

Os Objetivos da Reorganização Governamental

MARSHAL E. DIMOCK

E' JUSTO perguntar se tôda a atenção que se tem dispensado às reorganizações governamentais nos últimos anos vale o tempo e o esforço que se dispendeu com elas. Essas reorganizações surgem em ondas, em ciclos; recentemente a imprensa andou repleta de matéria sôbre o assunto, criando, às vêzes, a ilusão de que havia uma espécie de revivescência do espírito de reforma governamental, em ebulição enquanto dura mas que dura pouco. Estudos muito freqüentes de autoria de técnicos estranhos ao govêrno mantêm êste último em estado constante de efervescência e incerteza e o realce dado ao assunto pode criar, da parte do público, expectativas que não podem concretizar-se. Se não se tiver cuidado, essa nova profissão de técnico em organização cairá no ridículo.

Herbert Emmerich descobriu que, num curto espaço de tempo, por volta de 1949, quando a Comissão Hoover de Reorganização do Poder Executivo e a Comissão Rowe, de Reorganização, em Pôrto Rico, apresentaram seus relatórios, mais de metade das quarenta e oito unidades da Federação Norte-americana haviam criado comissões ou juntas especiais incumbidas de reexaminar as respectivas maquinarias administrativas (1). Essa nova onda de reformas pode ser, em parte, justificada com a preocupação do contribuinte com respeito ao alto custo do govêrno, com os deslocamentos resultantes das funções ampliadas de um govêrno em guerra e com o desejo de reduzir a interferência do Estado em nossa vida privada. Desde que os motivos são numerosos e complexos, os objetivos e métodos das reorganizações muitas vêzes conduzem a resultados antagônicos e decepcionantes.

Dando-se, porém, um balanço, verificamos que a marcha dos movimentos de reorganização nos últimos anos é estimulante porque, do tumulto de princípios e propostas em conflito, amadureceu e universalizou-se uma teoria institucional e de organização. Estamos no limiar de notáveis progressos em matéria de vida associativa e de reformas construtivas da administração. Nesta monografia, trata-se de algumas dessas novas tendências, alvitando-se objetivos e métodos de reorga-

nização governamental que parecem peculiarmente adequados se considerados segundo o mais amplo ponto de vista que a ciência social desenvolveu nos anos recentes. Ôbviamente, o que se necessita é de uma filosofia amadurecida da atividade institucional, na qual as tão faladas técnicas sejam apreciadas à luz dos propósitos sociais a que devem servir e o govêrno só é tratado como um caso especial quando difere realmente de outras instituições.

Em 1945 sustentei que existem certos princípios de organização que são importantes enquanto constituem hipóteses que podem ser utilizadas como ponto de partida mas que, em cada caso, devem ser modificados e adaptados tendo em vista tôda a situação no momento. As regras de organização devem ser avaliadas pela contribuição que prestam à realização dos propósitos sociais a que a conveniência administrativa está, em qualquer ocasião, subordinada. Há um perigo constante de superestimar-se a organização formal porque a vida real da instituição pode ser encontrada, em proporção muito maior, nos aspectos humanos e informais da questão. A utilização indiscriminada dos padrões de reorganização constitui uma tentação a que se deve opor séria resistência. A análise em organização é, finalmente, dever contínuo e não periódico porque o indício da necessidade de reforma é encontrado no mau funcionamento que requer uma correção a ser feita pelas próprias autoridades responsáveis. (2)

Desde 1945 êsses pontos de vista foram revigorados e reforçados devido, em grande parte, as pesquisas de outros estudiosos, alguns dos quais não estão empenhados no setor da administração pública.

Alexandre Leighton, por exemplo, procurou criar uma posição especial para o govêrno numa parte de seu livro, *The Governing of Men*, em que sintetiza princípios deduzidos de seu estudo empírico de um centro japonês de recolocação. "Uma unidade administrativa", diz êle, "é, sempre, parte dos padrões de liderança e autoridade na organização social da comunidade em que opera". (3)

(2) *The Executive in Action* (Harper & Brothers, 1945) págs. 162-166.

(3) ALEXANDRE LEIGHTON — *The Governing of Men* (Princeton University Press, 1945) pág. 343.

(1) *Essay on Federal Reorganization* de HERBERT EMMERICH (University of Alabama Press, 1950) pág. 121.

Em outras palavras, uma organização administrativa, quer seja, quer não seja governamental, é parte de todo o conjunto cultural e sua utilidade deve ser avaliada pelo desempenho na sociedade. Por isso, o seguinte conselho é muito prático: preste-se, em primeiro lugar, atenção especial à tarefa de integração às praxes e hábitos de liderança na organização social dos indivíduos que são administrados, e, em segundo, reconheça-se que o desenvolvimento de organização social eficiente é da competência dos administradores e que isto significa trabalho de equipe e não simples organização no papel.

Deslocamentos e tensões, prossegue Leighton, são a chave da reforma mas antes de poder ser usada com sucesso essa chave, deve haver entendimento da natureza da tensão, das reações dos indivíduos a essa tensão e do efeito dela sobre os sistemas de convicções e organização social. Tentando realizar reformas, os administradores devem considerar as atividades e convicções habituais do povo com que lidam. Tais assuntos não podem ser ignorados porque na sociedade humana a "cobertura" cultural nunca é encontrada suficientemente clara. Esta verdade sociológica e psicológica mostra claramente que a tentativa de impor estereótipos de organização a uma situação cultural que não é bem compreendida é trabalho de amadores.

Leighton também tem algumas coisas sensatas para dizer a respeito da maneira por que a reforma pode ser efetuada, caso tenha que ser aceita e caso tenha que durar. Sempre que fôr possível, os planos devem ser experimentados em pequena escala e, então, depois de feitas as modificações indicadas, postos em vigor de maneira geral. A mudança de organização é assunto de interesse de toda a comunidade e não um simples movimento de pinças pelos jogadores nas altas esferas do governo: "Comunicação do povo para a administração", observa êle, "não é menos importante do que o fluxo em direção oposta... Eu sei exatamente que essas pessoas sentem que", continua êle, "isto deve ser considerado como a famosa última palavra dos administradores". (pág. 358 a 365).

Qual é a prova de que uma reorganização se faz necessária? Os pontos de perturbação, o mau funcionamento! Quando isto não existe, temos então um argumento forte a favor de deixar-se a organização em paz. Reorganizar desnecessariamente é perturbar relações e processos de execução já estabelecidos o que, segundo a análise de Leighton, pode resultar apenas em desagregação humana e cultural.

Qual é então o principal propósito da reorganização? Em primeiro lugar, estabelecer programas mais eficientes em termos de realizações dos objetivos do grupo. Organização e propósito social não podem desassociar-se. No melhor e mais real sentido, pois, toda a questão de organização nada mais é do que assunto de diretrizes e política e

envolve os próprios fins do Estado. Regra fundamental, portanto, é que a organização não é um "bem" (meta, valor) em si mesmo; é um meio de consecução de um objetivo social. Se esta prova final é compreendida, os outros objetivos, então, freqüentemente mencionados pelos reorganizadores profissionais, recaem em seu lugar próprio e de segundo plano. Eficiência? É um meio e não uma meta! Economia? O mesmo se pode dizer a seu respeito. Conveniência Administrativa? A resposta é ainda a mesma!

É uma tentação muito comum para os reorganizadores menosprezar essa regra fundamental para a consecução dos objetivos sociais da reorganização com o que prejudicam em vez de atenderem os seus objetivos sociais. Conseqüentemente, as reorganizações por atacado, se examinadas detidamente, revelam apenas que são meios de que se servem certos grupos conservadores na esperança de abolir funções governamentais que interferem em seus interesses privados. Aí está um exemplo de uma aplicação natural do princípio que estamos alegando: o objetivo principal da reorganização é o propósito e a utilidade social. Quando os interesses de grupos diferem quanto à utilidade social, os fins da organização devem também confundir-se. Nestas circunstâncias, abre-se o caminho para os que extinguem funções governamentais convenientes sob o disfarce da "promoção do aumento da eficiência e economia da administração". Os movimentos em prol das podas injustificadas de atividades governamentais devem ser previstos pelos cidadãos, pelo legislativo e pela chefia executiva devidamente alerta. Pelo que sei, a acusação de tentar eliminar funções públicas com êsse propósito não pode ser levantada contra o plano Rowe mas é muitas vezes feita com respeito a algumas recomendações da Comissão Hoover, especialmente àquela parte do seu relatório que trata das emprêsas do Estado e dos relatórios de duas de suas subcomissões que apoiam aquelas recomendações.

Por isso, é indispensável que o reorganizador em perspectiva compreenda os objetivos de um programa, conforme foram êles estabelecidos na legislação. Êle merece críticas se não os compreender mas é ainda mais digno de censuras se, apesar de não ter sido autorizado, tentar eliminar ou prejudicar os programas sociais que a legislação pôs em vigor.

Qual é a prova de que é boa uma organização? É a de que seus propósitos são meritórios e, decerto, perfeitamente definidos e, ainda, que há bastante unidade nesses propósitos de modo que as pessoas que trabalham na instituição não sejam levadas ora para um lado, ora para outro, enleando-se na própria frustração. Mas não se pode, de modo nenhum, supor que todas as instituições devem ter capacidade para reduzir suas metas a uma única. Uma grande organização governamental não o pode, obviamente, porque desempenha funções cuja diversidade é muito maior que as de outra qualquer instituição do mundo moder-

no. Por esse motivo, o problema é formular a melhor síntese possível e especialmente opor resistência à tentativa de reunir em um só programa que, embora aparentemente homogêneo, iria confundir outros planos fundamentalmente tão diferentes uns dos outros que se fôssem fundidos não teriam muita oportunidade de merecer da direção superior a atenção especial que merecem.

Certas observações práticas resultam desse raciocínio. A primeira observação é que se deve evitar a atraente medida de confiar a poucos departamentos a execução de numerosos programas em virtude de uma noção preconcebida de que há um número ideal de unidades que um chefe de nível superior pode, com êxito, supervisionar. Se o propósito social é o critério, essa maneira de empreender a reorganização não pode ser justificada. A melhor regra, no caso, é permitir tantos agrupamentos quantos forem os principais programas na esfera do governo, nada mais e nada menos. O resultado da não observância dessa regra é a perda da eficiência no cumprimento do programa.

Se eu soubesse, por exemplo, que o povo de um país coloca grandes capitais nas mãos do governo para que este preste certos serviços como os de transporte, água e bancos de financiamento às indústrias — serviços esses que tomarão muito apropriadamente a forma de corporação com a respectiva flexibilidade de organização e de administração financeira — eu não pensaria em subordinar tais serviços a um dos principais departamentos como a Comissão Rowe está disposta a fazer em alguns casos em Porto Rico. Por que? Simplesmente porque essa comissão partiu do simples pressuposto de que tudo na esfera do governo deve integrar-se, girando em torno de uma estrutura central. Acredito porém que a medida mais eficiente seria considerar o propósito social básico dessas corporações, atribuindo-lhes autonomia administrativa e financeira a fim de facilitar seu êxito. A experiência americana neste sentido, desde a Lei de Reorganização de 1939, mostra que é um erro a subordinação das corporações públicas a um dos principais departamentos existentes. É melhor que elas sejam abertamente transformadas em *bureaus* em vez de serem tratadas como tais embora vivam ficticiamente, por razões legais, como entidades de regime autárquico.

Quando se introduz à força num departamento um programa que não lhe cabe executar, ele pode definhir e morrer em virtude do esquecimento a que será relegado ou pode atingir a uma situação em que a diversidade de assuntos é tamanha que a atenção não poderá concentrar-se em coisa alguma, acarretando ciurizadas, frustração e eficiência abaixo da média em matéria de execução. A experiência confirma amplamente a expectativa lógica de que não há mágica na simples providência de atribuir um grande número de programas a um mesmo departamento. Em alguns casos, parece ser, na verdade, um obstáculo a uma coordenação real maior do que seria se um grande número de unidades separadas fôs-

sem criadas logo de início e ao mesmo tempo. Se fôsse verdadeira a ingênua hipótese de que o menor número de unidades é a melhor condição de sucesso e se fôsse igualmente verdade que nenhum departamento jamais será suficientemente grande se fôr bem dirigido, então a conclusão lógica, *reductio ad absurdum*, seria a de que todo o governo pode ser reduzido a um único departamento.

A mesma lógica ditada pelo bom senso deve ser observada quando se leva em conta o problema de duplicação de atividades. O neófito sente-se inclinado a pensar que tôdas as estatísticas são a mesma coisa, como também o são tôdas as análises econômicas, tôda a engenharia, assim como tôdas as atividades de compras e as tão faladas funções "meio". Há, porém, outra regra que cabe aqui e que deve ser contrapesada com a simples tese de que tudo o que corresponde a uma mesma classe deve ser colocado no mesmo escaninho. É a regra de que tôdas as funções essenciais ao sucesso de um importante plano devem unificar-se sob um controle administrativo único. É a isto que se dá, às vezes, o nome de unidade de comando que tem sido, recentemente, objeto de ataques porque dá idéia de algo autoritário ou exclusivista. Será mesmo? Penso que não, se considerarmos o caso com bom senso, desde que discutamos apenas o fato dos principais planos terem mais probabilidades de êxito quando todos os elementos necessários à sua execução eficiente se concentrem num determinado ponto e sob as ordens de uma única pessoa que decide, em última instância, as questões que lhes são pertinentes. Isto não significa que não há mais ninguém que ocupe posição superior a dessa única pessoa porque quase invariavelmente há um Governador, um Presidente ou um órgão legislativo acima dela. Não significa também que não haja correlação de caráter cooperativo com outros planos importantes ou com órgãos "staff" do governo, porque as duas espécies de correlação são obviamente necessárias e constituem parte da obrigação profissional da autoridade executiva situada no alto.

Como regra geral, é preferível a coordenação a uma unificação completa. No caso desta última, os departamentos se ampliam e se diversificam demasiadamente, esgotando a vitalidade das respectivas partes componentes. Verifica-se um progressivo retardamento da ação em cada acréscimo que se faz com a inclusão de novos setores de coordenação. Há, além disso, inadequados incentivos no sentido de obrigar as autoridades a agirem de uma maneira eficiente.

Assim, o reorganizador, caso consiga sobressair-se, deve ser uma espécie de mágico que lê numa bola de cristal. Deve ser capaz de perscrutar o futuro e divisar nêle o que vai acontecer. Em um ensaio sobre a reorganização federal, diz Herbert Emmerich que "A tríplice ameaça da guerra, da depressão e do esgotamento de nossos recursos naturais continua sendo motivo de nossa maior preocupação na vida pública". (pág. 123)

Se a validade desse prognóstico é levada em conta, essa ameaça constituirá, então, o principal fator a ser considerado no planejamento da grande estratégia de reorganização do governo federal. Da mesma forma, se considerarmos o fato de que, em Porto Rico, a conservação de recursos, o equilíbrio entre a agricultura e a indústria, o aumento do salário real da família média e o preparo de administradores competentes para o serviço público e para as empresas privadas são os principais objetivos, surgem imediatamente programas adequados e conseqüentes organizações que afetam o departamento de educação e os departamentos interessados pela economia nacional. Num verdadeiro sentido, a organização é apenas um reflexo do consenso geral quanto aos objetivos do grupo que devem ser alcançados pelos que possuem influência para afetar tais objetivos. O ideal é, de certo, o de que toda a opinião pública deve tomar parte nesse processo democrático vital.

II

Tendo considerado até aqui os propósitos da reorganização e alguns dos fatores que entram na divisão do trabalho, voltemos agora nossas vistas para uma outra grande área da política pública e dos princípios de administração — a do papel que o chefe executivo desempenha. Encontramos nesse caso duas escolas de pensamento perfeitamente distintas. Uma, a mais antiga, sustenta os pontos de vista constitucionais e jurídicos segundo os quais um único homem está investido de autoridade executiva, homem esse que está situado no ápice da organização. Conseqüentemente, toda a estrutura administrativa se forma em torno dele e o ponto de partida em matéria de hierarquia é do alto para baixo. Os princípios enunciados realçam a tese da autoridade indivisível, da completa integração de todas as unidades da organização, do ápice até a base, e a criação de grande número de serviços "staff" que permitam ao chefe executivo cumprir eficiente e pessoalmente suas tarefas. Este é, em suma, o ponto de vista tanto da Comissão Hoover como da Rowe.

Outra maneira de ver a questão — maneira nova que está granjeando adeptos — é a que realça o valor do trabalho de equipe e focaliza a atenção nos principais programas e departamentos do governo. Como se verá prontamente, é uma ampliação lógica do princípio da utilidade social antes defendido. Nesse caso, atribui-se importância à necessidade de trabalharem juntos muitos homens e de serem coordenadamente executados muitos programas, voluntária e cooperativamente. Em vez de se realçar a transcendente importância do homem colocado no ápice, realça-se a chefia superior de cada departamento, a administração intermediária e a unificação do pessoal em todos os departamentos e demais órgãos que constituem o governo. Se a primeira maneira de encarar a questão foi de "cima para baixo", esta última pode ser chamada de "orientação de baixo para cima".

Isto não traz à balha a indiscutível importância constitucional e legal do chefe executivo; significa apenas que sua autoridade é simplesmente o produto de uma distinção formal com conseqüências de ordem prática que afetam questões como a da independência do executivo em sua relação com o legislativo. É, porém, ao *ponto de vista da direção* e não ao *ponto de vista puramente legal* de encarar a questão que se atribui agora a maior importância. Concentram-se os esforços no problema de saber-se como poderá uma grande e complicada burocracia produzir resultados administrativos eficientes.

Chamando-se a atenção para estes dois pontos de vista opostos, não desejo que pensem que minha opinião é a de que eles não podem afinal conciliar-se, aproveitando-se o que melhor possuem a fim de formular uma teoria mista que traga em si mesma as vantagens de ambos. Não só acredito que essa síntese é possível como estou convencido de que é bastante necessária.

O objetivo mais importante das reorganizações do governo federal (tanto o de Brownlow como o de Hoover) era a institucionalização do Gabinete do Presidente. Forçados a admitir que o chefe executivo desempenha tantas funções de natureza política, representativa e administrativa que praticamente jamais poderá encontrar tempo de sobra para cumprir pessoalmente seus deveres de administrador (como o faria, aliás, o chefe de uma empresa de menor porte que o Estado) os reorganizadores recorrem de novo ao argumento de que a deficiência só pode ser compensada se o executivo fôsse provido de um *staff* em condições de executar em seu nome essa tarefa. Conseqüentemente, conforme, aliás, todo mundo sabe, o Presidente dispõe de uma organização de vários *staffs* e auxiliares imediatos que o cercam e que, em conjunto, forma um departamento executivo de bom tamanho. O organograma que acompanha o relatório da Comissão Hoover mostra que cercam o Presidente a Secretaria da Casa Branca e o pessoal de gabinete (inclusive seis assistentes administrativos que têm "paixão pelo anonimato"), o Bureau de Orçamento, o Serviço de Pessoal, o *Office of Economic Adviser*, a *National Security Resources Board* e o *National Security Council*. Exceto para o Serviço de Pessoal, essas recomendações foram, em parte, postas em vigor pelo menos aparentemente, mas o fim da questão não está ainda à vista. Emmerich, por exemplo, recomenda que se dê ao Presidente "três assistentes consultivos econômicos de nível elevado para auxiliar o pessoal agora encarregado de assessorá-lo nos trabalhos econômicos (pág. 131). Tenho conversado com os membros da equipe de auxiliares do Presidente que acreditam que deve haver seis pessoas encarregadas da formulação das diretrizes importantes do governo, auxiliares esses que devem ocupar posição paralela aos dos seis assistentes administrativos previstos no plano Brownlow.

Onde vai parar êsse processo? Tem-se como certa a necessidade de uma assistência do tipo *staff*; mas não é possível levar uma coisa boa ao extremo! Não terá sido caso de ser o erro mal diagnosticado e por isso o remédio agora ministrado não se mostrar tão eficiente quanto um outro qualquer que poderá ainda ser descoberto? Sou um dos que acreditam que é esta a questão e que existem outras alternativas práticas a que se poderá recorrer uma vez que o expediente atualmente empregado foi identificado como um simples paliativo que na verdade é.

Meu raciocínio se processa da seguinte maneira: quando uma instituição é de uma proporção tal que permite seja ela administrada por uma pessoa diretamente e quando o seu chefe executivo está livre para dedicar-se a sua administração (o que acontece, realmente, na maioria dos casos) não há dúvida que êsse chefe executivo será de fato um diretor eficiente da empresa. Em organizações extremamente amplas, porém — especialmente no setor do Estado — não se pode encontrar situações como esta. Um *Presidente* ou um *Governador* é, via de regra, um líder partidário, o principal formulador de leis, o comandante-chefe das forças militares, o chefe da polícia, o espírito orientador nas relações diplomáticas e a principal figura representativa do governo. Tôdas as suas obrigações exigem tempo e energia e algumas delas representam tarefas que requerem ou podem requerer tempo integral de trabalho. Resta apenas a sexta parte de sua pessoa, portanto, para a árdua tarefa de dirigir e controlar a execução do programa administrativo que excede em dificuldade, complexidade, amplitude e variedade o da maioria das empresas privadas. Os homens práticos, quando têm consciência dos pesados encargos impostos pela constituição ao Chefe Executivo, devem concluir que é absurdo esperar-se que êle dirija de fato a execução de um programa de trabalho sobremodo amplo além de cumprir outros deveres que lhe foram atribuídos.

Mesmo nas grandes empresas comerciais, nenhum chefe procuraria compensar seus excessivos encargos potenciais criando um grande órgão de assistência junto a seu *gabinete*. Muito embora isto não revele de modo definitivo qual a política que o governo deve adotar em circunstâncias similares, pelo menos sugere que os chefes executivos nas grandes organizações governamentais talvez estejam tentando resolver seus problemas de maneira errada. Qual é o método nas grandes empresas? Comumente alivia-se o homem que dirige a organização, o chefe supremo, dos seus encargos rotineiros de administração, delegando-os a um vice-presidente ou o que o valha. O chefe supremo é responsável pelas relações com o conselho de diretores, com o governo e com o público (correspondendo essas relações às chamadas relações diplomáticas mantidas pelo Estado) sendo também o principal formulador das diretrizes (política e legislação) e um símbolo (função representativa). Essas atribuições são tão importantes

que as empresas se permitem pagar bem ao chefe supremo para que êle dedique todo seu tempo ao seu cumprimento. O mesmo fazem as democracias caso tenham seus homens bastante inteligência para perceber qual a orientação que devem seguir.

O chefe supremo das grandes empresas comumente só dispõe de um ou dois assistentes pessoais junto a seu gabinete, assistentes êsses que atendem aos negócios particulares dêsse chefe na maioria dos casos e não aos da companhia. As funções de *staff* são encontradas no nível hierárquico imediatamente seguinte, o do departamento, onde se ligam às atividades de direção. Em outras palavras, as unidades de *staff* prestam assistência a tôda a organização e não somente ao chefe executivo como querem as comissões Hoover e Rowe. Esta é a norma que deve dominar e, segundo me parece, todos os argumentos levam a essa conclusão.

Por que institucionalizar a Presidência em primeiro lugar? Não é por causa do desejo de diminuir um índice de deficiência inerente que resulta do fato de não poder o Presidente dispensar sua atenção pessoal à administração? Já não se verificou que quando se procura eliminar uma deficiência nomeando-se dois ou mais indivíduos para executarem o trabalho de um, os resultados são quase invariavelmente maus? Se o Presidente é um homem excessivamente ocupado, façamos então como fazem as grandes empresas privadas: criemos um cargo que corresponda ao de um vice-presidente executivo de fato ou, caso essa providência não fôr considerada viável, façamos com que o Gabinete (não a “copa e cozinha”) seja realmente um instrumento coordenador eficiente situado no alto da estrutura governamental.

Falhando tal solução, ver-se-á o chefe executivo cercado de tantos conselheiros que tomam de tal modo sua atenção e seu tempo que êle nunca terá tempo de sobra para tratar com os titulares dos ministérios, órgãos em que o trabalho do governo é, realmente, executado. A porta do gabinete do chefe executivo deve estar aberta a qualquer momento para seus ministros a fim de que êle possa vê-los tantas vezes quantas forem necessárias para estimular o trabalho de equipe e manter com êles uma real troca de idéias. Esta é uma regra importante de relações humanas e de administração. Poderia ela ser aplicada com êxito nas condições que agora prevalecem na Casa Branca? O Presidente da República está cada vez mais isolado em um gabinete, separado do resto do governo e forçado a contar principalmente com as informações e a influência de seu gabinete. Há algum motivo de admiração no fato de estarem aborrecidos os membros do ministério?

Anonimidade não é sinônimo de liderança. O centro do governo deve ser o gabinete ministerial e não as salas apinhadas de gente dos órgãos *staff* do Presidente. Não há a menor razão contra o afastamento, dêsses *staffs* do Presidente, em Was-

hington, isto é, afastamento da organização particular da Presidência da epública, colocando-os à disposição do Gabinete Ministerial para que ocupem uma posição similar à dos serviços *staffs* das grandes empresas. Não menosprezo a importância da função de *staff* nas grandes organizações mas sustento que sobrecarregar o Presidente com o dever de prestar atenção pessoal aos problemas de *staff* não resolve a questão fundamental. Cria apenas um expediente, um auxílio e a situação pode, eventualmente, tornar-se tão tensa que será necessária uma reforma total. Pessoalmente, não posso imaginar um Presidente que cumpra todo o seu mandato na Casa Branca com a atual organização, principalmente se ele teve alguma experiência de direção numa grande empresa onde as atividades e relações de *linha* e *staff* estão bem definidas e distribuídas.

O que faria um tal homem, caso assumisse a Presidência? Em primeiro lugar, ele procuraria obter o equivalente de um vice-presidente executivo de fato e, em segundo, usaria seu gabinete ministerial como um eficiente instrumento de orientação e controle. Em vez de institucionalizar seu gabinete privado, ele institucionalizaria o gabinete ministerial. A equipe da Comissão Hoover que fez o estudo da administração dos departamentos defendeu o ponto de vista geral de que o cerne do Poder Executivo deve ser formado pelos ministérios e que já é tempo de aumentar sua eficiência. Mas a Comissão Hoover joga de lado a proposta de conferir ao Gabinete Ministerial as responsabilidades coordenadoras com o argumento (que não procurou justificar) de que ele "não é um corpo consultivo eficiente para o Chefe Executivo e não tem, coletivamente, responsabilidade pelas diretrizes da administração". A Comissão preferiu aliar-se aos que defendem a tese de um *staff* presidencial inflacionado, aumentando a sobrecarga de trabalho para os mais altos órgãos do governo. Como aceitar, então, o argumento de que se deve tentar institucionalizar o que não pode ser institucionalizado? Nenhum Presidente não tem tempo para manter em ordem um *staff* pouco maneável. Por isso, um tal expediente apenas transfere, de fato, do Gabinete Ministerial, poderes que a ele pertencem, investindo-se num "gabinete de cozinha" anônimo.

III

Pode-se, nestas alturas, levantar muito propriamente a seguinte questão: seria viável reduzir a concentração de pessoal na secretaria do Presidente? A resposta, simples e curta, é a seguinte: seria, porque outros governos (inclusive ditaduras) assim o fazem. Conselheiros políticos da Casa Branca poderiam ser postos à disposição dos comitês conjuntos do Gabinete ou dos vários ministérios, ficando assim à disposição do Presidente da República que, de fato, recorre freqüentemente a tais conselhos. Quando Henry Morgenthau era Secretário do Tesouro, ele se cercou de alguns

conselheiros econômicos de alta competência que trabalhavam numa base de expediente parcial e o Presidente Roosevelt constantemente solicitava seus serviços. O Bureau do Orçamento, por sua vez, poderia ser subordinado ao Departamento do Tesouro e os dois órgãos encarregados dos trabalhos de preparação do país para o período de guerra podiam ser subordinados ao órgão de Defesa ou podiam mesmo servir como órgãos *staff* de um comitê ministerial conjunto encarregado da coordenação nesse setor. Se dissessem que os órgãos *staff* subordinados ao Gabinete Ministerial teriam menos prestígio e menos autoridade do que atualmente, a resposta será que, na verdade, eles terão mais prestígio e autoridade. Em posição inferior, eles seriam apoiados pelo Presidente e pelo Gabinete enquanto que agora há um infeliz sentimento de ciúme e rivalidade por causa do "contato íntimo" que os órgãos *staff* mantêm com o Presidente. Eles poderiam ter que trabalhar com mais afinco para "vender sua mercadoria" mas é realmente certo o fato de que um *staff* deve empenhar-se para vender sua idéia: ele não é um órgão de comando mas, sim, de conselho.

Não encontrei razões convincentes da inviabilidade das reformas que advogo. Quais são os argumentos contra ela? "Como sabermos se o Presidente pode confiar nos membros de seu Gabinete Ministerial?" Esta é um delas. Acontece, porém, que, no governo, tem-se que confiar em alguém e se não se confia num membro do ministério, pode-se sempre exonerá-lo. Cabe ao Presidente da República — como a qualquer chefe executivo — criar o espírito de cooperação e inspirar lealdade, tendo ele a vantagem inicial de que todos os seus auxiliares diretos pertencem ao mesmo partido que ele pertence. O outro argumento é que o "Presidente não ousaria delegar suas decisões ao ministério porque, segundo a Constituição, ele é o único responsável." Esta, porém, não é propriamente uma objeção. De certo é ele o único responsável. Se discorda de seu ministério, pode fazer como Lincoln ou como o faria qualquer presidente enérgico. Mas se são bons os membros de seu ministério, se ele os consulta e lhes dá um sentido de importância e confiança que merecem, ele reforçaria a administração e daria à responsabilidade do partido um significado maior do que tem atualmente, coisas que se fazem muito necessárias e que serão alcançadas no devido tempo, segundo espero, caso desejemos sobreviver como grande nação.

Suspeito, no entanto, que alguns de nossos reorganizadores são simplesmente alérgicos ao termo "política". Não vêem com bons olhos o gabinete ministerial porque confiam nos técnicos anônimos e não nos ministros que foram políticos e continuam, muitas vezes, ligados às atividades políticas. Nesse caso, receio pelo futuro do governo democrático nos Estados Unidos e me sinto quase persuadido de que estava certo o Professor Burnham quando predisse que a revolução dos administradores nos afligiria um dia. De acôrdo

com um artigo recentemente publicado no *The Saturday Evening Post*, o Presidente Truman vem obtendo considerável sucesso com as reuniões do ministério como meio de coordenação. Por que não continuar? Por que não institucionalizar o chamado Gabinete Ministerial?

Resumindo esta parte de minha argumentação direi: se a eficiência social é a meta dos programas do govêrno, a organização deve então basear-se nos ministérios e no Gabinete Ministerial e não nos órgãos que constituem a Presidência. O planejamento e a administração se processam mais comumente de baixo para cima e não de cima para baixo. Cabe ao chefe executivo estimular o cumprimento dos programas dos órgãos que lhe são inferiores na escala hierárquica. Ele governa mas também presta serviço. Conforme êle realce o serviço, o govêrno de uma maneira geral fará uma notável administração.

Há muito que venho sentindo que êste ponto de vista é o certo, conforme o confirma minha própria experiência. Recentemente, porém, foi êle bastante documentado e convincentemente justificado em consequência de estudos empíricos realizados pelos membros da *Harvard Business School* que publicaram seu trabalho sob a forma de um livro intitulado *Executive Action* (4). As descobertas e conclusões desses autores são baseadas em intensivas investigações das relações entre os chefes executivos em inúmeras empresas de vários tamanhos e em diferentes partes dos Estados Unidos, suplementados êsses estudos por material retirado do exame de outros casos feitos pelo pessoal da mesma *Harvard Business School*. Desde que sua maneira de encarar as relações humanas é mais nova do que a do ponto de vista dos estereótipos formais, sinto-me persuadido de que suas descobertas teóricas são tão aplicáveis à conduta administrativa no setor do govêrno como o são nas empresas que, conforme assinalam os autores, têm semelhanças com a administração pública.

Há muitas definições valiosas em *Executive Action*. Dos vários pontos que se sobrepõem aos demais, o principal é o que combate a mística do "grande homem". Nas condições atuais, quando as instituições são grandes e a cooperação é a própria essência da administração, o trabalho de equipe substituiu o que chamaríamos de "espetáculo de um artista só." Hoje, poucas são as empresas dirigidas por um único indivíduo que se entende diretamente com seus subordinados. (págs. 202 e 209). Em vez disso, as grandes companhias são dirigidas por equipes. Conforme vai êsse método de integração administrativa conquistando crescente prestígio, mais se inclina êle no sentido de se tornar o fator dominante no setor da administração em ampla escala. Um elemento essencial ao seu sucesso é que os homens adquiram

um ponto de vista que seja o da própria companhia. A vantagem nesse caso é que se liberta o tempo dos chefes superiores para que êles o empreguem no trato dos planos e diretrizes importantes da empresa. O objetivo principal é promover o desenvolvimento da capacidade dos chefes mais jovens, fazendo com que integrem a equipe. Conforme os autores da Harvard observam, "o conceito de que o líder é aquêle que auxilia a organização a cumprir sua finalidade é, de fato, muito mais amplo em seu alcance do que o conceito do líder como pessoa que, sozinho, empunha o leme". (pág. 208).

O livro em questão contém, além disso, uma apreciação penetrante do processo de organização e de reorganização. Organização é algo que está sempre em fase ativa. Cuidado, porém, com as pessoas que têm paixão pela ordem e pela formalização de toda a função, paixão essa própria de velhas solteironas: elas extinguem as energias até de uma administração cheia de vitalidade. Em vez disso, a teoria de organização tende, na prática, a reconhecer o atendimento de certas necessidades humanas de uma maneira jamais prevista pelos planejadores de organizações formais. Toda a estrutura destas últimas deve visar, primeiramente, a satisfação das necessidades e a elevação do índice de eficiência. Devido à natureza do trabalho, qualquer esforço no sentido de impor uma divisão nitidamente lógica dos deveres só pode ir até êsse ponto e nunca além dêle antes que perca o contato com a complexa teia das realidades. Somente quando o chefe executivo tem uma perspectiva autoritária — o que é cada vez mais raro — parece retirar êle uma certa satisfação do seu poder para ditar normas de trabalho que consubstanciam *um fim*, normas essas que devem ser obedecidas a despeito da perda de flexibilidade em toda a organização. Isto poderia parecer um conselho que não seria imprópriamente dado a alguns de nossos reorganizadores profissionais (págs. 141, 144 e 145).

Outra parte importante dêste estudo, parte essa que merece realce, é a que diz respeito ao exame do problema segundo aquela perspectiva "de baixo para cima" que foi defendida em todo êste ensaio. Aqui os autores entram realmente num território de certo modo novo, muito embora fôssem precedidos por Chester Bernard, Elton Mayo, Ordway Tead e outros. Conforme prossegue o trabalho de organização, a função coordenadora dos chefes superiores pode ser vista como uma função que é delegada "de baixo para cima", com o pessoal de nível mais elevado servindo ao que está nos níveis abaixo. (pág. 88) Muito embora seja real a autoridade dos que estão no alto, só o é de fato quando o propósito que lhe dá força é perfeitamente apreciado. O administrador, se está ajustado para a função, verificará que se encontra numa posição em que deve exercer autoridade e ao mesmo tempo servir aquêles sobre quem exerce essa autoridade. De outro modo não poderá haver uma verdadeira cooperação, uma equipe

(4) EDMUND P. LEARNED, DAVID N. ULRICH e DONALD R. BOOG — *Executive Action*, (Harvard University Graduate School of Business Administration, Division of Research, 1951) 218 páginas.

eficiente, que é condição indispensável ao sucesso administrativo. Deve haver um clima arejado. O chefe deve considerar sua mais importante função a de instruir, isto é, de treinar os mais jovens em sua equipe. Por isso, ele espalhará o mais que pode a autoridade decisória que possui pela organização, escalas abaixo (pág. 95). Num verdadeiro sentido, o líder administrativo procura combinar as necessidades da organização com as exigências do indivíduo, isto é, exigência de melhoria de condições e de progresso (pág. 211). Uma inferência lógica é a de que qualquer instituição que se queixe de falta de pessoal capaz para as funções de chefia deve fazer um exame de si mesma a fim de verificar se não está deixando de aproveitar as inteligências latentes dos servidores novos que, por isso, passem despercebidas.

A melhor aplicação das conclusões dêste estudo à questão em exame já foi realçada: a maneira de resolver os problemas de organização numa grande instituição como a do governo federal ou do governo de Pôrto Rico, é construí-la de baixo para cima, realçando o trabalho de equipe no nível do gabinete ministerial em vez de imaginar — como os técnicos em organização estão dispostos a fazer — que o problema pode ser enfrentado multiplicando-se simplesmente a pessoa do chefe executivo com a medida de criar novos órgãos de *staff* junto ao seu gabinete privado.

O campo da organização é tão vasto e complicado quanto as relações humanas; por isso, ninguém pode manifestar surpresa se nestas observações toquei apenas alguns pontos altos do assun-

to. Conforme afirmei no início, porém, o que estamos procurando definir é uma filosofia anadurecida de organização. Por essa razão, poderão talvez me perdoar por não ter procurado tratar de assunto tão importante mas tão especializado como finanças, planejamento, pessoal, empresas industriais e comerciais do Estado, métodos de chefia e sistemas de controle executivo.

Procurei deixar bem clara minha própria convicção de que uma reorganização hábil é a tarefa quase mais difícil em todo o campo das relações humanas. É preciso um estadista de primeira ordem para relacionar os objetivos de grupos e aspirações individuais com as complexidades da estrutura administrativa. Reorganização é uma fase da vida institucional; a instituição é parte da cultura. A reorganização deve ser julgada pelos seus efeitos sobre a economia e sobre a vida. O centro de atenção, por isso, deve ser o sucesso dos programas (objetivos sociais). Isto exige uma apreciação dos valores. O técnico mal preparado é, muitas vezes, um macaco numa loja de louças. Em última análise, os princípios de organização são princípios de progresso cultural e de aspiração nacional.

(*In Public Administration Review*, n.º 4, Volume XI, 1951).

Nota — Esta monografia foi apresentada numa conferência sobre a "Reorganização do Poder Executivo", patrocinada pela Escola de Administração Pública, da Universidade de Pôrto Rico e de Pôrto Rico Chapter of the American Society for Public Administration, realizada a 20 e 21 de abril de 1951 em San Juan.