de montanhas é extremamente importante, desde que até hoje ele serve de muralha que separa a faixa litorânea oriental, estreita e plana, do vasto interior. São perfeitamente visíveis os quatro efeitos dessa disposição física sobre certos fatores como o transporte, as comunicações e, também, sobre a amálgama administrativa do país. As montanhas têm, ainda, outro efeito administrativo lógico: elas fazem com que os grandes rios, em longos trechos, corram para o interior e não para o mar, o que afeta os serviços de abastecimento d'água às grandes cidades situadas no litoral, principalmente o Rio de Janeiro. É evidente, por exemplo, a influência que esse fator exerce sobre a saúde (afetando, principalmente, problemas básicos como os de saúde pública). Um segundo fator geográfico de significação fundamental é o representado pelas grandes distâncias que devem ser percorridas. Um país como a Suíça é uma unidade compacta, não obstante a existência de grandes barreiras naturais, isso porque, ali, as distâncias são facilmente transpostas. O Brasil, ao contrário, é um país que tem quase a superfície de um continente e a combinação de grandes distâncias com outros fatores físicos exerce poderosos efeitos sobre o seu sistema administrativo. Tem-se afirmado que o plano de colonização acarreta o enquistamento de grupos de populações separados uns dos outros por grandes extensões de terra desabitada, que as capitais dos estados estão nessa situação e que os resultados desses fatos, pelo menos de um deles, é um alto sentido de regionalismo. (5) Na linguagem administrativa, isto significa que há forte resistência local ao governo central e que o sistema federativo brasileiro enfrenta o problema de uma ordem não experimentada, via de regra, pelos demais países da América Latina. A chamada revolução constitucionalista de São Paulo é de data bastante recente para dispensar qualquer exame profundo, muito embora se deva notar que nada teve a ver com o problema básico do federalismo. Pode-se observar, também, que a posição central de São Paulo, com estados menores e mais pobres por todos os lados, é a melhor garantia contra o sucesso de um possível movimento separatista no futuro.

Outras considerações geográficas que mereceram menção, mesmo num ligeiro estudo, são o clima, os rios e as florestas. Toda a perspectiva do Brasil sofre a influência do clima tropical e subtropical que predomina sobre uma grande parte

de seu território. Quem quizer um exemplo específico da relação entre o clima e a administração não precisa ir muito longe. Basta recorrer à imprensa diária que registra as críticas condições do nordeste flagelado pela seca, com o povo dependendo do governo para sua subsistência. Mencionaram-se já os grandes rios do país que são um dos principais meios de transporte e comunicação no interior e, por isso, um dos principais fatores da coesão do país, fatores esses que oferecem, potencialmente, a energia elétrica de que tanto depende o progresso econômico da nação. O papel das grandes florestas e, na verdade, da flora de todo o país, é, também, de importância fundamental para o governo porque afeta vitalmente questões como a de processo de colonização, de densidade de população, de saúde e de nível de vida.

Essas poucas observações gerais visam, apenas, a chamar a atenção para o significado dos fatores geográficos no estudo da administração. Toda a "ciência" da geopolítica, aperfeiçoada pelos alemães, antes e durante a última guerra, representa o enlace entre a geografia e a política, muito embora certos competentes observadores sustentem, agora, que as teorias do Dr. Haushofer constituem uma falsificação de verdades que muitos consideram fundamentais. Em qualquer caso, não é preciso aceitar as doutrinas da geopolítica para concluir que os administradores e a administração muito têm que aprender com o estudo da geografia, cuja influência sobre o governo deve ser sentida por todos os lados.

Um segundo fator ecológico é o encontrado nos recursos naturais de um país. O comércio internacional brasileiro há muito depende, em relevante parte, das necessidades mundiais de borracha, e a história do Estado do Amazonas e, mais ainda, a de sua capital, pode ser escrita em função da história desse material. A exploração de novas fontes produtoras de borracha nas Índias, borracha essa que, por ironia, é de origem brasileira e, mais recentemente, o aperfeiçoamento do processo de produção de borracha sintética, libertou outras nações de sua posição de dependência dos seringais do Brasil, com graves prejuízos para esse país no comércio internacional. De modo similar, a história de Minas é em boa parte, a história da exploração de suas jazidas de minerais, sintetizando, também, de modo dramático, a história de uma cidade, Vila Rica, a própria história do Estado a que ela pertence. Relativamente aos produtos agrícolas foi o açúcar que primeiro caracterizou a economia brasileira, seguido do algodão e, agora, do café. A mudança do prestígio econômico de um produto para outro reflete-se, internamente, na transferência do poder e da influência do nordeste para o sul e, mais especificamente, no espetacular desenvolvimento de São Paulo. Hoje, dá-se importância ao desenvolvimento dos enormes recursos em minérios de ferro que o país possui demonstrando Volta Redonda, de maneira flagrante e inequívoca, suas possibili-

(4) Muito embora o problema da administração pública possa ser, normalmente, discutido em termos gerais, muito lucrará uma análise dos fatores ecológicos com uma referência específica. Por isso, relacionei, o mais intimamente possível, com o Brasil, um trecho de meu ensaio, usando os exemplos fornecidos pela história e pelos sistemas social e econômico do país quando forem úteis. Será óbvio, de certo, que tudo o que se diz aqui a respeito do Brasil poderá aplicar-se, com certas modificações, a qualquer país!

(5) PRESTON E. JAMES "Forces for Union and Disunion in Brazil" (*The Journal of Geography*, Vol. XXXVIII, N.º 7 — out. 1939, pág. 260-266).

dades. Em perspectiva imediata estão as importantes explorações de petróleo desde que, apesar da produção de óleo ser ainda insignificante, há abundante prova de que os depósitos dêsse material existentes no país são riquíssimos. Dos recursos básicos que possibilitaram a outras nações desenvolverem um sistema industrial poderoso e equilibrado, o Brasil parece necessitar, apenas, de carvão em quantidade suficiente. Tudo indica, porém, que o país entrou num período de substancial progresso industrial.

Pouca gente poderá pensar que, em progresso, isso não será benefício para o Brasil e para seu povo. Por mais de duzentos anos a nação brasileira serviu de colônia para sua mãe pátria e, por mais de 100, viveu mergulhado num tremedal de idéias coloniais. Só de uns 50 anos para cá, pois, ousou o país pensar no aproveitamento de seu potencial interno e em granjear o respeito internacional, coisas a que seus recursos lhe dão indiscutível direito. Contudo, seu rápido progresso no campo da economia industrial fez com que o povo brasileiro se visse a braços com problemas de uma ordem até então desconhecida para ele. Pode-se optar, porém, entre a exploração desenfreada que o país tantas vezes experimentou no passado e o desenvolvimento controlado e sistemático para o qual procura normalmente caminhar. Na opção que deve fazer, o papel do governo é decisivo. O ponto crucial é, no entanto, expansão sem inflação. Os problemas de saúde, bem-estar, educação, complexos e onipresentes no momento podem decuplicar-se se a expansão econômica em perspectiva se transformar no *boom* que é próprio de situações dessa espécie. Há evidência de que as altas autoridades governamentais têm completa ciência das vantagens e perigos latentes dos elementos a mão, e que estão empenhados enérgicamente na busca de uma fórmula que submetam e mantenham sob controle os fatores potencialmente explosivos.

O povo afeta a administração em dois importantes sentidos. Primeiro, é ao bem-estar do povo que a administração dedica suas energias: o povo constitui o principal objeto do interesse do administrador e, de várias maneiras, participa do processo de administração (6). Segundo, o povo é o elemento básico na disposição ecológica da administração pública. A espécie de povo, onde e como vive são fatores que exercem influências determinativas sobre o papel da administração. E' esse último aspecto do povo em sua relação com a administração pública que desejo examinar aqui.

São várias as características ecológicas do povo. Pode-se mencionar, em primeiro lugar, o crescimento da população. A do Brasil, por

exemplo, aumentou, constante e rapidamente, nos últimos anos. Esse aumento foi de cerca de 30.000.000, em 1920, para (população estimada) de 55.000.000, em 1952. Isto resultou, em parte, do aumento anual de cerca de 2 por cento a mais da natalidade sobre mortalidade e, noutra parte, da imigração. Em segundo lugar, pode-se notar a distribuição de idades pela população. O Brasil tem uma alta taxa de natalidade, conforme já acentuamos e se tem, por outro lado, um alto índice de mortalidade, o resultado líquido é, não obstante, uma população jovem e em fase de crescimento. Outro resultado secundário, mas, também, muito relevante à família numerosa, fenômeno característico de um sistema econômico pré-industrial. Um terceiro aspecto da população brasileira é a facilidade de movimento que se reflete nas populações decrescentes de certas localidades e no crescimento desordenado das de outras em virtude da imigração. A corrente migratória é, ainda, o quarto aspecto, perfeitamente identificado no rápido crescimento das cidades, na proporção da mudança que se opera, isto é, a mudança da sociedade rural para a urbana e o aparecimento do problema metropolitano.

Esses vários aspectos da população exercem importante e direta influência sobre a administração. O crescimento de uma população necessitada representa pesados encargos para todos os serviços do governo e, quando esse crescimento é extremamente rápido, como no caso do Brasil, durante vários decênios, esses encargos, proporcionalmente, se multiplicam. Os problemas relativos à saúde e à educação são, especialmente, difíceis, quando a população é jovem e aumenta rapidamente, muito embora o realce dado aos problemas dêsses dois setores não implique no fato que os dos outros sejam menos importantes, isto é, os de recreação, por exemplo, que são quase tão sérios quanto os de educação e saúde. O tamanho das famílias constitui problema grave porque tem relações com o da habitação; e se torna, ainda, mais importante quando a nação executa um programa de construção de casas em ritmo acelerado, como provavelmente acontecerá aqui em futuro próximo. Há concordância geral com a tese de que o Brasil necessita de gente, principalmente em seu vasto interior. Contudo, não seria impróprio observar que os imigrantes trazem consigo sérios problemas de assimilação e ajustamento ao sistema econômico e social do país, especialmente quando chegam subitamente e em grande número. As correntes migratórias, por outro lado, podem despovoar certas áreas, desertando os prédios escolares e as estradas e não aproveitando outras obras públicas, ao mesmo tempo que criam uma impossível exigência de aproveitamento de outras. Isto toma aspecto ainda mais dramático em face do crescimento dos centros metropolitanos onde os problemas de abastecimento de água, de remoção de detritos, de promoção de saúde, de habitação, transporte, regulamentação do tráfego (e estacionamento), problemas esses que se tornam críticos

(6) Explorei, de modo sumário, esse tema no artigo anterior, publicado nesta Revista sob o título "Sobre a Natureza da Administração Pública".

quando se trata de prestação de serviços elementares de polícia e bombeiros. E' claro que, tanto aqui como em qualquer outra parte, a tarefa da administração é difícil. Vale a pena notar que a proporção entre a população urbana e a rural se relaciona diretamente com o estado do desenvolvimento econômico de um país e que o crescimento das cidades é, na verdade, uma concomitante do aparecimento do sistema industrial. O padrão que o desenvolvimento urbano (e industrial) cria, no entanto, não é previsto, e o papel do governo no estabelecimento dum padrão, conforme afirmei noutra ocasião, pode ser decisivo. Muito embora nenhum demógrafo possa ficar satisfeito com esse rápido e inconseqüente tratamento do problema da população, êle bastará para dar idéia de alguma coisa sobre a natureza desse problema em sua relação com a administração pública.

A tecnologia, como um elemento na ecologia da administração pública, pode ser considerada dos pontos de vista do desenvolvimento material e da adaptação social, usando, no caso, uma distinção feita por John Gaus (7). Com respeito à tecnologia física, o exemplo mais óbvio ao nosso dispor é o encontrado no progresso do vapor como fonte de energia. O Brasil é um país tão jovem do ponto de vista industrial que escapou das muitas conseqüências, quer boas, quer más, do movimento industrial do último século. Êle não possui sistema fabril no sentido do que dispõe a Inglaterra, por exemplo, muito embora esteja, rapidamente, criando um idêntico. Outros progressos tecnológicos, porém, encontram êste país disposto e em condições de aproveitá-los. Assim, a eletricidade encontra matéria-prima abundante (sob a forma de potencial hidrelétrico) e em mercado em *franco* processo de expansão. Os motores de combustão interna e seu principal decorrente, o automóvel, encontraram também, aceitação geral e estão exercendo sua influência característica sobre a economia do país. Nos últimos 20 anos, o avião tornou-se eficiente como meio de comunicação. Êle encontrou no Brasil, conjugados, um sistema relativamente mau de transportes e grandes distâncias a percorrer, o que garantia, previamente, o rápido emprêgo e a pronta expressão do tráfego aéreo. Simultaneamente, o aperfeiçoamento do rádio acarretou verdadeira revolução nas comunicações, contribuindo, de modo relevante, para a solução de um dos mais graves problemas do país. Dêsses grandes progressos tecnológicos, todos êles (exceto o vapor e a eletricidade) são produtos deste século e, tendo em vista todos os propósitos práticos, a eletricidade, também, pode ser assim considerada. E' interessante o fato de que os países que estavam mais atrasados tecnologicamente antes de 1900 estão, agora, em condições de pro-

gredirem mais rapidamente no desenvolvimento de seu sistema industrial, desde que não são embaraçados por uma organização industrial obsoleta e podem construí-la, dos alicerces às cúpulas, à sua vontade. Isso constitui um axioma em todo o *front* tecnológico: estradas construídas há 40 anos ou hoje, estão desgastadas ou são obsoletas. Os aeroportos construídos há 10 anos são, agora, inadequados. A aceleração no ritmo de reformas é a característica primacial da nova era tecnológica.

Conforme assinalai com respeito aos recursos naturais, como êste país passa, agora, por um desenvolvimento industrial considerável e rápido, pode-se vaticinar, com bastante segurança, que a revolução em perspectiva se apoiará em base tecnológica revolução essa que terá, na verdade, num importante sentido, um caráter tecnológico. O Brasil está em condições de muito lucrar com os grandes progressos do último meio século: é, em muitos e importantes sentidos, um país de pioneiros em todos os seus quatro séculos de história; não tem um sistema fabril embaraçoso e gasto, e pode instalar, de início, nova e eficiente maquinaria. Só as estradas de ferro constituem problema sério, devido a serem antiquadas; mas isso não parece ser questão insolúvel. Quanto ao mais, os horizontes são amplos e o caminho convidativo.

Na transmutação de uma economia colonial extrativa para um sistema industrial e urbano auto suficiente, pode não haver substitutivo para uma administração vigorosa e eficiente. Ponho de lado um sumário dos problemas administrativos em que uma tal metamorfose implicará para realçar as oportunidades que se abrem para o governo no advento do que poderá ser a era de um desenvolvimento industrial realmente grande. Parece que há pouca dúvida de que ocorrerá a expansão. O sentido que ela há de tomar, porém, depende, em grande parte, da ação governamental com respeito a questões como as de política fiscal interna, inversões particulares e governamentais, inversões de capital estrangeiro e regulamentação e controle no interesse público. Acima de tudo, granjeará o governo a reputação de ter procedido com inteligência ou vulgaridade, de ter sido honesto ou excuso no tratamento dos negócios públicos, de ter feito uma boa ou má administração. Assim, o labirinto dos fatores ecológicos, com raízes, na tecnologia física, tanto será causa como efeito: exercerá sua influência sobre o *tonus* e a *têmpera* da administração e será, materialmente, modificada, em seu desdobramento pela administração.

A tecnologia social diz respeito aos instrumentos e processos institucionais criados pelo homem a fim de adaptar a natureza e, particularmente, seu meio físico, às próprias necessidades. O principal instrumento institucional será prontamente identificado como sendo o próprio governo que é o mais penetrante de todos os mecanismos sociais. Outros, por exemplo, são encontrados na Igreja, nos consórcios, nos sindicatos. Deixo de fazer outras referências à Igreja salvo para assinalar que as práticas religiosas exercem uma profunda

(7) *Op. cit.* Pode-se descobrir certos paralelos entre o presente ensaio e o do Professor Gaus, cuja classificação considero muito útil no desenvolvimento de meu raciocínio.

influência sobre a administração em setores como o da educação, para citar, apenas, um! Quanto ao governo, às empresas e aos sindicatos, pode-se dizer que são as três colunas em que se apoia a prosperidade do Brasil e o bem-estar de seu povo. A sociedade por ações é necessária como meio de canalizar capital para o campo dos negócios e da indústria; o sindicato é necessário porque por seu intermédio se dá ao trabalhador meio de manifestar-se em seus entendimentos com a classe patronal, assim como a oportunidade de participar da própria direção das empresas mais progressistas. O papel de governo não é simplesmente o de mediador entre os dois (muito embora aquele aspecto de sua tarefa não seja importante). Mas o estimulador e, também, o de promotor. De seu sucesso na harmonização positiva do trabalho com o capital dependerá, em parte considerável, o destino da política econômica da administração. As empresas, os sindicatos, o governo, formam uma trindade, como a bíblica, acontecendo, porém, que nesta o governo é o mais importante elemento.

Um fator ecológico da mais grave importância para a administração pública está consubstanciado nas crenças, tradições, preconceitos e hábitos do povo. O sentido do sertão como modo de pensar a respeito do interior do Brasil é, de certo, familiar para todos. Outros países têm os seus sertões. O velho sul, nos Estados Unidos, é, por exemplo, o berço da tradição sertaneja do país, tradição essa que, segundo suspeito, exerce influência igualmente poderosa sobre os respectivos governos. Considere-se, além disso, a significação do regionalismo já mencionado para a administração. Ele constitui um contra-peso eficiente que se antepõe à tendência para a centralização como já vimos. Ponderemos, também, sobre a velha praxe do exercício múltiplo de cargos públicos em relação com o princípio do sistema do mérito, segundo o qual ninguém pode ocupar mais de um posto no serviço público. O que dizer da preferência brasileira pelo lucro pronto e fácil, através de investimentos em imóveis, por exemplo, em face da imperativa necessidade nacional de empregar capitais em empreendimentos que dêem lucros mais modestos (mais seguros e mais certos no entanto) através dos anos? Essa modalidade de idéias e de práticas firmou-se num longo período de anos. Está sujeita à importante modificação antes de uma emergência que se assemelha a uma catástrofe?

Esta pergunta sugere que há casos de catástrofe — incêndios e inundações (de caráter local) e guerra (de caráter internacional) que são suficientes em seu impacto para mudar o curso da administração pública, rápida e violentamente. Sugere, além disso, que, na falta de uma necessidade premente, o governo age dentro dos limites estabelecidos pelos hábitos de pensar de seu povo. Esses limites são flexíveis, é verdade, mas não deixam de ser reais. A administração que não leva na devida conta os desejos do povo, não

pode durar muito. Esta é outra maneira de dizer que, no governo, a opinião pública é soberana!

Em todo o presente ensaio, fizeram-se repetidas referências ao significado da chefia na administração pública. Em um outro, planejado para esta série, será tratado mais detalhadamente esse assunto. No momento, basta observar que os inúmeros elementos que, em conjunto, constituem as bases ecológicas da administração pública, são, pôr assim dizer, apenas persuasivos e susceptíveis de modificações em sua totalidade, em virtude de uma orientação enérgica, competente e esclarecida. Os líderes são, em certa dose, os intérpretes das tendências que se manifestam, isto é, eles são os que avaliam toda a situação dominante. Churchill e Roosevelt são exemplos contemporâneos de líderes que interpretam, corretamente, tudo o que os cerca enquanto Hitler e Mussolini poderão ser considerados como exemplos de líderes cuja capacidade de interpretação do próprio meio é má. Não pretendo reduzir esses quatro personagens ao papel de meros intérpretes, isso porque eles modificaram certamente, e de maneira notável, seus ambientes, conforme eram por eles afetados. Insisto, porém, na afirmativa de que a base ecológica da administração pública é um elemento de primacial importância na determinação dos rumos que a política governamental deve seguir. Um administrador enérgico e vigoroso pode ter esperanças de reajustar o meio em que atua. Na verdade, o que não pode é ignorar esse meio.

SIGNIFICADO DA ESTRUTURA CONSTITUCIONAL

Outro aspecto do meio em que opera a administração pública é o encontrado na estrutura constitucional, de acordo com a qual funciona a administração. A palavra "constitucional" não é aqui empregada no sentido estrito, mas como um sinônimo de "governamental". O problema passa a ser, então, o de examinar-se os aspectos do sistema constitucional ou governamental que exercem (ou podem exercer) importante influência sobre a organização e os processos de trabalho da administração. Tais aspectos, no que pesem os propósitos deste ensaio, são seis. Identificando-os e analisando-os, não estou empenhado em obter precisão técnica em termos de conceitos filosóficos; ficarei contente levantando certas questões básicas e relevantes para o estudo da administração pública.

A questão mais fundamental que pode ser formulada com respeito a qualquer governo é a seguinte: *Qual é a sua base?* Seu caráter é ou não é democrático? Atualmente quase todos os governos se dizem democráticos mas nem todos realmente o são! Democracia implica em participação do povo na tomada de decisões e na escolha dos que governam e, ainda mais, na participação da maioria da população adulta e não de uma minoria seleta e reduzida. Um governo cujas decisões básicas relativas à política pública

são tomadas por indivíduos auto-nomeados ou por grupos que não são responsáveis perante o povo, quer de fato, quer teoricamente, não pode ser adequadamente considerado como democrático, pouco importando o quanto pareçam benéficos os resultados que consegue obter.

Por isso, são questões pertinentes: quais as autoridades públicas que são eleitas pelo voto popular? As eleições são realizadas com razoável frequência e é o povo devidamente informado a seu respeito? São os pontos de vista significativamente diferentes apresentados nas campanhas que precedem a uma eleição? Estão os candidatos em condições de concorrerem aos postos? Qual é a amplitude do sufrágio? Os requisitos exigidos do indivíduo para que possa ser eleitor são baseados em motivos razoáveis e relevantes e não falsos e artificiais? Até que ponto os eleitores qualificados votam realmente? Corresponde, de fato, o governo à vontade popular ou sua adesão aos princípios democráticos é puramente formal?

A resposta a estas e a outras questões revelará se o governo de um determinado país é ou não democrático. A forma não é o fator decisivo como, também, não o é a observância formal de regras fixas de conduta, isto porque a democracia é, essencialmente, coisa do espírito; é uma maneira de viver e de pensar a respeito da vida! Um antigo colega, refugiado erudito de uma das universidades alemãs, me disse, no princípio da década de mil novecentos e quarenta: "Como é grandioso viver-se na América. É tão bom ter-se a certeza de que, quando batem à nossa porta às sete da manhã, só pode ser o leiteiro!", Democracia significa segurança pessoal no lar! É importante a compreensão de que ela quer dizer, exatamente, isto! Todo o movimento de pessoas nos centros eleitorais no dia da eleição não valeria nada a não ser que trouxesse consigo uma sensação de tranquilidade para o indivíduo, sensação essa que o cidadão pode sentir quando considera como um fato indiscutível a liberdade pessoal e a justiça, com plena convicção de que sua confiança não será desvirtuada.

A base em que se apóia um certo governo determinará qual a essência de seu sistema administrativo e, também, sua própria forma. A não ser que o servidor público seja considerado um mero autômato, deve-se concluir que seu comportamento como membro do serviço civil de um estado autocrático será muito diferente daquele que se espera do servidor público numa democracia. Esse tema, foi desenvolvido no primeiro ensaio desta série, principalmente no trecho intitulado *Administração Pública e Finalidades*. A influência do meio sobre o servidor público é objeto de análise naquela parte desta monografia que trata da organização informe. Podemos, então, concluir, no momento, atribuindo o realce à idéia de que há um mundo de diferenças entre a administração num estado democrático e num estado autocrático, sendo instrutiva, neste particular, uma

comparação entre a Inglaterra Democrática e a Alemanha Nazista.

Uma segunda questão básica é a seguinte: *é o estado (do ponto de vista prático, o governo) republicano ou monárquico?* A resposta a esta pergunta pode, de modo autêntico, revelar mais a tradição nacional do que os fatos relevantes a respeito do governo. As grandes diferenças entre governos não resultam da forma mas, sim, do espírito. Um governo de forma monárquica pode ser tão democrático quanto o republicano, conforme o demonstra a Grã-Bretanha. Segue-se daí, que esta segunda questão não é tão significativa como a primeira, muito embora valha a pena tê-la na mente. Não obstante, o Japão foi governado sob um regime de monarquia medieval até 1940 e o seu Imperador, assim como tudo o que simbolizava, deve ser levado em conta em qualquer explicação racional da vida do país daquela data em diante. Não menos importante, porém, entre os instrumentos à disposição da classe governante japonesa, foi o seu serviço civil subserviente, apesar de ser também eficiente.

Uma questão de maior relevo é, porém, a que se segue: *Como está organizado o poder executivo?* As disposições mais usuais são as dos sistemas de gabinete (parlamentar) e presidencial. No primeiro, o gabinete é responsável perante o legislativo que desempenha o principal papel. No sistema presidencial, por outro lado, o poder executivo está nas mãos de um presidente eleito que cumpre o seu mandato por um período determinado e cujas relações com o legislativo são de igual para igual. Há, nesse caso, uma separação entre o parlamento (congresso) e o presidente, muito embora o grau dessa separação dependa de muitas circunstâncias que estão fora do alcance deste ensaio.

A descrição dos sistemas parlamentar e presidencial é, de modo patente, bastante inadequada, mas fornecerá uma base sólida para a formulação de um certo número de questões que darão idéia da natureza do problema. Como será a liderança executiva (administrativa) nesses dois sistemas? Como serão as variadas relações entre a política e a administração? Como se fará a delegação do poder regulador do legislativo ao executivo em cada sistema? Como será afetada a cooperação entre o legislativo e o executivo pelas diferenças das relações existentes entre eles? E o sistema de responsabilidade administrativa?

Esta lista de perguntas está longe de ser exaustiva. Ela revelará, no entanto, alguma coisa dos problemas criados para a administração pela organização do Poder Executivo!

Outra feição do mesmo problema é a que nos é sugerida pela seguinte pergunta: *os poderes de governo são divididos funcionalmente?* As questões levantadas acima bastam para mostrar qual é a índole das dificuldades quando os poderes são divididos entre o parlamento (congresso) e o executivo. O caso ainda mais se complica, ultrapas-

sando, mesmo, a capacidade de compreensão quando, além da separação de poderes, encontramos um sistema de freios e contrapesos como o existente nos Estados Unidos. Têm-se afirmado que esse sistema (isto é, o dos Estados Unidos) impossibilita ou torna mais difícil a aplicação integral dos cânones da boa administração.

Nesse caso, é extremamente difícil de pôr-se em prática uma liderança executiva: o Congresso não se dispõe a conceder ao presidente os poderes necessários e adequados ao exercício de sua função executiva. Ele mantém uma vigilância zelosa sobre os mínimos detalhes da administração. O presidente, por outro lado, poderá ou não obter apoio dos congressistas para suas recomendações e, por outro lado, as diretrizes estabelecidas pelo Congresso nas leis podem ou não ser fielmente seguidas pelo presidente. Os problemas das relações são aqui propositadamente exagerados; mas não há dúvida que existe, realmente, um problema!

Quando à distribuição geográfica dos poderes, a forma de governo é federativa ou unitária? Se o país é de extensão considerável, haverá necessidade de unidades subordinadas. Se estas nada mais forem que subdivisões administrativas, diz-se que a forma de governo vigente no país é a unitária, mas se essas subdivisões tiverem direitos e poderes próprios aliados a uma existência autônoma, independente da vontade nacional, diz-se que a forma de governo é federativa. Em termos mais claros, os problemas que surgem num ou noutro tipo de organização governamental são, via de regra, similares: dizem respeito à distribuição de funções entre as unidades geográficas, à supervisão, responsabilidade, correlações e muita coisa a mais que qualquer observador experiente pode, facilmente, identificar.

No sistema unitário, porém, como o da Grã-Bretanha, esses múltiplos problemas são, relativamente, simples. Isto é, não são *simples*, mas, sim, *relativamente simples*! As decisões básicas num tal sistema cabem ao governo central que usa as subdivisões, mais por conveniência na realização das tarefas superiores de administração. Num sistema federativo, por outro lado, existem dois (ou mesmo três) níveis de governo: o nacional e o estadual, cada um soberano no respectivo campo de competência e perfeitamente garantido no exercício de seus poderes pelas disposições constitucionais. Nesse caso, a questão da correlação administrativa passa a ser uma questão de relações entre governos: todos os problemas existentes num sistema unitário estão aí presentes e, além deles, uma série inteiramente nova de dificuldades que resultam das considerações em torno da divisão constitucional de poderes entre o governo nacional e os estaduais.

Qual é a amplitude do campo de ação a que o estado se dedica? Durante a maior parte do século dezenove as doutrinas do *laissez faire* predominaram, cabendo, então ao governo apenas manter a ordem, a fim de que as liberdades individuais fôssem as mais amplas. Um tal governo

era o agente do que se denominou *estado-polícia*. Em três quartos de século, porém, a área de ação governamental tornou-se cada vez mais extensa sob a pressão de uma nova e mais generosa filosofia do adequado papel do estado. De acordo com ela, o estado é, agora, visto como o servo do povo e não apenas seu protetor, sendo sua divisa a *prestação de serviços* e não a *repressão da violência*. Foram inúmeras as consequências dessa mudança, entre as quais está o desenvolvimento, sem precedentes, da amplitude, custo e funções do governo.

É por si mesmo evidente que o sistema de administração requerido por um pequeno estado-polícia de há cem anos não seria adequado para atender às exigências do *estado-serviço* de 1952. As modificações no escopo da administração pública, ocorridas em virtude do novo conceito do papel do estado (e, também, do governo) ou impostas por esse conceito, são tão básicos, tão multiformes, de tão longo alcance, que tornam a administração dificilmente reconhecível como descendente da que prevaleceu em 1850. Desde então, o governo se ampliou, não só em tamanho mas, também, e consideravelmente, em espécie e complexidade. A contínua revolução tecnológica dos séculos dezenove e vinte não deixou que a administração sossegasse; ao contrário, teve por consequência um governo cada vez mais complicado, em todos os sentidos, em seu campo de ação, nas técnicas empregadas e no equipamento de que se utiliza.

Volto, porém, à primitiva pergunta: quais as tarefas a que o governo se entrega? A forma, a natureza e o espírito do sistema administrativo dependerão, explicitamente, da resposta a essa questão cujo significado para o estudioso de administração pública é impossível realçar, mais do que já se realça.

As questões aqui formuladas e os exemplos apresentados bastam para indicar que existem considerações de ordem constitucional e legal que devem ser levadas em conta na apreciação da base ecológica da administração pública. Desde que o processo de ação administrativa é parte inseparável do esquema geral do governo, deve ele refletir, necessariamente, todas as facetas significativas desse governo e, também, do clima em que opera. Constituição, governo, administração: são entidades distintas, mas, inextricavelmente ligadas entre si.

ORGANIZAÇÃO INFORMAL

Qualquer pessoa que tenha procurado dominar a intrincada trama de uma organização administrativa ou de qualquer organização, grande ou pequena, em qualquer espécie de governo, saberá que o que de fato ocorre ou o que se supõe ocorrer freqüentemente são duas coisas muito diferentes. A lei manda que a coisa será assim e assim; os regulamentos modificam a lei tornando-a executável, e a prática administrativa, por sua vez, modi-

fica esses regulamentos a fim de harmonizá-los com a realidade, conforme esta seja vista pelos que assumam as responsabilidades em grau superior. As diretrizes que o legislativo lança na mó administrativa, sob a forma de uma lei, são, num certo sentido, a exposição de uma esperança, a expressão de um desejo. A máquina administrativa faz o que pode para dar sentido a essa expressão na prática, sem se desviar demasiadamente dos propósitos visados de início. As modificações realizadas pela administração podem ser mínimas ou podem ser drásticas. De qualquer modo, porém, não há dúvida de que elas ocorrerão.

Uma importante razão disso é a encontrada no fato de que a máquina administrativa é formada de células que são homens e não quadrados, retângulos e círculos, como os encontrados nos organogramas. Dificilmente se poderia esperar que essas células se comportassem como algo que não fôsse o que realmente são, isto é, seres humanos. Trazem para o emprêgo um complexo de experiências adquiridas na vida privada, experiências essas que não sofrem uma suspensão temporária quando as pessoas que as possuem são nomeadas para os cargos públicos. Além disso, essas pessoas começarão a acumular uma nova série de experiência no serviço de estado, as quais se apoiarão e modificarão nas experiências passadas e as modificações, sem, contudo, eliminá-las. No amálgama de experiências públicas e privadas do indivíduo, de hábitos de conduta e modos de pensar surgirá uma figura conhecida por servidor público, que ocupa um cargo para o qual foi nomeado e que cumpre seus deveres conforme os coube. No conjunto, as interrelações entre os muitos servidores empenhados na execução de um programa (cada um deles com a respectiva personalidade) pesarão bastante no caráter do trabalho realizado. Tais interrelações têm por resultado o que se pode chamar, na falta de termo melhor, de *organização informal*. Na verdade, a palavra organização não cabe aqui porque os dois membros da expressão acima sublinhada são mutuamente incompatíveis. O que está em jogo não é uma organização em nenhum de seus justos sentidos, mas, em vez disso, um complexo de relações pessoais e oficiais, de indivíduos e de grupos, diretos e incidentes, horizontais ou verticais que determinam como a máquina formalmente descrita funcionará! (8)

Se, conforme afirmei, um simples ser humano (e não uma abstração administrativa chamada "cargo") constitui a unidade básica de uma organização, devemos, então, começar nossa análise da

organização informal fazendo referência ao indivíduo. Vamos buscá-lo no recesso de seu lar. Aí verificamos que é um pai de família, o que quer dizer, conseqüentemente, que ele tem profundas convicções a) a respeito do trabalho das mulheres casadas fora do lar e b) a respeito de educação. Não há meio de evitá-lo: seu juízo está formado relativamente a essas questões e, também, a muitas outras que estão ligadas à manutenção do lar. Verificamos, além disso, que ele é católico e freqüenta a igreja com regularidade, o que o predispõe para a adoção de certas atitudes em face de muitos problemas dos negócios públicos. Uma certa sondagem de seus interesses profissionais revela que ele é formado em direito, atestando suas ligações com a classe o fato de exercer atividade no fôro e ler, regularmente, os periódicos especializados em matéria de direito. Além disso, ele foi diplomado por uma universidade de antiga e honrada tradição — nos Estados Unidos seria Princeton — e não perde oportunidade de usar a velha gravata escolar e confraternizar-se com os rapazes daquela instituição. Para retocar a caracterização, ainda que de modo sumário, ele é um rotariano com voz de tenor, em política ele está inclinado para a facção dos conservadores e gosta de pescaria e de golf.

Esse indivíduo é o nosso servidor público na vida privada. Quem teria coragem de dizer que ele se entrega ao cumprimento de seus deveres oficiais como um homem liberto, sem preconceitos e prevenções? Ele é produto de seu próprio passado e, mais particularmente, de seu meio — muito embora neste ponto passamos ser desafiados pelo psicólogos. Em qualquer caso, ele ingressa na sua repartição, vindo de um meio fértil em muitas coisas além de experiência profissional, de uma formação que modelou todo o modo de viver de que ele não pode escapar, agora que se tornou um servidor público.

Como empregado do governo, as vantagens e o prestígio de sua carreira, as variações e novidades que ela pode oferecer e, de certo, suas perspectivas do serviço público, dependerão do trabalho que lhe cabe executar, dos companheiros que têm e das oportunidades que lhe forem oferecidas e por ele aproveitadas. Talvez tenha ingressado no serviço público como um simples mensageiro do qual os demais servidores estão, pelo menos no começo, distantes como as estrêlas. Suas ligações profissionais na repartição estão limitadas ao ascensorista, ao contínuo, ao encarregado das comunicações e a algumas estenógrafas, cada um dos quais, pode-se observar, tem o seu próprio e pequeno círculo de amigos íntimos. Talvez tenha ingressado no serviço como um técnico de administração recém-saído da faculdade, cheio de energia e de capacidade profissional. Tal indivíduo achará que o serviço civil é vagaroso e ineficaz, motivo porque será ele levado, alternadamente, a realizar grandes coisas ou a contemplar a idéia de suicídio. Uma das poucas pessoas que lhe poderão dispensar simpatia e conselhos é uma senhora que

(8) Os psicólogos sociais estão muito preocupados com as tais *relações informais*. Outros cientistas sociais reconhecem, porém, sua significação fundamental para o entendimento da ação do grupo. O melhor tratamento sumário do assunto foi o que encontrei no ponto de vista de Fritz Marstein Marx sobre administração pública (*Elements of Public Administration* — New York, 1926, Cap. 13).

exerce a função de supervisor e que é funcionária há 15 anos, senhora essa que não conseguiu fazer progressos à altura dos méritos que ela própria se atribui, adquirindo, em conseqüência, uma série de doentios complexos. Essa senhora, além disso, vê o mundo com seus olhos amarelados de icterícia, devido a um sentimento de inadequação resultante da própria frustração sexual. Outro que poderá ouvir, pacientemente, as queixas de nosso sôfrego castor é um arquivista que em mais de 30 anos de serviço aprendeu a não fazer perguntas, a não oferecer informações que lhe são solicitadas e a executar seu trabalho com bastante eficiência para evitar críticas. O chefe do departamento, indivíduo enérgico, capaz, de personalidade marcante e que obteve êxito no serviço público, anda sempre ocupado e, por isso, não pode perder tempo discutindo questões profissionais de somenos com seus auxiliares novatos e, além disso, ele não seria capaz de entender essas questões (9).

Estes, como centenas de outros, são os indivíduos que formam o serviço público. É verdade que eles se entregam a conferências e a conversas e que fazem relações entre si. É verdade que tomam forma nesse meio seus sentimentos de dedicação e lealdade, que as personalidades entram em conflitos com outras personalidades, que se manifestam as prevenções e animosidades quando aquiescem de má vontade com alguma coisa ou, então, a cooperação pronta; que o boato encontra nesse meio um campo fútil; que surgem constantemente, como o movimento das marés, a aliança pró ou contra alguma coisa; que os líderes não oficiais nascem e morrem; que as animosidades individuais se formam e se extinguem — que todas essas coisas ocorrem, continuamente, não podem ser evitadas e são naturais. Vistas com clareza, elas insuflam vida na organização que nos foi entregue pelo estudioso da administração científica. Um dos principais problemas da administração é o de eliminação dos conflitos latentes nas relações entre pessoas e entre grupos e o de ampliação do campo de concordância com a tese de que os propósitos de um dado plano devem ser realizados. Isto exige habilidade não só para promover uma acomodação como para ajustar as reivindicações inconsistentes da *organização informal* aos requisitos de hierarquias da organização formal. Esta é, eminentemente, a tarefa da liderança executiva (ou administrativa).

As opções de que pode lançar mão o chefe recém-admitido numa organização são limitadas, tanto em número como em espécie, conforme assinalou Donald Stone em notável ensaio (10). Ele

não pode, como parece que supõem certos observadores, “fazer uma limpeza e admitir novo pessoal: ele pode fazer algumas modificações nas posições chave, mas a massa do serviço civil deve continuar como a encontrou. Também não pode, exceto em circunstâncias excepcionais, alterar a organização de maneira substancial. Sua posição, em suma, é a seguinte: deve procurar pôr em prática um programa (que foi ou não levado a implantar por outrem) por meio de uma organização que ele não criou e lotada com pessoal que ele não selecionou. As forças que atuam contra ele, normalmente, são mais poderosas do que as que estão a seu favor, conforme observou Stone, e o único meio que lhe resta, pois, para obter êxito em sua função é o de conquistar a confiança e o apoio daqueles que fazem a máquina funcionar. Ele descobrirá que é uma questão simples dirigir o órgão conforme está estabelecido no papel. O que não achará fácil, porém, é a tarefa de diagnosticar a intrincada trama dos arranjos *informais* e de estabelecer contatos pessoais satisfatórios”.

O processo que um executivo emprega na necessária tarefa de familiarizar-se com sua organização varia, consideravelmente, de acordo com as circunstâncias. Entre os fatores de relevância a considerar nesse caso estão o seu passado, a sua formação e a sua experiência anterior na organização, caso tenha tido essa experiência; a natureza do plano a ser administrado, o estado em que se encontra a organização (se é antiquada ou nova, se está sofrendo um processo de expansão ou de contração, se foi bem ou mal concebida, etc.), as relações entre o plano a executar e o público, assim entre este e a organização e o sentido de urgência que prevalece. Qualquer que seja, porém, o meio ambiente imediato, ele reconhecerá, necessariamente, o mérito das realizações do órgão e prosseguirá com os trabalhos a partir do ponto em que os encontrou ao assumir a direção. Procurará, imediatamente, o conselho das pessoas mais experimentadas, entre as quais estarão os chefes de divisões, os secretários e outros auxiliares, todos desejosos de partilhar com ele os respectivos conhecimentos. Selecionando com cuidado os que devem ser consultados e os depoimentos e opiniões a serem aceitas, ele ficará sabendo o que os empregados sabem a respeito da organização e de seu funcionamento, quais são os indivíduos-chave e quais os desajustados, quais os que trabalham com boa vontade e quais os que “arrastam os pés”; qual é o “pessoal da administração” e quais são os indivíduos que devem ser “vigiados”. Em todo esse interminável processo, isto é, nesse processo que durará enquanto estiver trabalhando no órgão, ele deve retardar o seu julgamento até que possua dados suficientes, tomando e mantendo firmemente, então, a sua decisão. Deve, também, ter cuidado para que seus entendimentos não se transformem em simples falatório. Ele procura ganhar a confiança de seus colegas de trabalho e não a intimidade pessoal das conversinhas de portão.

(9) Os tipos encontrados no serviço público foram caracterizados com certo humor num recente artigo publicado em *Public Administration Review*. Vide “Advice to the Eager Neophyte”, de James A. Perkins.

(10) “Notes on the Governmental Executive: His Role and His Methods” — (In *New Horizons in Public Administration* — Universidade, Alabama, 1945).

Sua habilidade para penetrar no labirinto da *organização informal*, tomando conhecimento, aceitando, desprezando, rejeitando e envolvendo-a, tudo no devido e com o indispensável equilíbrio, determinará, em boa parte, o seu êxito, conforme afirmou Stone, em aumentar a influência que deve ter em toda a organização.

As manifestações da *organização informal* são múltiplas e variadas. Examinemos, pois, algumas das mais significativas. Muito embora nenhuma facção formada por servidores públicos, por mais fortuita e transitória que ela seja, desprovida de significação, limitaremos nossos exemplos àquelas que têm bases substanciais. A mais importante destas é o prestígio (respeito, poder) que se apóia no conhecimento superior, na habilidade e na experiência. O plano da organização mostra que A é diretor da divisão n.º 1; mas B pode ser, na realidade, o homem que realmente a dirige. Na administração pública, como em qualquer outra parte, os trabalhos gravitam em torno do homem que pode e de fato faz com que eles sejam executados. Pode-se supor, finalmente, que um tal homem é identificado por um título formal, mas isto nem sempre acontece como, também, nem sempre sua identificação é fácil e pronta. Todos os observadores sagazes percebem qual é o homem, numa determinada repartição, que não ocupa qualquer posição de realce e nem desfruta de prestígio público, mas que se distingue porque sabe como fazer as coisas: ele é "o homem com quem se deve falar" a respeito de um aspecto particular do trabalho do órgão ou, talvez, a respeito da organização ou de todo o programa a ser executado.

O executivo habilidoso cedo identificará esse homem e procurará fazer uso de seu conhecimento ou talento especial. Pode consultá-lo pessoal e intermitentemente ou pode usá-lo como um dos componentes do reduzido grupo de seus conselheiros confidenciais, grupo esse que pode transformar-se no que chamamos de "órgão particular" do chefe. Expressão como "copa e cozinha", "círculo íntimo", isto é, grupo de indivíduos situados "atrás do trono", têm sido usadas para caracterizar a equipe de assistentes particulares, extra-oficiais, de que se cercam os altos chefes, equipe essa a cujo respeito se podem encontrar muitas referências nas páginas da história. Não há nada que garanta esse grupo em sua posição de prestígio, exceto o fato de que a) o executivo necessita de assistência além e acima da que lhes é prestada pela organização formal e b) que essa equipe de pessoas a ele ligadas lhe pode prestar o auxílio de que carece. A composição do "círculo íntimo", o emprêgo que se lhe dá e a frequência e natureza de suas reuniões, caso sejam levadas a efeito, são questões que devem ser resolvidas pelo chefe executivo. Seu critério é e deve ser sempre pragmático: deve medir o valor de seu *staff* particular em função de sua utilidade para ele, o chefe. Segue-se daí que tais *staffs* privados são

organizados e dissolvidos, seu prestígio cresce ou declina, variam, quanto à composição, de acordo com as modificações operadas no poder ou prestígio do executivo, com a tempera da organização e com o seu programa. A característica mais persistente dessa modalidade de órgão é, afinal de contas, o seu caráter extra-oficial.

Mesmo pondo-se de parte a equipe consultiva particular do chefe executivo, a influência *informal* e extra-oficial pode manifestar-se de variadas maneiras. A importância do papel desempenhado pelo juiz Samuel Roseman no governo de Franklin Roosevelt nunca foi convenientemente apreciada e muito menos acuradamente avaliada. É claro, porém, que, muito embora esse juiz não exercesse nenhuma função administrativa federal, ele serviu de consultor pessoal muito íntimo do presidente citado para questões da mais alta relevância política. O mesmo aconteceu no caso de Harry Hopkins, tanto antes como depois de ter assumido as responsabilidades do cargo público. Todo chefe executivo terá, ou pelo menos poderá ter, um ou mais conselheiros particulares dessa espécie. Sua importância depende, porém, do que fazem e não do que o regulamento determina. Via de regra, na verdade, eles nem são membros da organização.

De nível completamente diferente é a parte desempenhada nos grandes gabinetes por pessoas que desempenham as funções de telefonistas e de secretário particular. Uma alta autoridade administrativa federal americana de longa experiência e profundo conhecimento chamou a atenção para a significação das decisões administrativas tomadas pelo encarregado dos telefones quando atende os chamados de fora e faz as ligações correspondentes nos diversos ramais. Ligando o telefone para um lugar em vez de o fazer para outro, pode a telefonista exercer uma profunda influência, tanto sobre a política pública como sobre a maneira de ser a mesma executada. Além disso, ela toma importantes decisões quando arbitra quem deve ou não falar com o "chefe". Fazendo uma ligação, recusando fazer uma outra ou fazendo uma ligação errada, ela pode influir de modo considerável em sua maneira de pensar. Ela serve o chefe executivo de uma maneira não prevista na lei, defendendo contra telefonemas sem importância. O secretário particular do chefe desempenha outras funções que são, de um modo geral, da mesma natureza. É difícil superestimar a significação administrativa de suas atribuições: ele controla as entrevistas marcadas pelo chefe e, assim, determina (dentro de amplos limites) quem falará com ele. O secretário particular é, em suma, o responsável real pelas decisões a respeito das chamadas telefônicas que serão atendidas pelo seu superior. Além disso, ele desempenha importante papel cuidando de sua correspondência. Obviamente, pouca influência direta pode ser exercida sobre uma autoridade executiva sem que se tenha com ela um contato pessoal; numa grande organi-

zação, a telefonista e, mais especialmente, o secretário particular, são os que decidem qual deve ser a natureza e a frequência desses contatos. São esses dois os heróis anônimos da administração pública.

A *organização informal* tem várias conseqüências boas e más para a administração, sendo, porém, todas elas inevitáveis. De um todo, ela cria oportunidades para uma ampla cooperação na base do conhecimento e da capacidade: se um indivíduo ou um grupo pode contribuir com algo mais do que a organização formal lhe permitiria, sua contribuição pode granjear aceitação através das ligações pessoais. Isto representa o acréscimo em conta pela descrição da organização formal. Isto conduz, também, a imprevistos contornos estruturais e — o que é pior — a uma administração de manipuladores e de “panelinhas”. O chefe experiente sabe, perfeitamente, que a selva virgem que é a administração tanto esconde armadilhas como recursos úteis! Seu problema é evitar as primeiras e aproveitar os segundos.

Qual é, afinal, a significação da *organização informal* para o órgão? Em primeiro lugar, acredita-se que a participação na organização administrativa gera um “espírito burocrático”. Em vista da infinita variedade de formação dos que compõem o serviço público, da complexidade e, também, versatilidade das funções que desempenham e das múltiplas forças que atuam para produzir dissonâncias em vez de harmonia no campo das idéias. A gente pode ser levado a duvidar se há ou pode haver, realmente, essa coisa chamada “mentalidade burocrática”. Isto pode ser outra daquelas generalizações que são mais fáceis de formular do que comprovar. Certamente o problema merece um tratamento melhor do que o recebido no passado.

Em segundo lugar, a *organização informal* afeta de modo interessante a hierarquia administrativa. O que dizer das velhas fórmulas favoritas como o comando em cadeia, processo de escala, canais administrativos, autoridade e responsabilidade? É claro que há uma organização disfarçada, uma espécie de “império invisível” existente ao longo da escala hierárquica formal, sendo, também, claro que uma sem a outra não faz a história completa. Tem-se dito com muita propriedade que a hierarquia é a forma anatômica e as disposições e os entendimentos informais a fisiologia da organização administrativa.

A carta básica da organização fornece um terceiro assunto para exame no que diz respeito à *organização informal*. Na base de nossos comentários em torno dessa última, parece que a carta tem certas limitações graves. Em primeiro lugar, se apóia na lei ou, pelo menos, em disposições formais, não levando, pois, em conta as realidades do trabalho. Em segundo lugar, tem um caráter de diagrama: é uma abstração de muitas relações entre seres humanos e, por isso, nada mais pode ser do que uma imitação realmente rústica da verda-

deira organização. Em terceiro lugar, não revela os fatores tempo e movimento, mas, simplesmente, um reflexo formalístico da situação que prevaleceu na época em que foi projetado. Em quarto lugar (e como um corolário), está sempre fora de moda sendo, por natureza, estático. Em face dessa síntese, é evidente que o gráfico da organização deve ser empregado com especial cuidado. De fato, sua virtude principal é retratar, gráficamente, as principais interações formais existentes na estrutura do órgão e nada mais, além disso, se pode esperar dele.

Não se pretende sugerir, insistindo sobre a importância da organização informal, que os conceitos vigentes de organização administrativa não tem valor. Eles são, de certo, muito úteis porque fornecem o esqueleto com o qual se pode proceder ao estudo do assunto. Mas um esqueleto, tanto no caso em foco como na ciência médica, tem um valor muito limitado. É, porém, básico para a nossa questão como o é para medicina, mas nada diz do sistema de artérias, veias e vasos capilares que fazem o organismo funcionar. O sistema circulatório da administração é formado pelas relações aqui chamadas de *informais*. Se essas relações não suplantam a estrutura formal, pelo menos a suplementam de certo, de maneiras variadas e fundamentais para seu sucesso.

A importância primordial desse ensaio é a de que ele convida a olhar atrás da cortina representada pelos aspectos mais formais da administração pública. Não se pode insistir, demasiadamente, na tecla de que a administração é um setor em que os homens estão empenhados no trabalho; que a administração, na verdade, é nada mais e nada menos do que indivíduos em atividade. Segue-se, daí, que tudo o que afeta o servidor público afetará, também, o espírito com que trabalha, a energia que despende no cumprimento de seus deveres e, conseqüentemente, o resultado de seus esforços, o que, em suma, é o produto bruto da administração. Entre os fatores colaterais de maior significação como condicionantes da administração pública, está o meio em que ela se processa. Esse meio, por outro lado, é determinado, em grande parte, pelo elemento natural e físico, pelo ecológico e pela estruturação; pelo contexto constitucional dentro do qual a máquina administrativa funciona e pelas múltiplas interações pessoais a que damos o nome de *organização informal*. O meio da administração pública não é imutável, mas, ao contrário, é flexível e fluído. Não é invariável em conseqüências ou impactos, mas se modifica conforme as circunstâncias. Apenas num único sentido aparece desprovido da faculdade de variar, isto é, em sua contínua influência sobre os processos orais e visuais de administração. A habilidade para ajustar a administração à sua estrutura ou montagem, mostra as diferenças entre a ação mecânica e a raciocinada. O conhecimento dos aspectos ambientes da administração trás vida a um assunto que, de outro modo, seria artificial.