

Comunicações Administrativas

ROSCOE MARTIN

(do Departamento de Ciência Política da
Universidade de Siracusa, Estados Unidos)

OS homens vivem num mundo em que todos dependem inteiramente das relações que mantêm uns com os outros não só para conseguirem as comodidades que tornam a vida mais suportável como também para obterem o indispensável à subsistência. As páginas da história atestam sobejamente que isto é e sempre foi um fato. O Código de Hamurabi, gravado com esmêlo na pedra, serviu para instruir os cidadãos da época sobre as disposições da lei, código êsse que é hoje um notável documentário de uma civilização que desapareceu. Para nós "Maratona" é apenas uma corrida de muitas milhas em que jovens atletas suarentos — e até mesmo algumas pesscas menos jovens e também avisadas — disputam o troféu da vitória. Há 25 séculos, porém, a Maratona simbolizou um grande feito militar cuja nova foi levada ao povo de Atenas por um corredor que percorreu a pé as 26 milhas e 385 jardas que separavam o campo de batalha da capital grega. Há 175 anos passados Paul Revere viajou a cavalo a noite toda para prevenir seus amigos de um ataque dos ingleses a Boston. O Barão Rothschild vigiava atenta e constantemente seus investimentos por intermédio de informações que lhe chegavam às mãos, através do Canal da Mancha, transportadas por pombos-correio. Um africano, batendo o seu tambor, envia mensagens que são transmitidas por inúmeros tocadores de tambor, uns após outro, até que toda a selva esteja informada. Toscanini transmite sua idéia dirigindo as várias partes de sua orquestra; Portinari, combinando côres em suas telas, e Hemingway articulando frases com as palavras que saem de sua pena. O tempo, as circunstâncias e os instrumentos variam; só o propósito se mantém invariável: transmitir o pensamento e o sentimento de um ser humano a outro.

NATUREZA E USO DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Um chefe do serviço público consome quase todo o seu tempo em comunicações com os outros. Durante o dia, êle atende a meia dúzia de chamados telefônicos (se tiver um bom secretário, não atenderá mais de seis) e faz talvez igual número de chamadas. Êle recorrerá frequentemente ao sistema de comunicações internas a fim de receber informações ou expedir instruções aos membros da sua equipe de auxiliares. Comparecerá a uma conferência convocada por seu supe-

rior imediato e talvez tomará parte na reunião de uma ou outra comissão. Gastará dez minutos com cada uma da meia dúzia de pesscas que o visita, pessoas essas que já foram selecionadas pelo seu secretário e cuja entrevista já foi devidamente programada. Êle lerá as cartas recebidas e que não podem ser respondidas sem a sua atenção e gastará uma hora ditando as respostas. Conferenciará com seus subordinados e examinará com êles os resumos de notas que requerem providências e rascunhos de cartas ou bilhetes que devem ser redigidos em resposta. No fim do dia, êle porá sua assinatura numa porção de papéis, alguns dos quais preparados sob sua orientação e outros por seus colaboradores e à sua ordem. Todos êsses atos, e muitos outros como êstes, caracterizam o campo realmente amplo em que a ação administrativa se reduz, em termos simples, à expressão "comunicações administrativas".

E', pois, evidente que elas representam um elemento básico em tôdas as fases do processo de govêrno; na campanha política que antecede as eleições; no ato legislativo que se transforma em fundamento para a ação administrativa; nas incontáveis notas, instruções e outras formas de manifestação de inteligência, quer orais ou escritas, pelas quais os planos se traduzem em medidas práticas e, finalmente, nas muitas relações individuais e de grupos entre o govêrno e o público. Seria insidioso sugerir que um govêrno, um órgão ou uma atividade qualquer está mais (ou menos) do que outro à míngua de meios eficientes de comunicação, muito embora todos provavelmente concordem que o processo dessa comunicação nas organizações internacionais é mais significativo e os seus problemas mais complexos do que em qualquer outra parte. Não é sem razão que a UNESCO adotou a legenda "povos falando com povos" como objetivo fundamental, porque essa legenda resume um problema básico e, talvez, o problema principal do refôrço da concórdia internacional assim como da cooperação mundial através das organizações internacionais.

O termo "comunicação administrativa" implica na existência de alguém que deseja (ou que precisa) falar e de algum que deseja (ou que precisa) ouvir. Pondo-se de parte êsse conceito elementar, o termo também sugere que há algo que merece ser dito com respeito à administração dos negócios do govêrno. Implica, finalmente — isto porque com a *comunicação* queremos dizer *comunicação eficiente* — na existência de um duplo

contato entre o que fala e o que ouve: uma mensagem entregue mas não compreendida ou aceita tem aproximadamente o mesmo valor daquela que não foi formulada podendo constituir, na verdade, uma autêntica ofensa até. A pessoa que fala pode ser o Presidente da República, um diretor de departamento, a telefonista, uma comissão da Câmara, um cidadão, o público em geral. Por outro lado, o auditório pode ser representado por um dos acima citados. A pessoa que fala pode falar, escrever, traçar diagramas, organizar tabelas, exibir quadros: o único requisito é que ela adote o meio adequado a seu assunto, seu propósito e seu auditório, porque, além da "informação", deve haver "sugestão". Vista em seu mais amplo sentido, pois, a comunicação administrativa ocorre quando há realmente entendimento escrito ou oral a respeito da administração dos negócios governamentais.

Já se evidenciou, portanto, que muito embora a comunicação administrativa seja um processo comum a todos os governos, a solução satisfatória de seus principais problemas é peculiarmente importante nos Estados democráticos. As medidas unilaterais e arbitrárias baseadas na força física podem ser úteis num regime ditatorial mas não serão toleradas numa democracia. Nesta, é mister que haja um acordo substancial em todas as etapas importantes: acordo quanto aos fins a alcançar, quanto aos meios e métodos empregados e também quanto ao mérito dos resultados obtidos. Em sua essência, a democracia é um governo de conciliação; é um sistema em que "o melhor caminho", a *panacéia* do ditador, cede o seu lugar diante da sabedoria coletiva do povo. John Dewey disse a mesma coisa com as seguintes palavras: "... o valor e a força da maneira democrática de viver... estão nos processos de eficiente entendimento, de conferência, de consulta, de intercâmbio e combinação de experiências — de livre conversação se o quiserem". (1)

A comunicação administrativa pode ser examinada de qualquer um de vários pontos de vista. Pode ser observada com os olhos do cidadão: o que lhe parecem as coisas da administração pública? Por que? Pode ser observada da vantajosa posição ocupada pelo legislador: o que sabe ele a respeito do Poder Executivo? Como aprendeu o que sabe? Por que não sabe mais? Realçaremos, porém, o ponto de vista do administrador, não desprezando, embora, a menção que se deve fazer a outros pontos de vista desde que as referências feitas se mostrem úteis à nossa análise. Do lugar em que se coloca o administrador, grande número das complexidades comuns da administração pública é prontamente identificável como simples questão de comunicação. E' isto realmente o que ocorre com o emaranhado da coordenação, por exemplo. Forneça-se ao chefe uma corrente de informações dignas de confiança nas quais poderá

apoiar suas decisões, oferecendo-lhe também contatos eficientes com as pessoas responsáveis pela ação praticada e suas dificuldades parecerão imediatamente a ser fáceis de resolver. O dilema do *alcance do controle* enquadra-se na mesma categoria. O mesmo acontece com a correlação entre as funções "*linha-auxiliar-staff*" que freqüentemente se confundem, em parte devido à deficiência das comunicações. O administrador é, por excelência, o árbitro; pouco pode ele realizar por intermédio de ordens. Sua maneira de viver está condicionada pela necessidade imperativa de obter o consentimento, em todos os setores, de todas as pessoas de um ou de outro modo envolvidas no empreendimento. Ele depende inteiramente da comunicação.

Internamente, as comunicações administrativas são uma simples questão de estabelecimento de vias livres de intercomunicação dentro da administração. Isto implica, acima de tudo, em relações satisfatórias, em termos de contatos e ligações com o legislativo. Nesse particular, a via é, como sempre foi, de duas mãos! E' importante que o Congresso entenda de pronto as operações administrativas; mas é igualmente importante que o Executivo tenha a capacidade de compreender a política legislativa, tenha conhecimento profundo da ténpera do legislativo e fácil acesso às câmaras legisladoras. Isto representa um convite à mútua boa fé e à cordialidade, coisas que decorrem e só podem decorrer do intercâmbio eficaz de informações.

Dentro da hierarquia administrativa a pressão exercida no sentido da intercomunicação é contínua e sua necessidade insaciável. Conforme a organização evoluir em amplitude e complexidade, a necessidade de intercomunicação aumentará numa proporção que se assemelha à progressão geométrica, enquanto que numa instituição que possui consideravelmente órgãos regionais bastante dispersos, é de valor crucial o sistema de informações. Estas são transmitidas em todas as direções — para baixo, aos que arcam com as responsabilidades pela ação; para cima, aos que devem depender da experiência como base para as decisões e, para os lados, aos que colaboram direta ou indiretamente na ação a ser praticada. O fluxo de informações deve certamente ser seletivo, desde que não é possível compartilhar com todos os indivíduos todas as parcelas significativas das informações. Mesmo assim, o volume é muito grande. Examinaremos os elementos essenciais de um bom sistema atual de comunicações internas. Notemos aqui apenas que o sucesso e a facilidade com que a máquina administrativa funciona dependerá, em proporções não diminutas, da eficiência do sistema de intercomunicações em vigor.

Externamente, a intercomunicação administrativa se transforma, em grande parte, num problema de boas relações com o público. Numa democracia, há duas principais razões de necessitar o povo de se manter informado sobre os atos administrativos. Em primeiro lugar — e relativamente

(1) Citado em "*The Art of Plain Talk*", de RUDOLPH FLESCH (New York and London, 1946) pág. 194. Vide *Committees and Conferences*, de William E. Utterback (New York, 1950) Especialmente o cap. I.

ao problema das informações, — é mister que êle conheça os fatos para que possa, finalmente, formar o seu juízo sobre a política pública e assim escolher seus candiadtos nas eleições. Em segundo lugar, seu apoio ou sua aquiescência com os planos administrativos é uma questão essencial, caso tenham êsses planos que ser postos em prática com êxito, porque numa democracia é literalmente certo que uma lei não pode ser posta em vigor na falta de aprovação popular como prova o fracasso da lei sêca nos Estados Unidos. As relações com o público surgem assim como um fundamental aspecto do problema da comunicação administrativa.

O MEIO DA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Normalmente, o administrador trata com pessoas, coisas ou atos e a maioria das informações que tem ocasião de transmitir (ou receber) tratarão, por isso, de assuntos razoavelmente concretos. Presumivelmente, um Shostakovitch que alternadamente segue ou se desvia da linha do Partido Comunista em suas composições, podia escrever um lembrete administrativo em sustenidos e bemóis ou um Diego Rivera uma instrução em matizes de rubro e sombreados. O administrador ordinário não é tão prendado: êle está sempre na dependência dos meios comuns conhecidos e empregados por todos. A *linguagem* é a floresta em que êle caça. Êle pode, como já o notamos, trabalhar ocasionalmente num mapa, carta ou gráfico; mas até êsses "auxílios visuais" não significam muita coisa na ausência de palavras elucidativas. Houve tempo em que as fitas de cinema eram eficientes em si mesmas e por si mesmas; os filmes falados acabaram com isso e, na verdade, com tôda a arte representada silenciosamente. As palavras são, pois, os meios básicos de comunicação empregados pelo administrador.

A escolha e a disposição dos vocábulos são a raiz de todo o problema da comunicação administrativa. O que dizer, a quem, quando e como? Estas interrogações simples detêm a chave do sucesso do sistema de comunicação. As palavras empregadas são especialmente importantes. São Paulo identificou o problema básico da comunicação quando disse (em sua "Primeira Carta aos Coríntios", Nono Verso do Décimo Quarto Capítulo), "... a não ser que se fale com a língua palavras fáceis de serem entendidas, como se saberá o que se fala? Tu falarás no ar."

As palavras, quer escritas ou faladas, sofrem certas limitações realmente definidas como meio de comunicação. A primeira e mais séria destas é a da simples *compreensão*, da familiaridade com a construção gramatical e com o vocabulário empregado. Êsse problema se manifesta de modo mais crítico quando a pessoa que fala e a que escuta são de línguas diferentes, muito embora não esteja êsse problema de qualquer modo limitado à esfera da comunicação internacional. Nesta, o *entendimento* é mesmo mais difícil de alcançar porque implica não só o sentido técnico das palavras e frases mas também a compreensão do seu

significado em função do assunto em debate. Isto envolve o grau de cultura do ouvinte ou do leitor: seus preconceitos e estereótipos, a natureza dos meios de referência que seu meio e sua experiência lhe deram e seu conhecimento ou suas relações com o objeto da comunicação. Nesse caso todo o campo da "organização informal" se expõe à vista: o que está o ouvinte em condições de ouvir? O que aceitará? Qual será sua reação diante da nova informação? (2) O entendimento envolve a própria base lingüística. Cada palavra tem sua própria e particular história; teve significados diferentes em diferentes fases de sua evolução e significa coisas diferentes para diferentes povos numa determinada época. A semântica surge assim como um acessório que não está desprovida de importância para novo estudo das palavras como veículos de comunicação.

O problema torna-se muito mais complicado quando começamos a considerar a adequação dos vocábulos como elementos úteis à discussão científica. A evolução tecnológica dos últimos 100 anos (caso possamos limitá-la arbitrariamente) nos impulsionou inexoravelmente no sentido de uma especialização ainda maior em nossa maneira de viver e de trabalhar é isto, por sua vez, nos levou a adotar uma linguagem cada vez mais especializada. O resultado da comunicação oral é bastante sério num país tecnologicamente adiantado porque os hábitos comuns não acompanham, como sempre acontece, os desenvolvimentos científicos. É muito mais sério ainda num país que é tecnologicamente atrasado. O povo dos Estados Unidos, por exemplo, quase nada sabe a respeito da energia atômica, apesar de ser o país o pioneiro nesse setor, sendo mesmo muito difícil conversar-se com o americano, sobre o assunto porque êle não tem ciência da importância das limitações impostas pela segurança nacional. Quanto menor o conhecimento, maior é a dificuldade de comunicações num país que não possui experiência própria do fenômeno (3).

Essas observações são direta e indiretamente pertinentes ao campo da administração. O estudo da administração pública, como é ela comumente concebida, desenvolveu-se completamente no último meio século. Atingiu seu ponto culminante nos Estados Unidos e na Inglaterra, o que significa: a) que a terminologia administrativa é nova e b) que sua origem é, em grande parte, anglo-saxônica (4). Isto tem significação especial para

(2) A "organização informal" foi examinada em "A Base Ecológica da Administração Pública", publicado no número anterior desta Revista.

(3) Passamos, de relance, ao difícil problema da intercomunicação internacional como problema que toca de perto nosso interesse atual. Tôdas as pessoas que refletem, ainda que rapidamente, sobre o problema, verão claramente que a crescente especialização de nossa era tecnológica adquiriu entre as nações o direito de ser entendida.

(4) Estou perfeitamente avisado de que existem opiniões contrárias a respeito dêste assunto. Alguns consideram Henri Fayol como o pai do moderno estudo da

o Brasil, que, em 15 anos, se empenhou enérgicamente no trabalho de colocar sua doutrina e seus processos de administração pública a par dos progressos realizados nesse campo. No presente artigo, consideramos especialmente a adequação da língua portuguesa à intercomunicação no âmbito administrativo.

Em 27 de novembro de 1951 tive o prazer de participar (a princípio como ouvinte) de uma palestra com dois brasileiros distintos, cultos e experimentados. Os temas escolhidos para debate foram a língua portuguesa e a administração pública. Essa língua, afirmaram meus amigos brasileiros, é excelente como meio de expressão literária; falta-lhe, porém, a precisão exigida para fins técnicos. Particularmente, asseguravam eles, não há no português equivalentes para muitos termos administrativos básicos: algumas palavras e frases de outras línguas não podem ser traduzidas enquanto outras só o podem por meio de descrições imperfeitas ou de rodeios. Não há equivalente português para certas palavras inglesas como "comptroller", "assessor", "survey" e "field office", da mesma maneira que não há correspondentes nessa língua para "city-manager", "bipartisan", "opportunity" e "spoils system". (5)

Posteriormente, a experiência adquirida confirmou esse depoimento, porque na missão de ensino de quase cinco meses em que me empenho com 65 estudantes de nível universitário que representam uns 15 países latino-americanos, surgiu repetidamente o problema técnico das traduções. Dois exemplos podem ser úteis neste particular. A palavra inglesa *staff* é traduzida, em português, por *estado-maior*, expressão retirada diretamente da terminologia militar. Os seus sentidos, porém, não se ajustam ao serviço civil, podendo-se considerar mesmo que o termo não atende os requisitos da administração pública. Por lado "policy" e "politics", são palavras traduzidas por "política", simplesmente. É verdade que o texto auxilia a determinar o sentido em que a palavra é empregada mas a dependência ao sentido da frase é um substitutivo pouco satisfatório para a precisão. De vez em quando meus alunos demonstram que é impossível distinguir entre *policy* e *politics* sem apresentar uma explicação! Diretriz como equivalente português de *policy* não satisfaz. Pode ser empregada, de certo, mas seria melhor, afinal de contas, a realizar um trabalho básico com o problema do vocabulário. Um glossário de uma centena

administração; reconheço o valor de sua contribuição sem sentir, contudo, que esse reconhecimento requeira qualquer modificação do ponto de vista manifesto. Outros insistem que a administração pública é, em tão grande parte, uma simples questão de direito administrativo que a França deve ser identificada como seu principal exemplar. Quanto a minha opinião sobre o assunto, vide o primeiro ensaio desta série: "Sobre a Natureza da Administração Pública".

(5) O desacordo existente entre os que advogam o termo "apadrinhamento" e os que defendem o termo "pistolão" como traduções para "Spoils System" revela que nem um nem outro é satisfatório.

de vocábulos retirados, diretamente, de uma outra língua quando se fizesse mister e quando merecesse a aceitação geral dos que se empenham ativamente nesse setor, muito contribuiria para facilitar o progresso da administração pública no Brasil, particularmente no campo da pesquisa e da literatura.

Uma vez dominada a linguagem técnica para fins de intercomunicação, resta a tarefa de empregar devidamente as palavras, tarefa essa que traz consigo um certo número de outros problemas especiais. O primeiro destes resulta do fato de que as palavras faladas e escritas são duas coisas completamente diferentes. O orador "representa" para seus ouvintes: ele estuda as reações dos que o ouvem, escolhe os vocábulos, mede seu tom e volume de voz e regula seus gestos de acordo com sua eloquência. Desde que normalmente não se registra o que ele diz, ele se sente mais livre, tanto no que respeita à substância como no que se refere à forma. O escritor, ao contrário, tem meios muito menos flexíveis de expressão, muito embora empregue o mesmo jôgo de palavras. Ele não pode ver o seu público e só indiretamente pode ser por ele afetado; ele está "fichado", quer o queira, quer não, e deve ter todo o cuidado com as palavras que emprega. Ele não encontra oportunidades para rever, modificar ou emendar sua obra em atenção às perguntas ou outras manifestações de reação de seu público. Ele se expressa em definitivo, para todo o mundo o ler no momento e também para a posteridade. Uma declaração escrita tende a ser formal, substancial, limitada, distinta e, às vezes, afetada e bombástica enquanto uma declaração oral é oratória, pessoal e informal. A conferência das notas taquigráficas da reunião de uma comissão com a ata oficial da mesma realçarão, de maneira espantosa até, as diferenças entre a expressão oral e a escrita.

Além das modificações normais que uma mensagem sofre em virtude da redução à forma escrita, deve-se notar o fato de que há uma tendência para a criação de uma norma para a redação oficial. As autoridades públicas escrevendo, como o fazem todos os escritores, em forma definitiva, tendem a ser explícitas em todos os pontos focalizados: citam a autoridade que tem para dizer o que dizem; referem-se aos precedentes a fim de realçar sua autoridade; enumeram, minuciosamente, todos os objetos ou coisas de que tratam (não uma mas todas as vezes que têm oportunidade de mencionar esses objetos ou coisas); especificam com particular cuidado as classes de pessoas afetadas em sua declaração e sempre — e não uma só vez — a questão da procedência pode ser convenientemente levantada; eles enumeram as exceções explicitamente e com grande cuidado; procuram prever e prover para todas as contingências que podem surgir. O estudioso de administração compreenderá as razões desse cuidado excessivo e o desculparão, um pouco e em grande parte, por considerá-lo necessário. Os amadores, porém, muito acham para criticar na redação oficial. Al-

guns chamam essa redação de "oficialice". Nos Estados Unidos, onde o governo federal é considerado como o principal culpado de tudo, isto é chamado de "federalice".

Rudolph Flesch escreveu um interessante livro em que critica, embora com bom humor, a redação oficial. Ele apresenta como exemplo de tal redação a seguinte definição legal:

Consumidor quer dizer uma pessoa ou grupo de pessoas, que geralmente constitui uma unidade doméstica, que recebe remessas de ovos no local de residência do indivíduo ou na unidade doméstica, remessas essas feitas pelos produtores ou varejistas ambulantes e consome tais ovos como alimentos.

Ele então verte, da seguinte maneira, a descrição acima para a linguagem comum: "Consumidores são as pessoas que compram ovos e os comem" (6). Outro crítico traduziu para linguagem oficial uma declaração muito conhecida e usada. Sua tradução é a seguinte: "A conduta do abaixo assinado com respeito ao destinatário e num longo período implica em máxima afeição". A declaração com que ele iniciou sua crítica era "Eu o estimo".

Antes de concluirmos que a redação oficial deve ser, fatalmente, insuficiente para alcançar seus propósitos, valeria a pena definir qual é esse propósito. Se o público a que o documento visa compreende o que ele quer dizer, pouco importa então que outro público não o entenda. Uma instrução redigida para uso administrativo interno e uma nota para distribuição à imprensa são duas coisas completamente diferentes, não tendo pois sentido medi-las pelo mesmo padrão. A "oficialice", classificada adequadamente como um erro fatal na redação de documentos destinados ou dirigidos ao público, não é sintomático de males iguais em documentos redigidos para uso da administração. A quem se destina a comunicação? Esta é uma questão crucial. Sua resposta sugere que grande número das críticas à maneira de escrever da administração está longe de atingir o alvo e é, por isso, irrelevante.

INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÕES INTERNAS

Dos instrumentos de comunicações dentro da administração, os que são de natureza informal são os mais freqüentemente usados. O entendimento pessoal é o mais freqüentemente empregado e, provavelmente, o mais eficiente; entendimento esse que se processa via, de regra nas palestras rápidas, não programadas e casuais por meio das quais os colegas se mantêm informados "do que ocorre" no órgão. Tais conversas podem ser entabuladas no carro a caminho da repartição, nos corredores, na mesa do lanche, no curso normal dos trabalhos durante o dia ou na quadra de tênis, depois das horas de expediente. Seu valor está exatamente em seu caráter pessoal e informal. Cria os contatos diretos em que as in-

formações são transmitidas com a melhor vantagem, em que são cimentadas as relações cordiais entre indivíduo e estabelecida a confiança mútua.

Uma variação das palestras — e dificilmente menos eficaz do que estas — é o entendimento pelo telefone. Um órgão de certo tamanho geralmente possui o seu sistema de intercomunicação; mas quer o possua, quer não, haverá inúmeros e às vezes centenas de entendimentos internos durante o dia. Esse intercâmbio possibilita a solução de um grande número de casos num mínimo de tempo. Existem, de certo, muitos problemas que exigem um tratamento formal; mas também existem muitos outros que podem ser tratados por telefone. Mesmo que se ponham de lado as medidas decisivas, troca-se uma quantidade tremenda de informações por telefone. A mesa do lanche e o aparelho telefônico são símbolos dos entendimentos diretos, sem os quais nenhum órgão pode permanecer muito tempo em atividade.

Entre os meios formais de intercâmbio administrativo de idéias estão, ainda, as comissões, as conferências e as reuniões do pessoal que podem ser classificados como "instrumentos orais" desde que produzam resultados através dos contatos individuais. As comissões existem em grande número nos grandes órgãos — Paul Appleby registrou, há alguns anos, que o número destas no Departamento da Agricultura dos Estados Unidos ia de 200 a 300 numa determinada época (7). Elas variam muito, tanto em sua composição, como em seus propósitos, assim como no alcance das respectivas atividades. Algumas são criadas em caráter temporário para atender a uma necessidade também temporária; outras se mantêm durante anos e anos. Algumas são incumbidas de coligir dados informativos, outras de realizar investigações; algumas se encarregam de sanar diferenças internas, outras de coordenar a ação administrativa; umas se incumbem de prestar assistência, visando a formulação da política do órgão enquanto outras interpretam as decisões executivas para a instituição. O governo britânico criou uma série de comissões interministeriais para prestarem assistência ao Reino Unido no sentido de este se desobrigar de seus deveres como membro dos vários organismos internacionais, comissões essas que congregam as autoridades de vários ministérios que têm responsabilidades perante as várias entidades internacionais. A principal função do *Steering Committee* é promover a coordenação da ação executiva mas sua responsabilidade principal é coletar informações, organizando-as, sistematizando-as e enviando-as aos órgãos próprios. O sistema de comissões interministeriais surge, assim, como um elemento básico no esquema britânico das intercomunicações administrativas. (8)

(7) Em *"Big Democracy"* (New York, 1945, página 113).

(8) Um relatório de um *Study Group of the Institute of Public Administration — United Kingdom Administration and International Organization* (Londres e New York, 1951). Em breve relatório (de 55 páginas apenas) resume um sistema extremamente interessante e, pode-se dizer, eficiente de coordenação interministerial.

(6) *ob. cit.*, págs. 170-171.

Conforme é o termo aqui empregado, uma conferência é uma reunião em que certas autoridades administrativas para ela designadas (ou a ela convidadas) entram em contato a fim de examinar um determinado problema ou uma série de problemas correlatos. Como no caso da comissão, a conferência varia em composição e propósito. Usualmente tomam parte nela as pessoas que têm interesse ou conhecimentos especiais no assunto a ser discutido, assunto esse que é, via de regra, indicado previamente sob a forma de agenda. Uma conferência pode ter caráter consultivo ou pode ser incumbida de tarefas de formação de entendimento, de coordenação, deliberação ou sugestão. Em qualquer caso, terá, como importante subproduto de seu trabalho, um resíduo informativo ou educacional quer tenha sido ou não considerado esse propósito em sua convocação. O processo da conferência dá lugar a que as questões controvertidas sejam identificadas e debatidas às claras; tem a vantagem de permitir a consulta entre os membros de um grupo e abre caminho para o apoio geral aos acordos firmados. (9). Se a composição de uma conferência está limitada ao pessoal de um certo órgão, pode ser ela propriamente considerada como uma reunião de pessoal. Como o seu correspondente mais semelhante, a reunião de pessoal pode servir uma grande variedade de propósitos, entre os quais o de criar um útil e eficiente meio administrativo de comunicação.

A carta é, com vantagem, o instrumento mais freqüentemente empregado nas comunicações escritas na administração. Pode ser longa, minuciosa ou muito breve; pode ser formal ou pessoal; pode ser individual ou circular e pode tratar de uma infinita variedade de assuntos. Qualquer que seja sua natureza, ela é a espinha dorsal do sistema formal de comunicação. Nenhum órgão é bastante pequeno para fugir à necessidade de manter alguma correspondência pelo menos, enquanto numa grande organização centenas de cartas serão enviadas diariamente pelas autoridades responsáveis ou em seu nome ou são por elas recebidas. Na descrição do *Órgão do Circunlôquio*, Dickens se refere a "um baú cheio de cartas mal-escritas". O adjetivo parece um pouco severo mas não há razão para pôr em dúvida sua estimativa do volume.

Memorandos, papeletas, instruções e ordens constituem um outro grande segmento do campo do intercâmbio escrito. Os memorandos podem servir para transmitir diretamente informações ou instruções e podem, assim, ser enviados tanto para cima e para baixo como para os lados na estrutura. As ordens e outras formas de instrução normalmente vão do superior ao subordinado na or-

ganização. Memorandos e ordens de serviço representam o meio principal e formal de formulação da política do órgão e, por isso, fornecem as bases principais para a ação administrativa. Eles são básicos no sistema de relações hierárquicas.

Uma complexa categoria de instrumentos de comunicação compreende certos elementos importantes como as normas e regulamentos (ao lado dos boletins que são meios de divulgação desses instrumentos), os manuais, as revistas, os avisos, os relatórios internos, jurídicos e extraordinários. Os manuais e indicadores (embora sejam tecnicamente diferentes, podem ser conjuntamente considerados) visando a estabelecer, em forma sintética, as linhas principais de autoridade e a jurisdição do órgão, sua organização, suas principais linhas hierárquicas e de responsabilidade, processos, aspectos principais das interrelações internas e externas — em suma, os fatos básicos que permitem à autoridade ou ao funcionário compreender o propósito da unidade e o papel que desempenha na consecução desse propósito. Os outros instrumentos mencionados visam diretamente a um mesmo fim: eles contribuem de modo importante para o entendimento interno e também para o clima em que medram a harmonia e o moral elevado.

Do ponto de vista do empregado, as relações internas serão avaliadas em boa parte em termos dos meios disponíveis de comunicação com seus superiores. Ele se interessa presumivelmente pelo trabalho que está executando mas pode também interessar-se mais ainda pelas condições que afetam sua felicidade e bem-estar particular no emprego: salário, horas de expediente, férias, licença para tratamento de saúde, lanche a preço razoável, instalações sanitárias e de recreio higiênicos, chefes que o tratam com decência, etc. Estas coisas são tão importantes que ele deseja e na verdade exige que se lhe forneça um instrumento oficial por cujo intermédio poderá apresentar suas reclamações quando as condições de trabalho não forem satisfatórias. Uma grande organização terá, via de regra, um órgão oficial de reclamação sob a forma de comissão ou uma unidade equivalente, a fim de atender essa necessidade. Num organismo pequeno as reclamações geralmente são feitas numa base extraformal. O importante é fornecer ao empregado um meio qualquer através do qual possa manifestar-se sem prejudicar sua posição. Há também um lado político e muito relevante do problema de manifestação da opinião do empregado, problema esse oriundo do fato de que ele é autor de sugestões úteis para a melhoria da organização administrativa e de seu funcionamento. Isto mostra o valor de um sistema regular de sugestões pelo qual podem ser feitas as propostas, dando-se aos proponentes uma certa certeza que serão examinados pelos superiores. A Grã-Bretanha tratou com sucesso desse problema com o seu sistema de *Witley Councils* que fornece o necessário meio não só para a interpretação do "lado oficial" da questão para o "lado particular" e vice-versa, como também — o que não é menos importante — para a

(9) *The Art of Leadership* de ORDWAY TEAD, encerra, em seu Capítulo X, um exame do papel desempenhado pelas conferências na administração. Vide também uma análise, feita por Martin Krisberg e Harold Guetzkow em *The Use of Conferences in the Administrative Process* publicado em *Public Administration Review* — vol. X, pág. 93-98.

comunicação das opiniões dos empregados aos administradores responsáveis.

Apesar de não ser essa questão o ponto central do presente estudo, será útil notar, entre parêntese, a significação da documentação e dos arquivos para a comunicação interna e externa. Pouca coisa significativa pode ser dita a respeito das atividades de um órgão, a menos que o seja na base de seu sistema de documentação: número de milhas de estradas de rodagem construídas, quando, por quem, de que material e qual o seu custo no caso de um departamento de obras públicas; os registros de saúde relativos à mortalidade infantil, incidência das moléstias contagiosas, epidemias, tendências de longevidade; registros policiais relativos aos crimes cometidos e aos criminosos detidos, ao vício, às violações das regras do trânsito — estas e outras milhares de espécies de registros são a base de qualquer esforço inteligente para dizer o que o governo é e o que faz. Contudo — e esta é uma verdade fundamental apesar de ser sempre esquecida — a documentação por si mesma de modo nenhum constitui um sistema de comunicações ou mesmo um substitutivo desse sistema. Os registros documentais são básicos mas exigem interpretação em termos significativos para o servidor público, de um lado, e para o cidadão particular, de outro. O administrador que pensa que seu pessoal aprenderá tudo o que precisa aprender com a rotina de suas tarefas diárias e também com as observações ocasionais e investigações casuais de registros feitos ao acaso, alimenta uma suposição que a experiência não justifica. As comunicações administrativas internas devem ser cuidadosamente planejadas e executadas, fase por fase. A boa vontade completa e a cooperação de todos os membros da máquina administrativa são essenciais para o máximo desempenho das funções pelo grupo. Um tal espírito pode não existir mesmo onde existe um bom sistema de comunicações; mas certamente não se pode esperar que ele existe sem esse sistema.

RELAÇÕES COM O PÚBLICO COMO COMUNICAÇÃO

Relações com o público é uma expressão que é usada com muitos sentidos, aplicando-se a uma grande variedade de atividades. Além disso, diz respeito a um assunto que granjeia popularidade cada vez maior com a passagem dos anos sendo, por outro lado, cada vez mais volumosa a literatura nesse campo, com artigos e livros publicados em profusão. Há escolas para o estudo dessas relações e escriturações que apoiam a propagação dessa doutrina, falando-se cada vez mais a seu respeito em setor de atividade profissional. No entanto, se existe uma definição geralmente aceita de “relações com o público” ou mesmo um entendimento geral do que se quer dizer com essa expressão, eu não o descobri ainda. Cada autor por isso tanto pode como deve propor sua própria definição. No sentido mais amplo, “relações públicas”, do ponto de vista do estudioso dos

negócios governamentais, compreende as relações que o governo mantém com o povo. Este conceito, evidentemente, diz tudo. Deixe-nos, porém, lapidá-lo um pouco mais. As relações públicas do governo, conforme disse certo autor, podem ser classificadas em políticas e administrativas, conforme sua natureza. Nesta série de ensaios, não aceitamos a idéia de uma distinção marcante e precisa entre política e administração, embora haja uma que seja válida se levarmos em conta o fato de que ela é de quantidade e não de qualidade (10). Um parlamentar que está fazendo a campanha para sua reeleição, está empenhado, num certo sentido, numa atividade de relações com o público de acordo com a definição aqui apresentada e o conteúdo, tom e propósito de seus pronunciamentos são completamente diferentes dos que fazem o diretor de um órgão municipal de segurança pública procurando conseguir que as pessoas respeitem os regulamentos do trânsito. Por conseguinte podemos intentar nova definição em deferência a essas variações de grau: no interesse do presente estudo, as relações com o público dizem respeito às relações que as autoridades administrativas mantêm com o povo relativamente de assunto de administração. O conceito continua a ser amplo, muito embora exclua, agora, a maioria das atividades popularmente ligadas ao termo “Policy”.

Se os processos de emprego das relações administrativas com o público são vários e significativos, são também óbvios e por isso não nos detemos a examiná-los. Notamos a importância de tais relações para a educação do público em termos de orientação e para a compreensão popular do programa da administração assim como para a cooperação do povo nesse programa. Pimlott (pág. 36 e 37) conta a história da conquista do apoio popular à campanha da vacinação em massa durante a ameaça de epidemia de varíola em 1947 em New York. O problema era avisar o povo do perigo, a fim de que ele cooperasse livremente no movimento de vacinação, sem provocar o pânico. Tão habilmente foram empregados os meios de comunicação que a ameaça foi prontamente controlada, vacinando-se 6.000.000 de pessoas sem incidentes e sem demoras. O caso serve de exemplo do uso hábil da técnica de relações com o público pelas autoridades administrativas. Demonstra também qual o significado dessas relações para o cumprimento da política administrativa.

Os meios por cujo intermédio o povo entra em contato com a administração são quase inúmeros. De um lado, todas as vezes que um ci-

(10) J. A. R. PIMLOTT escreveu um dos livros mais úteis nesse setor recentemente. Vide seu *Public Relations and American Democracy* (Princeton, New Jersey, 1951). Tendo em vista a diferenciação proposta, vide um estudo, pág. 199. Relativamente à minha opinião a respeito das relações entre política e administração, vide o artigo “Sobre a Natureza da Administração” publicado nesta Revista, número de dezembro de 1951.

dadão tem negócios a tratar ou uma ligação casual com uma autoridade pública, há relações com o público. Pondo-se de parte, porém, êsses contatos de rotina, há ainda muitos meios, deliberadamente escolhidos ou casuais, por cujo intermédio o governo entra em contato com o povo: relatórios públicos, notícias e editoriais jornalísticos, jornais e documentários cinematográficos, programas radiofônicos, exposições, discursos, cartazes, anúncios, livrarias (a lista podia ser ampliada quase indefinidamente). Empenhado nessas atividades de interpretação está um grande número de autoridades e funcionários aliados a um crescente número (nas grandes organizações governamentais) de servidores públicos para os quais as relações com o público são a principal incumbência: diretores de serviços de informação e de imprensa, assistentes administrativos, escritores; “Espíritos Santos de orelha”, editôres, pesquisadores, fotógrafos, artistas, engenheiros de som, técnicos de iluminação e especialistas em informação visual — também neste caso a lista, embora ilustrativa, está incompleta.

Dessa confusão de atividades surgem quatro problemas gerais que vale a pena examinar: êles dizem respeito 1) aos contatos administrativos diários com o público; 2) aos relatórios públicos; 3) aos meios de comunicações com a massa e 4) à participação do indivíduo na administração. E’ bom ter em mente que não temos tempo (nem é este o lugar próprio) para tentar uma análise técnica das relações com o público: estamos interessados no assunto do ponto de vista das intercomunicações administrativas. E’ importante observar também que, devido às limitações de tempo e espaço, nada mais podemos fazer aqui senão “tocar os pontos críticos”.

Tôdas as autoridades e servidores em geral que entram em contato com o público são, por êsse fato, apenas agentes de informação do governo e, por isso, um instrumento de suas relações com o povo. Seus serviços nesse setor podem ser prestados inconscientemente, como pode ser até casual: o policial dá uma inconfundível e duradoura impressão do governo da cidade pela maneira com que controla a multidão de carnavalescos; a telefonista e o ascensorista, pela sua cortesia ou pela falta desta, mostram ao indivíduo o estado de espírito da administração; o agente aduaneiro mostra ao cidadão se o governo é eficiente ou displicente, dependendo, no caso, da maneira por que êsse agente resolve um caso: se expeditamente ou se dizendo, apenas, “volte amanhã”. Não obstante, coisas como “disposição de espírito, maneiras, comportamento e aparência pessoal” são importantes porque são abstratas. Elas têm a ver, na verdade, com aquelas sutis considerações de ordem psicológica que estão no coração dos indivíduos e também com a atitude da massa. Segue-se daí que se deve dar a todos os servidores públicos um curso completo em matéria de cortesia porque um serviço simples, atencioso e sistematicamente executado calará mais no espírito do público do que uma página inteira

de matéria paga exaltando as realizações do governo nos jornais.

Os governos estão reconhecendo cada vez mais a importância da ação do indivíduo numa democracia e estão tomando providências que refletem êsse reconhecimento. Assim, encontra-se hoje nos órgãos públicos de certa importância um guichê para informações ou pelo menos um “indicador” para ensinar o caminho ao cidadão. Num departamento que trata regularmente com o público haverá um balcão onde se pode tratar mais convenientemente dos assuntos enquanto que numa repartição que atende muitas pessoas, haverá um funcionário encarregado de atender as partes, pondo-as a vontade ou auxiliando-as a resolver seu problema. Êsses processos representam uma inteligente maneira de encarar a questão das relações com o público, maneira essa que ainda será aperfeiçoada se os servidores se mostrarem cuidados no trajar e se o equipamento material estiver em boa ordem. O respeito pelo indivíduo, que é um requisito para as boas relações com o público, depende diretamente do respeito que a autoridade tem por si mesma e pelo trabalho que executa. Numa democracia o cidadão é o senhor e não o servil. Se o funcionário público reconhece êsse fato básico, se êle trata cortêsmente o público e presta bons serviços mantendo o seu respeito próprio, estará resolvido o primeiro obstáculo no caminho das relações públicas cordiais. Na falta de tal reconhecimento, o cidadão verá com suspeita e desconfiança o seu governo, coisa que o técnico em relações com o público não poderá remover.

O relatório público é a outra face da moeda: primeiro, um serviço público cortês e eficiente; segundo, um eficiente sistema de interpretação do governo para o público. O termo “relatório público” é empregado com referência a êsse último processo. Mesmo depois de iniciado o século vinte, um relatório público era conhecido como um documento sêco, monótono e cacete publicado usualmente uma vez por ano. Continha pouca informação que o cidadão pudesse entender, estava cheio de dados estatísticos sem sentido popular, seu tipo era pequeno e sua aparência repulsiva. Era virtualmente inútil como meio de sanar a lacuna entre o governo e o povo.

Nos três últimos decênios o relatório, como a sua companheira, a relação com o público, sofreram uma notável transformação em matéria de conceito. De um lado, a filosofia em que se baseia o relatório passou por uma renovação. A doutrina dominante agora é a de que um documento destinado ao uso do público deve ser por êle entendido. Por isso, os relatórios são comumente mais sucintos do que antes; tratam de assuntos que prendem a atenção do indivíduo e são escritos do ponto de vista dêsse indivíduo, em linguagem que êle possa compreender e incluem elementos de interesse visual como fotografias, mapas e os organogramas que facilitam sua compreensão. Nem todos os relatórios atendem, na verdade, a essas especificações nem um número cada vez

maior deles obedece a estas normas. O relatório público de 1952 dificilmente será identificado como um descendente do relatório de há trinta anos.

De outro lado, o relatório público ampliou-se para abranger muitas atividades que anteriormente não eram relacionadas por ele. Concorda-se universalmente agora, que, na verdade, a documentação implica não somente em relatórios impressos mas também em todos os meios de comunicação entre o governo e o povo. Do lado estritamente oficial, muitos órgãos editam agora revistas, boletins e panfletos como suplementos de seus relatórios informativos. Há nos Estados Unidos alguns relatórios desse tipo, pequenos mas realmente eficientes. As exposições também são muito empregadas com bons objetivos: centenas de milhares de crianças visitaram o "Trem da Liberdade" que percorreu o país há cinco anos. Visitas bem organizadas têm um fim útil: uma excursão ao edifício das Nações Unidas, em New York, representa uma memorável experiência enquanto Volta Redonda conta aos seus visitantes a notável história de um empreendimento nacional brasileiro. Outros meios oficiais de documentação são sugestivos mas estes são suficientemente ilustrativos para mostrar qual é o escopo desse setor de atividade.

Além desses veículos, os governos usam cada vez mais os meios de comunicação com a massa. Entre estes estão, em primeiro lugar, a imprensa e o reconhecimento de sua importância levou à manutenção de salas de imprensa em importantes órgãos públicos; à indicação, pelos jornais mais importantes, de correspondentes (ou agentes especiais); à indicação, pelos altos chefes, dos encarregados de departamentos de imprensa; à convocação de conferências de jornalistas; à distribuição de noticiário e a muitos outros instrumentos destinados a sistematizar o fluxo do noticiário governamental para imprensa. Inclui também o crescente emprego do cinema, lançando-se mão dos filmes de objetivos comerciais, privados, oficiais ou de colaboração. "Nascida ontem", comédia inofensiva a respeito de uma loura estúpida, contém, não obstante, boa dose de excelente doutrina democrática. "*The Plough That Broke the Plain*" (*) velho documentário cinematográfico americano, exerceu uma grande influência sobre a opinião pública com respeito aos problemas da faixa árida do centro oeste dos Estados Unidos. O rádio e, recentemente, a televisão merecem atenção cada vez mais como meios muito eficientes de contar

ao povo a história do governo: a Voz da América atinge terras distantes através de estações particulares enquanto que a Rádio de Moscou é uma empresa de propriedade do Estado. Um número cada vez maior de governos de todos os níveis monta ou explora suas próprias empresas radio-difusoras.

A crescente importância da imprensa, da indústria cinematográfica, do rádio e da televisão na sociedade moderna prognostica uma relação cada vez mais íntima entre esses meios e o governo. "De acordo com o comitê de Comunicação da Universidade de Chicago, a atenção dispensada aos meios de comunicação com o público em geral (meios de comunicação com a massa) ocupava um quarto do dia de atividade do americano médio em idade adulta" (11). A proporção de tempo consumido com esses meios pode não ser tão alta em outros países mas não há dúvida quanto a sua grande e crescente influência no mundo. Os governos utilizam atentamente esses meios e, de uma maneira toda especial, em passado recente, não se podendo duvidar que continuem a proceder assim. Do ponto de vista da comunicação administrativa, o problema causado pelo emprego desses meios é simples, pelo menos em palavras: há um amplo campo em que o meio de comunicação com a massa pode ser legitimamente utilizado para aumentar o entendimento pelo público do que o governo faz e do papel que o cidadão representa no processo da administração. Qual a forma de organização e quais as diretrizes e planos que redundarão em emprego mais eficiente desses meios, tendo em vista o propósito das relações com o público? Uma pergunta simples não importa, porém, numa resposta simples porque, no caso em apreço, esta é, obviamente, muito complexa. Podemos afirmar com certa segurança que os meios de comunicação com a massa são a chave de um bom sistema governamental de relações com o público e que em parte alguma se conseguiu uma solução completamente satisfatória para esse problema.

A participação do indivíduo na administração por intermédio dos conselhos consultivos, comissões e comitês é uma medida que merece acatamento cada vez maior. Tais órgãos variam consideravelmente quanto à respectiva estrutura e propósitos. Durante a guerra, os Estados Unidos fizeram grande uso de juntas locais de seleção, através das quais milhares de cidadãos participaram, prestando serviços de natureza pública sem remuneração, da administração da lei sobre o serviço seletivo. Presentemente, existe um comitê consultivo nacional que assessora o Diretor do Serviço Seletivo, nos Estados Unidos, e, em muitos países serão encontradas comissões consultivas da UNESCO: no Brasil, por exemplo, existe uma delas. Órgãos como esses atendem a muitos fins; mas um dos meios importantes é o de criar

(*) O tradutor deixou propositadamente de dar o título dum filme em português pelo simples fato de desconhecê-lo. Desde que os títulos originais são aqui traduzidos arbitrariamente, a tradução literal no caso desse *The Plough that Broke the Plain* poderia levar os leitores à confusão, visto que podem não identificar o filme aqui citado como aquele que realmente viram e cujo título poderá ter sido bem diferente do título original.

os necessários meios pelos quais as informações relativas às atividades administrativas podem ser levadas a certos grupos importantes da população. Adequadamente instaladas e constituídas, as juntas de cidadãos são um elo muito útil no processamento das relações com o público.

De uma maneira geral, as atividades de relações com o público do governo são desempenhadas mais ou menos ao acaso. Do lado informal, existem tantos pontos de vista "oficiais" a respeito do governo quantos são os servidores públicos. Do lado formal, cada ministério e cada departamento desempenha as suas próprias atividades de relações com o público, coisa que pode ser mas normalmente não é coordenada num programa geral de um determinado órgão. A testa do governo a autoridade executiva se esforça no sentido de imprimir às atividades de informação uma aparência de ordem e objetividade sem alcançar um sucesso categórico, pelo menos na maioria dos casos. Considerando o conseqüente caos existente nos programas de relações com o público, não é motivo de surpresa o fato de existirem propostas de coordenação de tais atividades por meio de um órgão ou, seja, um serviço de informações. Em muitas organizações a regra vigente é a de que todos os pronunciamentos públicos devem ser feitos por uma determinada autoridade — o chefe de departamento, o prefeito, etc. Durante a guerra, os Estados Unidos criaram o *Office of War Information* (OWI) procurando defender com essa medida a política nacional, selecionando e censurando, antes da respectiva divulgação, as informações concernentes ao esforço de guerra. Uma tal providência seria tolerada, num período de agitação como o de 1943 a 1945, como necessária à segurança nacional; mas na paz ela afetaria a liberdade de palavra, de divulgação de notícias, de acesso aos arquivos públicos e outros direitos que são muito pregados numa democracia.

É nosso propósito examinar aqui os problemas filosóficos e jurídicos envolvidos na regulamentação dos pronunciamentos oficiais a respeito do governo, visando apenas a indicar a correlação existente entre tal regulamentação e as relações com o público. Do ponto de vista da comunicação administrativa, pareceria ser vantajosa uma harmonização dos relatórios oficiais, declarações e informações (com respeito à política administrativa mas não necessariamente aos detalhes) antes de se tornarem conhecidos. Isto pode ser feito com maior vantagem sob a supervisão do executivo, por meio da criação de um departamento ou serviço de informações ao público, ou não deve ser feito de modo algum? Estas são perguntas cujas respostas ainda não são claras. Verdade é que a comunicação administrativa muito lucraria com uma certa sistematização das atividades do setor das relações com o público. Como alcançar esse objetivo dentro dos limites das normas democráticas? Este é um dos muitos problemas sem solução na administração pública.

FATORES CONDICIONANTES

Não seria de grande necessidade observar que a comunicação administrativa tem lugar num mundo real onde existem incontáveis fatores colaterais para complicar seus processos. Os principais desses talvez sejam os psicológicos. Os seres humanos são, acima de tudo, unidades celulares do processo de intercomunicação, quer do lado transmissor, quer do receptor. Por isso, interessa-nos necessariamente a mente humana e a maneira por que trabalha. Tendo em vista nosso propósito, bastaria portanto notar as prevenções com que um indivíduo encara um dado assunto. Walter Lippman, pioneiro no campo do estudo da opinião pública, identificou, há 30 anos, os "estereótipos" que existem na mente humana, assinalando que é realmente impossível libertar-se o indivíduo de seu passado ou de seu meio. Estas considerações psicológicas fundamentais a todos afetam: à autoridade pública que transmite uma informação, àquela autoridade ou servidor que recebe e interpreta uma ordem, ao cidadão que conclui, pela leitura de um relatório, que esse ou aquele órgão está executando um trabalho bom ou mau, etc.

Esse aspecto da combinação de fatores psicológicos se reflete nas diferenças de condições, o que se exemplifica com o fato de que certos indivíduos que falam francamente com seus colegas acham às vezes difícil comunicar-se com pessoas de esferas (oficiais, sociais ou culturais) diferentes. No campo administrativo, isto pode significar que há desenfreada tagarelice entre os servidores de um órgão, enquanto o chefe da organização acha que é quase impossível saber o que está ocorrendo. Em termos de relações com o público, isto quer dizer que um relatório destinado a um grupo pouco significa para outro grupo e talvez a nenhum outro interesse. Isto dá idéia da extrema dificuldade de planejamento de um relatório que possa despertar o interesse geral. Outra reflexão a respeito da predisposição psicológica é a que se observa na alegação de uma certa autoridade pública segundo a qual um comunicado avisando do encerramento do expediente de sua repartição antes da hora normal, em virtude do mau tempo, foi divulgado em 15 minutos entre seu pessoal enquanto um aviso de que foi abolida a gratificação por prorrogação do horário do trabalho parecia jamais chegar ao conhecimento de todos. Isto constitui prova de que os homens — quer servidores públicos, quer não — vêem e ouvem muito mais o que desejam ver e ouvir. Dentro de uma unidade administrativa esses fatores básicos psicológicos e de personalidade encontram meios de se manifestar numa grande variedade de associações informais não reconhecidas, exercem uma muito grande influência sobre a organização formal e, natural e inevitavelmente, sobre a comunicação administrativa.

Um segundo conjunto de fatores que complicam a questão resultou da revolução tecnológica dos últimos cem anos. De um lado — e em conse-

quência, em parte pelo menos, dessa revolução — o governo progrediu consideravelmente em tamanho e em complexidade. O abandono do *laissez faire* foi de grande consequência para a administração pública. De outro lado, a sociedade se tornou mais complexa, com relações cada vez mais formais, remotas e impessoais, com um maior número de grupos e subgrupos a fazer reivindicações e um “público” cada vez maior com o qual é mister entender-se. A especialização que foi a característica distintiva da própria revolução tecnológica — especialização em estrutura, em produto, em processo de trabalho e maneira de vida — afetou também o governo e, em proporção ainda mais ampla, toda a sociedade. Esses progressos significam para a administração tarefas mais complicadas em todos os sentidos e especialmente no setor da comunicação administrativa: deveres mais difíceis de analisar dentro da administração e de descrever fora dela. Assim, tanto as comunicações internas como as relações com o público se tornaram mais complexas, passando a sociedade tecnológica em que vivemos a ser um fator condicionante básico da comunicação administrativa.

O espetacular desenvolvimento dos meios de comunicação com a massa, desenvolvimento esse a que já se fez referência, deve ser considerado como um terceiro fator que exerce uma influência fundamental sobre a comunicação administrativa. E’ lugar comum observar que, do ponto de vista do transporte e da comunicação, o mundo foi reduzido a uma simples fração de seu tamanho de há 50 anos. O contraste entre o navio a vela ou o carro de boi do Brasil de há alguns anos e o avião é espetacular, embora não seja tão flagrante quanto o contraste entre esses mesmos veículos como meio de comunicação e o rádio. Se este, por outro lado, não pode promover o contato direto tão necessário a um entendimento pessoal bem sucedido, pelo menos em parte a televisão o pode.

Os meios de comunicação com a massa exerceram diferentes e inúmeros efeitos sobre o governo. Eles criaram para a administração toda uma nova área de atividades que exige regulamentação. Exerceram uma profunda influência sobre os rumos da política pública e criaram novos e eficientes meios de contato com o público. Eles foram o pai de um novo e explosivo campo das relações com o público. Levaram aos tribunais populares, para serem julgadas, as causas públicas — “balões de ensaio”, campanhas de boatos e “furos” premeditados no campo das informações — são partes desse processo, quanto mais espetaculares forem as lutas. Seria preciso lembrar que estamos empenhados numa guerra mundial pela conquista da mente dos homens e que a relativa energia e habilidade empregadas no uso dos meios de comunicação com a massa serão de grande valor para a determinação dos resultados dessa batalha? Temos nesse caso a comunicação no mais elevado de todos os seus níveis.

Um quarto fator condicionante (último, no que diz respeito ao nosso interesse) é o que gera a

seguinte pergunta: o que será objeto da comunicação? Os órgãos administrativos se empenham em milhares de atividades que são de pouco interesse e dizem respeito exclusivamente à administração e a nada que esteja fora de seu âmbito. Uma idéia do volume dessas atividades pode ser facilmente concebida apreciando-se o fato de que em 1946, os arquivos federais existentes nos Estados Unidos mediam em pés cúbicos, um total entre 16 a 18 milhões, com um acréscimo anual de 1 milhão de pés cúbicos (12). O que se refere ao passado representa história; mas o acréscimo anual acima referido representa um campo que pode ser coberto pela comunicação administrativa. Qual a parcela dessa vasta floresta (cuja maior parte nada mais é do que detalhes em processo de desenvolvimento) que deve ser coberta internamente pela administração? A resposta é, certamente: tudo isto, mas, na maioria dos casos, uma pequena área apenas. Qual a porção dela que deve ser comunicada ao público? Qual a porção dela que deve, na verdade, ser de pouco interesse para o público? Nesta oportunidade, a resposta é: muito pouca. Os assuntos a serem canalizados para o povo devem ser selecionados discriminadamente desde que toda a história do governo não pode, obviamente, ser contada. Mas qual será o critério e qual será a discriminação na escolha desses assuntos a serem divulgados? Essa questão é crucial no processo de comunicação.

Outra fase dos problemas da comunicação ou, mais especialmente, das relações como o público, diz respeito à questão da segurança que será prontamente identificada como um aspecto da pergunta já formulada. Há certa predisposição da parte de algumas autoridades públicas para recusar acesso normal aos arquivos públicos e semi-públicos em benefício da segurança. Tais alegações são sempre objeto de discussões porque não há dúvida de que, ordinariamente, na supressão das informações reside um perigo ainda maior do que na sua divulgação. Há épocas e ocasiões, no entanto, em que a segurança interna e mesmo a externa de uma nação pode ficar em perigo em virtude da divulgação inoportuna de informes. Nesses momentos, as autoridades executivas devem assumir as responsabilidades pelas respectivas decisões, sendo tais responsabilidades realmente pesadas. A prática democrática exige completa e ampla publicidade em torno de todos os atos públicos e as exceções a essa regra devem ser reduzidas ao mínimo requerido pela segurança pública estritamente definida.

CONCLUSÃO

A tese que serve de base a este ensaio é de que a comunicação está situada no próprio cerne do processo de administração. Há, de certo, pólipos que acrescentam seu grão diário de coral

(12) *Elements of Public Administration*, de Fritz Morstein Marx (New York, 1946), pág. 420.

ao produto total dos trabalhos governamentais sem contato significativo com seus companheiros; mas o seu número é pequeno e sua contribuição rotineira. Por definição, a administração diz respeito ao esforço cooperativo entre os homens e o ato principal e mais simples dessa cooperação envolve exatamente a comunicação. Nos últimos dias, sentimo-nos inclinados a aceitar essa verdade fundamental sem aceitar, ao mesmo tempo, suas consequências para o estudo e a prática da administração pública. Os chineses antigos tinham melhor capacidade de percepção. No *Jenwu chih*, de Liu Shao, escrito há mais de 1.700 anos, encontram-se as seguintes palavras sobre o caráter do "administrador geral":

Muito embora suas luzes envolvam toda a legislação, ele não as utiliza para dominar os homens. De

sua boca saem boas palavras mas ele pára de falar quando essas palavras são suficientes. Ele não usa os fatos que conhece quando com isso pode ofender a outros que são incapazes. Ele não fala de maneira que realce aquilo em que ele próprio se sobressai. Sua mente é equilibrada e suas ordens instrutivas, sem reprimendas e sem negativas. Ele visa exclusivamente a alcançar o *Tao*. (13)

Houve, afinal, um homem equipado, tanto pelo seu preparo como pelo seu temperamento, para tratar com seus semelhantes: houve um mestre na arte da comunicação administrativa.

(13) Retirado de uma citação que aparece in *Public Administration Review*, vol. X, pág. 261.