

# Fronteiras da Administração Pública

## V - A Teoria da Organização na Administração Pública

JOHN M. GAUS

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

MUITOS de nós, nas redondezas da zona residencial da classe média dos Estados Unidos, estão familiarizados com uma instituição denominada "Book Club". Este nasceu do desejo de vários indivíduos da vizinhança de lerem um certo número de livros correntes, não obstante suas rendas, por serem demasiado pequenas, não permitirem a cada um a compra dos livros de sua preferência. Semelhante desvantagem foi superada por um arranjo muito simples e eficaz, mediante o qual se fundou um clube, elegeram-se os dirigentes e recolheram-se contribuições para um fundo único no montante suficiente para a aquisição de uma parte dos livros desejados. Estes circulavam, então, durante um ano entre os sócios e findo esse prazo eram vendidos, destinando-se o produto da venda à compra de novos livros no ano seguinte.

Cito esse simples e casual expediente porque ele nos oferece um exemplo do papel da organização. Tal papel é o da criação. A organização é encarada algumas vezes como uma limitação — ocasionalmente uma necessária limitação — à liberdade do indivíduo que dela participa ou por ela é afetado. Esse ponto de vista origina-se de uma noção superficial da natureza e do significado da organização. A função desta é ampliar as oportunidades e os recursos daqueles para quem ela é estabelecida. Assim, os membros do "Book Club" puderam obter os livros que antes não estavam ao seu alcance. Organização consiste em dispor o pessoal, visando facilitar a consecução de um propósito comum, através da distribuição de funções e responsabilidades. É a articulação dos esforços e capacidades dos indivíduos e grupos empenhados numa tarefa comum, de modo a assegurar o objetivo colimado, com o mínimo de atrito e o máximo de satisfação para quem a tarefa é executada ou para aqueles que participam do empreendimento.

A palavra "organização" é freqüentemente usada num sentido que dá idéia de qualidade mecânica, inumana. É lícito supor que os seres humanos, que representam as unidades de uma organização, ajam de acôrdo com algum objetivo pre-

determinado e padronizado, de tal modo que seus desejos e vontades não criem obstáculos à concretização dos propósitos da organização. Seja-nos permitido lembrar também que aquêlê objetivo padronizado é o produto da deliberação e preferência do homem, e não de alguma força externa, mecânica e inumana.

Desde que consiste no fato de pessoas guardarem entre si certa relação inspirada por um propósito concebido pelo próprio homem, a organização deve ser mais flexível do que rígida. Constantes reajustamentos hão de se tornar necessários, por imposições de ordem pessoal e outras forças naturais, e, ainda, pelas imprevistas e imprevisíveis situações que se apresentam na prática. Tal flexibilidade completa a verdadeira natureza da organização, notadamente a realização, através do esforço coletivo, do propósito ou da finalidade a que certo número de pessoas se propõe.

A concepção do propósito suscita problemas de administração da mais alta importância. Cada membro da organização deve compreender, tão bem quanto possível, a relação entre as funções e responsabilidades que lhe são próprias e o objetivo final, para que seu trabalho seja executado com critério e eficiência. O tempo e a experiência nos diversos gêneros de atividade têm evidenciado que o indivíduo não desenvolve seus melhores esforços senão quando sente que participa de algum modo na concepção dos objetivos da organização a que pertence e na determinação dos meios de alcançá-los. Um exemplo casual dêsse fato me foi dado a conhecer. Um de meus estudantes, empregado como trabalhador não qualificado numa turma de carga e descarga de carne, notou, ocasionalmente, numa seção de embalagem que certa carne de baixa qualidade havia sido incluída entre as de qualidade mais elevada. Isso ocasionalmente acontece nessa seção, quando a firma a que se destina a carne revela descuido nas suas inspeções e tem uma clientela incapaz de perceber tais diferenças de qualidade. Quando se verifica esse erro de classificação — informa o meu amigo — registra-se logo uma mudança no moral do grupo dos trabalhadores não qualifica-

dos, recrutados nos lugares esconsos de uma grande cidade. Os homens assumem uma atitude de relaxamento, erguem os ombros e fazem cínicos comentários. Dentro de suas próprias limitações, de sua parte quase mecânica e insignificante na complicada organização da empresa, eles são contudo sensíveis mesmo a esses pequenos incidentes, porque sabem que o propósito da empresa é fornecer carne de determinada qualidade pelo preço correspondente.

É importante que cada indivíduo conheça suas funções e responsabilidades na organização, de sorte que não haja incerteza e hesitações na integração de seus atos com os dos outros membros. É igualmente importante, do ponto de vista do moral da organização, sentir-se o indivíduo como uma parte integrante do conjunto, ter orgulho dos objetivos a que serve e possuir o direito de participar, nos limites de sua efetiva responsabilidade, da determinação dos meios de melhor atingir esse objetivo. Por essa razão é que o mais proficiente administrador revela possuir a qualidade de liderança, isto é, sabe conquistar o ativo consenso e o apoio de uma parte substancial dos membros de sua organização. Analisando-se as coisas verifica-se que até o chamado chefe autocrático, classificado como administrador eficiente, só consegue de fato exercer alguma influência devido a qualquer qualidade positiva e afirmativa, graças à qual ele consegue ser correspondido e tolerado. Tal situação (que tem sido explorada por Ordway Tead e outros) dispensa maior discussão. Basta que se ponha em destaque sua importância decisiva no desenvolvimento de um ponto de vista sobre a natureza e o sentido da organização. Esta, através de seus princípios e da aplicação dos mesmos, deve promover a conquista contínua do consenso de grande número de pessoas, em torno da formulação e movimentação dos objetivos a alcançar.

Para isso é de imediata importância a função que podemos chamar de coordenação. Vimos que, por definição, a organização abrange pessoas, cujos esforços se ligam entre si, visando à realização de um propósito comum. Coordenação é a tarefa de obter o ativo consenso dessas pessoas no dia a dia de suas atividades, através da cuidadosa distribuição de funções; a cooperação no desenvolvimento das diretrizes do grupo; a obtenção e aproveitamento de conhecimentos relevantes; a determinação das prioridades nos processos de trabalho; a delimitação e focalização de esforços e recursos; e o recrutamento e canalização das idéias e energias das pessoas a serviço da organização. Obviamente, à medida que a organização cresce, por se tornar não só mais amplo como também mais refinado e detalhado em virtude de uma maior divisão do trabalho, o problema da coordenação torna-se mais difícil. Ele requer a contribuição conjunta de uma ciência e uma arte, e desafia o esforço intelectual do mais alto nível. A mais simples organização de pessoal, em suas tarefas cotidianas, pode solucionar questões de

pêso, disciplinando o esforço de cooperação através de um esquema singelo e primário. Mas o "Book Club" envolve dificuldades maiores, já que os gostos dos associados variam grandemente. Se ele se transformar num grande sistema de bibliotecas metropolitanas, o problema de organização tornar-se-á muito mais difícil. Que dizer, então, da dificuldade da tarefa de administrar tôdas as funções da administração geral de uma grande cidade, onde o sistema de bibliotecas é apenas uma das múltiplas atividades? Aqui o problema da organização deve ser encarado como de primordial importância, e o seu papel criador é óbvio.

Na organização do "Book Club" é possível a um único indivíduo, ou talvez a uma comissão de três ou cinco, efetuar todo o trabalho necessário. Um secretário, digamos, envia as comunicações da reunião anual do outono; prepara a realização da reunião; recolhe as anuidades; propõe a lista dos livros a serem adquiridos, depois de haver estudado as revistas bibliográficas e os catálogos dos editores; adquire os livros e os distribui semanalmente. Os associados devem reembolsar o secretário, com o acréscimo de uma pequena soma correspondente à sua contribuição para a compra dos livros. As limitações que uma solução desse tipo apresenta são óbvias e, provavelmente, as funções que envolvem o estabelecimento de diretrizes, como a seleção dos livros a adquirir, devem ser exercidas pelo clube em conjunto, através de um processo qualquer de votação. Mas quando chegamos a um sistema de bibliotecas públicas, o simples crescimento das proporções do problema, tomado independentemente das modificações relativas à qualidade, impõe uma organização mais complexa. Será necessário, por exemplo, atribuir a função de comprar não somente a uma dependência — a seção de compra — da organização, mas também subdividir essa dependência, de acordo com as especializações bibliográficas. Então determinada pessoa deve ser encarregada de informar-se a respeito de livros sobre engenharia, e de selecionar os mais aconselháveis do ponto de vista da clientela da biblioteca, e assumir a responsabilidade geral por semelhante função. À medida que essa divisão e subdivisão prosseguem com o crescimento e a variedade dos propósitos da organização, um novo elemento funcional deve ser reconhecido. A organização em si mesma pode tornar-se tão grande, em termos do número de pessoas nela empregadas; suas funções podem tornar-se tão especializadas, em termos das divisões e subdivisões da matéria de sua alçada, que a efetiva coordenação dessas atividades exige da parte da chefia administrativa mais conhecimentos do que esta pode adquirir a respeito da organização e dos problemas que se lhe defrontam. Em tal hipótese a chefia administrativa não está habilitada a saber, por exemplo, que Jones, empregado da subseção C, da seção A, está relaxando seu trabalho, por lhe parecer que não lhe foi dado, em matéria de horário e salários, o mesmo tratamento dispensado a Brown, numa outra subseção.

Pode a chefia ter uma vaga sensação de que alguma coisa está entretendo o trabalho regular numa determinada dependência da organização; não lhe é possível ir além desse ponto. Por outro lado, não está ao seu alcance, por falta de meios apropriados, determinar se os gastos de materiais em certos setores estão em proporções com os de outros. Em suma, ela não dispõe de padrões exatos para avaliar as atividades dos diferentes órgãos e manter um escalão de trabalho tão objetivo e impessoal como seria preciso para criar o sentimento de honestidade e justiça de que essencialmente depende uma boa moral.

→ Então, à medida que a organização se amplia e subdivide sua estrutura, além da aplicação do princípio da direta delegação da autoridade numa escala que vai do mais graduado ao mais modesto funcionário, necessário se torna aplicar um novo princípio: — o da suplementação dos serviços de linha por um "staff" técnico. O modo de dispor o pessoal em termos de linha de autoridade, responsabilidade e importância dos encargos na concretização dos propósitos da organização inclui não só os indivíduos que, nos respectivos níveis, cuidam principalmente dos campos de atividades específicas (v.g. bibliotecas, estradas de rodagem, ou preservação de florestas), e que constituem os serviços de linha, como também os aquêles cuja função mais importante é facilitar o trabalho dos do primeiro grupo, habilitando-os a uma atuação mais eficiente, com menor dispêndio de dinheiro e de esforço, ou seja, prestando-lhes serviços assistenciais e auxiliares. Neste último grupo há duas classes: a dos que tratam de finanças, pessoal, material e documentação, que podem ser chamados "auxiliares" técnicos e a dos que prestam assistência nas diretivas oficiais do chefe administrativo e que podem ser chamados de assistentes técnicos. Poderemos, tomando por empréstimo as expressões de Urwick, designá-los como funcionários do "staff" administrativo em oposição (e também como complemento) aos funcionários auxiliares técnicos de "staff" do primeiro grupo.

Obviamente a tarefa de formular um conceito de organização torna-se mais complexa à medida que a análise se aprofunda. Temos que despendar grande esforço para manter o argumento tão claro quanto possível, para os propósitos desta discussão, do mesmo modo que o conceito deve manter-se com a possível clareza no espírito dos membros de qualquer organização, para que cada qual possa descobrir o lugar, a função e a responsabilidade que lhe são próprios. O princípio orientador de que necessitamos aqui é, como Taylor salienta, o de função. Numa organização baseada no princípio de funções, afirmam Taylor e seus seguidores, as relações são determinadas pelos problemas em jogo; os tipos e capacidades das pessoas a serviço da organização; a necessidade de uma clara e talvez flexível linha de autoridade e responsabilidade; a atribuição de uma função limitada com uma autoridade ilimitada na sua

esfera a cada um dos membros da organização; a cooperação dos setores especializados; e a descoberta de meios de medir o trabalho realizado. Em essência, semelhante esquema de organização pode ser chamado de "organização instrucional", conforme observou Farquhar, acrescentando que semelhante concepção funcional ou instrucional da organização tem como idéia fundamental a do "conhecimento do perito associado à autoridade para torná-lo efetivo na prática".

Com o reconhecimento da importância dos serviços técnicos auxiliares, dois problemas surgiram. Qual a autoridade do diretor de pessoal, do de compras, do de finanças ou do de documentação relativamente à do chefe administrativo num dos departamentos de linha? Relacionado a êste há um segundo problema: disporá um chefe administrativo do tempo e habilidade necessários para coordenar tantas diferentes unidades de governo a êle subordinadas?

Um reexame do princípio de função muito contribuirá para esclarecer o possível conflito de responsabilidade e autoridade entre os funcionários de linha e os funcionários auxiliares. Na administração de pessoal, por exemplo, compete ao respectivo diretor estar rigorosamente informado a respeito das necessidades dos vários departamentos, de um lado, e de outro, das possibilidades do mercado de trabalho para um recrutamento adequado. É ainda função sua velar para que a pormenorizada aplicação da política de pessoal num departamento não crie descontentamento da parte dos membros doutro departamento, que se possam sentir tratados menos favoravelmente. Há diferenças concretas de interpretação entre o chefe executivo e o diretor de pessoal, a propósito de assuntos tais como padrões de salários e eficiência do sistema de recrutamento. Isso, entretanto, não constitui em si mesmo um problema de organização; é uma questão que diz respeito à qualidade das pessoas a serviço da organização e à sua própria capacidade de entendimento, ou à habilidade dos chefes administrativos superiores para harmonizarem as situações, quando necessário.

Todavia podem sobrevir entre os serviços de linha e os de "staff" diferenças de opinião que exijam soluções menos rápidas e rotineiras. É possível, por exemplo, que se suscite uma disputa entre o diretor de finanças e o do departamento de marinha sobre o montante da verba para as despesas navais. O diretor de finanças tem o encargo de promover estimativas preliminares para um orçamento equilibrado, enquanto que a autoridade naval deve cumprir a responsabilidade que lhe toca em razão das diretrizes do Estado em relação às demais nações e da situação dos negócios do ponto de vista internacional. Por isso um terceiro departamento é também afetado: o das Relações Exteriores e, de certo, outros terão um interesse íntimo no caso, por isso que seus orçamentos podem — e talvez devam — ser atingidos pela decisão que vier a ser tomada.

A solução da disputa ultrapassa o âmbito dos dois departamentos nela envolvidos, desde que aceitemos o princípio de função, e deve caber à mais alta autoridade política da organização, o Gabinete, que é presidido pelo Chefe Executivo, tenha êle o título de Primeiro Ministro, Presidente ou outro qualquer. Uma vez tomada a decisão como funcionalmente correta, por essa autoridade responsável, ao diretor de finanças resta apenas a função e a responsabilidade de executá-la nos limites de suas atribuições, e aos funcionários de linha, pôr em prática a política substantiva dos negócios navais e externos. Então o funcionário de "staff" desempenha a função de facilitar e complementar com conhecimentos e pareceres, que provavelmente serão aceitos e se o forem terão certa influência na elaboração das diretrizes do departamento de linha. Ao funcionário de orçamento caberá reservar, nos planos financeiros, os fundos suficientes para que a autoridade naval fique aparelhada para construir e manter os navios que, politicamente, forem considerados necessários à execução dos negócios referentes às comunicações no exterior.

Outro problema difícil que o aumento do número de órgãos especializados, oriundo ao princípio funcional, pode suscitar é o da efetiva e final coordenação de tôdas essas partes num programa de trabalho coerente, unitário e diretamente relacionado com os objetivos principais da organização. O problema pode ser pôsto nos seguintes termos: Dentro das condições humanas, é possível a um único indivíduo ou a um grupo de pessoas administrar sãbiamente as atividades a cargo do governo dos Estados Unidos, do Império Britânico, das Repúblicas Soviéticas Socialistas, da "American Telegraph and Telephone Company" ou da "Standard Oil Company"? É possível arranjar de tal modo o fluxo dos negócios e da responsabilidade que, não obstante o vulto e a complexidade dos problemas, um único homem ou uma equipe possa administrar, com êxito, o conjunto? Ainda que — aceitando o ponto de vista de uma corrente de observadores que sustentam, categoricamente, haver um limite máximo de tamanho para uma organização eficiente — nos voltemos para organizações de menor porte, verificamos, ainda, ao que penso, não ser tarefa simples sugerir a solução desse problema na administração de uma cidade moderna ou num conjunto de armazéns ou cadeia de lojas de especiarias de uma cidade desse tipo. Há competentes estudiosos do problema que rejeitam a idéia de que, neste último caso, as operações sejam mais limitadas. A controvérsia em torno do assunto parece não ter chegado a uma conclusão. Mas como quer que seja, o problema subsiste em grande número das nossas maiores organizações, como os estados nacionais e grandes cidades.

É aqui que as funções do segundo tipo de serviços de "staff", que se relaciona e participa tanto dos serviços técnicos auxiliares como do departamento de linha, devem ser discernidas. Ao

assistente administrativo cabe não só tornar claras as questões e os elementos sobre os quais se deve pronunciar a autoridade superior na função de regulamentar, como também transmitir ao pessoal técnico e aos funcionários de linha, as diretrizes estabelecidas. Os que desempenham tais funções têm uma importância muitas vezes encoberta por seus títulos. Algumas vezes são chamados secretários, algumas vezes, assistentes ou assistentes executivos; mas qualquer que seja seu título (e este em si mesmo deve ser reconhecido como um importante problema), êles são assistentes técnicos administrativos ou auxiliares do chefe executivo. Como salienta Urwick, organizando os estudos de Graicunas, há um limite para o "alcance da atenção" que é psicologicamente possível a um indivíduo e que, no terreno administrativo, tem o seu correspondente no que se denomina "alcance do contrôle". Assim, se a organização cresce em complexidade e refinamento, êle pode tornar-se ineficiente porque um grande número de serviços auxiliares e de linha são submetidos à pessoa ou pessoas investidas na função de coordenação central e cujo alcance de atenção e contrôle tende a tornar-se extenso demais para permitir sábias decisões. É função do assistente administrativo impedir que isso aconteça, através da canalização das referências e comunicações dos numerosos funcionários de linha e de "staff" técnico, através do menor número de canais.

A experiência administrativa alcançada na Grande Guerra pelos governos britânico e norte-americano, e os problemas administrativos que se desenvolveram em Washington no período de 1933-1936, projetaram luz sobre êste problema. Quando Lloyd George, como primeiro ministro, delineou o plano de seu novo governo de coalizão para estabelecer um Gabinete de Guerra, acentuou, em discurso proferido na Casa dos Comuns em 1916, que era impossível ganhar uma guerra através de um Sanedrim. Já antes da guerra o Gabinete Britânico se tinha tornado perigosamente numeroso, e a dificuldade de exercer o contrôle final das diretrizes nacionais era séria. Quando a essa organização se vieram juntar as novas repartições de guerra, o resultado foi desastroso. Houve não somente confusão e incerteza na determinação das prioridades e dos pontos nos quais o esforço deveria ser concentrado, como até falta de clareza das decisões que deveriam ser tomadas numa reunião do Gabinete, e ausência de meios capazes de assegurar a execução por vários departamentos de providências a êles afetas. O novo Gabinete de Guerra era pequeno (tinha no máximo sete membros). Sua função ficou mais restrita à determinação das diretrizes supremas e à coordenação dos numerosos departamentos, uma vez que seus integrantes não ocupavam pastas e então podiam devotar todo o seu tempo e energia à simples função de elaborar, coordenar e exprimir as diretrizes políticas no Parlamento.

Entretanto, muito mais sugestiva ainda foi a adoção, pela primeira vez na história britânica,

da prática de manter registros regulares dos assuntos tratados nas reuniões do Gabinete, a preparação da agenda de cada reunião e a provisão de meios para o acompanhamento das decisões mediante a transmissão das mesmas aos respectivos departamentos e a posterior comunicação das providências por êstes tomadas. Para preencher tais funções criou-se um Secretariado. A utilidade deste "staff" integrado pelo Secretário e seus dez secretários-assistentes foi revelada nos seguintes parágrafos do primeiro relatório do Gabinete de Guerra (1917):

"Em adendo a êses serviços principais, o Secretariado do Gabinete de Guerra serve à Seção Britânica do Secretariado da Conferência Inter-Aliados, ao Supremo Conselho de Guerra em Versalhes, ao Secretariado do Gabinete Imperial de Guerra, e ao Secretariado da maioria das Subcomissões que trabalham em articulação com o Gabinete de Guerra. O Secretariado do Gabinete de Guerra foi construído sobre o núcleo do Secretariado da Comissão Imperial de Defesa, que formava um sistema de ligação entre a Comissão e o Almirantado, o Departamento de Guerra, o Departamento da Índia e o Departamento Colonial. Tal sistema está sendo expandido presentemente. Novos funcionários foram acrescentados, de sorte que agora o Secretariado do Gabinete de Guerra mantém ligações com todos os departamentos do governo. Isso assegura ainda um outro meio de contato entre o Gabinete de Guerra e os vários Departamentos do Governo. O Secretariado criou também uma organização para a rápida distribuição de papéis referentes a todos os tipos de matérias interdepartamentais, a qual constitui o ramo menos importante de seu trabalho.

Além do Secretariado do Gabinete de Guerra, instituiu-se um pequeno Secretariado do Primeiro Ministro, para assistir êste último no cumprimento das pesadas responsabilidades que sobre êle recaem no sistema de Gabinete de Guerra."

Da grande inovação que essa organização representou para o sistema britânico dão idéia as objeções à sua continuação uma vez terminada a guerra e durante o período no qual a Coalizão Lloyd George foi gradualmente perdendo sua base política. Todavia, governos sucessivos conservaram a instituição e ela provou, sem dúvida, seu mérito como parte de um sistema administrativo normal. Com efeito, recentemente, um outro órgão de "staff" do Gabinete em matéria de pesquisa e formulação de questões econômicas, foi criado: o "Economic Advisory Council".

O problema de fixar em definitivo a orientação política, que na Inglaterra era tão agudo em virtude da natureza do sistema de Gabinete, não exercia a mesma pressão em Washington, onde o Presidente detinha a autoridade de determinar em última instância a política da administração; contudo, aqui também nos começos da Guerra, as repartições de guerra cresceram rapidamente e se tornou necessário improvisar novos instrumentos administrativos. Então, ao lado do Gabinete regular, estabeleceu-se o "Council of National Defense"; e, como consequência do rápido aumento do número de departamentos incumbidos das responsabilidades da mobilização civil e, particularmente, do uso dos materiais e manufaturas essenciais ao esforço de guerra, surgiu a "War Industries Board", repartição central, compreendendo várias comissões, com a atribuição de traçar nor-

mas para a indústria americana. Nesse ínterim o Presidente Wilson reclamou a apresentação semanal de um "Conspectus", como êle chamava, do Estado, da Nação e dos preparativos de guerra em particular, a ser organizado por Edwin F. Gay e um "staff" de economistas e estatísticos, com base nos dados fornecidos por todos os departamentos do governo. É interessante notar que êsse órgão (transferido para a "War Industries Board") denominava-se "Central Bureau of Planning and Statistics", e o termo planejamento ("planning") foi incluído por sugestão de Henry S. Dennison, um discípulo de Frederick Taylor.

Ainda que tal estrutura administrativa tenha sido desmantelada com a ascensão de Harding ao poder, oito anos depois, Hoover, quando eleito para a presidência, baixou uma legislação que autorizava criar três importantes secretarias no Gabinete Executivo. Desde então os assuntos vindos dos departamentos, as relações com o público e a preparação do material para uso do presidente na redação dos seus documentos e correspondência, passaram a ser canalizados através dessas secretarias.

Êsse arranjo foi conservado pelo Presidente Franklin Roosevelt, quando êste ingressou na Casa Branca. Ao mesmo tempo, como resultado do programa de recuperação, aumentou consideravelmente o número dos grandes departamentos do governo. Cedo uma das duas reuniões semanais do Gabinete era substituída por uma reunião do chamado "Executive Council", posteriormente fundido com o "National Emergency Council", no qual tinham assento os antigos membros do Gabinete, os chefes dos novos e importantes departamentos, e também o diretor do orçamento. Criou-se, ainda, uma secretaria para êste último Conselho; e, à medida que a necessidade e a importância da coordenação de muitas atividades se tornavam evidentes foram surgindo diversas comissões interdepartamentais. Entre essas estava a "Committee on Statistics" (hoje transformada na "Central Statistical Board"), a qual desde logo desenvolveu, sob a orientação de seu presidente, a interpretação das várias tendências que se vinham observando e registrando, o que implicou a revisão do trabalho realizado pelo Dr. Gay e o "Bureau of Planning and Statistics", durante a Guerra Mundial. O aludido presidente foi também nomeado Assessor Econômico do "Executive Council". Mais e mais, a secretaria do Conselho e o Assessor Econômico têm sido chamados a formular diretrizes que requerem a coordenação de órgãos e poderes distribuídos por muitos departamentos.

Deve-se notar que um dos fundamentos das críticas contra a continuação da Secretaria de Gabinete na Grã-Bretanha, quando da queda do Governo de Coalizão de Lloyd George, foi o de que o titular da mesma, através da preparação dos negócios para o Gabinete e da execução dos mesmos, tornara-se mais poderoso do que muitos ministros. Isso se devia não somente à natureza

de suas atribuições como também ao fato de estas o colocarem, necessariamente, em íntima associação com o Primeiro Ministro. É significativa a circunstância de que o Secretário do Conselho Executivo avoca parte da tarefa de reunir as matérias a serem utilizadas pelo Presidente na formulação das diretrizes políticas. Encontramos aqui uma posição que corresponde muito de perto à do secretário-chefe na antiga casa real: — uma posição ao menos ministerial e circunscrita pelas decisões políticas do respectivo chefe, e, ainda, com uma área de discricionariedade, na qual seus poderes, ou mais exatamente sua influência, é determinada pelos acontecimentos, pela situação interna dos partidos, pelas relações da presidência (ou da coroa) com as outras instituições do governo e com a sua própria pessoa. Idêntica posição, com importância e escopo mais limitados, observa-se em muitas organizações mais modestas. Pela natureza de suas relações a secretaria deve ser um lugar de decisiva importância, tanto numa pequena empresa comercial como na Liga das Nações.

Uma relevante função complementar da preparação dos dados para formulação, pelos líderes responsáveis, das normas de coordenação política, é a do acompanhamento das decisões tomadas. Isso inclui a transmissão de tais decisões aos órgãos encarregados de executá-las, e o registro quantitativo e qualitativo dos resultados. Não é coisa fácil inventar unidades de medida do trabalho dos departamentos de linha, pois o mesmo está na dependência das possibilidades de progresso, não apenas na administração como na aquisição de dados mais objetivos para servirem de base ao desenvolvimento da opinião pública. É interessante encontrar o reconhecimento da importância dessa função de "staff" num relatório de Joseph Stalin sobre as atividades do governo central da U.R.S.S.:

"A apropriada organização da supervisão do cumprimento das decisões é de importância decisiva na luta contra a burocracia e a rotina. São as decisões das organizações de comando postas em prática pelos burocratas ou por eles frustradas? São executadas apropriadamente ou desvirtuadas? Estará o aparelhamento administrativo trabalhando honestamente e com uma orientação bolchevique, ou estará funcionando num sentido falho? Essas coisas só podem ser constatadas em tempo se o cumprimento das decisões tiver sido adequadamente organizado. A apropriada organização da supervisão do cumprimento das decisões é como um sol que projeta um jorro de luz sobre a maneira pela qual o aparelhamento administrativo está operando em qualquer tempo, e mergulha os burocratas na luz do dia. Podemos dizer com certeza que nove décimos de nossos fracassos e obstáculos são devidos à falta de um adequado sistema de supervisão do cumprimento das decisões. Não pode haver qualquer dúvida de que se dispuséssemos de um tal sistema, os fracassos e obstáculos teriam sido certamente evitados.

Mas para que a supervisão do cumprimento das decisões alcance seu objetivo, duas condições são necessárias, no mínimo: primeiro, que a supervisão seja sistemática e não esporádica; segundo, que ela, em todas as esferas do Partido Soviético, seja confiada não a pessoas de segunda ordem, mas aos detentores da autoridade, aos próprios líderes das organizações.

A maneira de organizar a supervisão do cumprimento das decisões é de importância suprema para instituições de comando. Devido à forma por que está organizada a

"Inspeção de Trabalhadores e Camponeses" não pode satisfazer os requisitos de um bem organizado sistema de supervisão do cumprimento das decisões. Vários anos atrás, quando nossa atividade econômica era mais simples e menos satisfatória, e quando podíamos contar com a possibilidade de inspecionar o trabalho de todos os comissariados e organizações de negócios, a "Inspeção de Trabalhadores e Camponeses" era bastante boa. Mas agora, quando nossa atividade econômica cresceu em enormes proporções e tornou-se mais complexa, quando já não há maior necessidade nem é possível uma inspeção centralizada, impõe-se reorganizar a "Inspeção de Trabalhadores e Camponeses". O que necessitamos agora não é uma inspetoria, mas a supervisão e o controle do cumprimento das decisões emanadas do centro. Necessitamos agora de uma organização que não deve ter ela própria o objetivo universal de inspecionar cada coisa e cada pessoa, mas que deve concentrar sua atenção no trabalho de controle, no trabalho de supervisão do cumprimento das decisões dos órgãos centrais do Governo Soviético. A única organização capaz de desempenhar essa função será uma Comissão Soviética de Controle do Conselho de Comissários do Povo da U.R.S.S., operando sob instruções do Conselho de Comissários do Povo e tendo representantes distritais que devem ser independentes, em relação às autoridades locais. Para que essa organização possa ter suficiente autoridade e fique aparelhada para em caso de necessidade agir contra qualquer trabalhador responsável, os membros da Comissão Soviética de Controle poderiam ser nomeados pelo Congresso e endossados pelo Conselho de Comissários do Povo e pela Comissão Executiva Central da U.R.S.S. Penso que somente uma organização como essa poderia fortalecer o controle e a disciplina soviéticos."

Essa exposição deixa clara a íntima conexão existente entre um acurado relatório das atividades dos departamentos do governo e formulação da política suprema.

Assim, através da aplicação do princípio de função, é possível desenvolver uma teoria de organização, na qual podemos diferenciar os serviços de linha, os serviços técnicos auxiliares de "staff" e a assessoria administrativa. Implicam esses termos alguma hierarquia da autoridade, ou sugerem eles que é tarefa dos serviços de "staff" planejar e pensar, e dos serviços de linha executar lealmente o que fôr planejado e pensado? Não, se seguimos escrupulosamente o verdadeiro sentido do princípio de função ou refletimos sobre a contribuição essencial a ser prestada, não importa como, pelos serviços de linha à compreensão dos problemas e realização dos propósitos da organização. Pensar e planejar são partes da tarefa de cada indivíduo, uma vez que as diretrizes estabelecidas para a concretização dos aludidos propósitos refletem-se nas decisões da rotina cotidiana. Examinemos esse ponto em termos de um exemplo específico, já que é vago e descuidado o emprego do termo "planejamento" nas discussões gerais de governo.

Admite-se, freqüentemente, que o plano deve ser elaborado por uma repartição especial que disponha de facilidades de pesquisa, e que tal plano deve, então, ser executado pelos vários departamentos de linha, com a assistência dos órgãos técnicos auxiliares quanto ao fornecimento do pessoal necessário e outros arranjos do mesmo gênero. Qualquer pessoa familiarizada, digamos, com o problema da organização de um plano de política agrária admite desde logo que semelhante pro-

cessamento seria fatal para qualquer resultado satisfatório. Em primeiro lugar, cada governo tem alguns poderes e funções relativos aos problemas agrários espalhados por diversos departamentos. Assim, em Washington vamos encontrar vários órgãos dentro do "Department of Agriculture", tais como o "United States Forest Service" e o "Bureau of Agricultural Economics", diretamente interessadas na política agrária; o "National Park Service" e o "Land Office", no "Department of Interior"; e o "Engineering Corps", do Exército. Algumas vezes há importantes diferenças na maneira pela qual esses órgãos encaram a matéria. Por exemplo: o "United States Reclamation Service", no "Department of Interior", pode favorecer vigorosamente a extensão de um programa de irrigação por determinado método, e o "Engineering Corps" considerar o projeto inexistente com referência aos cursos d'água navegáveis, enquanto que o "Bureau of Agricultural Economics", do "Department of Agriculture", pode achar que ambos os pontos de vista são falhos por não levarem na devida conta fatores muito importantes em agricultura. Ainda que fôsse possível a alguma repartição, estranha às acima citadas, traçar a política agrária a ser por ela executada, seria perfeitamente óbvio que as resistências e a falta de coordenação de esforços dessem com o plano por terra.

É igualmente verdade que cada uma daquelas repartições nas suas atividades diárias tornam providências que por si só podem representar ou refletir importantes decisões em matéria de diretrizes gerais da administração e devem, portanto, guardar harmonia com o programa agrário em vigor. Por isso, tôdas as citadas repartições devem participar da formulação do programa a ser adotado, para garantia da execução do mesmo. Por melhores que sejam a experiência e a informação utilizadas na formulação do programa, haverá, contudo, impropriedades e omissões suscetíveis de serem corrigidas por pessoas estranhas e por isso mesmo em condições de opinar sem idéias preconcebidas. Pode acontecer, por exemplo, que não sejam adequadamente consideradas as possibilidades de desenvolvimento industrial, mediante o suprimento de energia a baixo preço, ou a criação de novas facilidades de transporte. Ademais, os funcionários experientes nos vários tipos de administração rural, talvez não tenham ocasião de observar certas tendências em matéria de população ou de organização das finanças públicas de importância definitiva no emprêgo da terra e na localização de estabelecimentos coloniais e industriais. Tudo isto pode ser trazido à luz através da experiência dos vários funcionários espalhados pelos diversos departamentos. É neste ponto que o assistente técnico administrativo pode ser de grande importância, servindo, por assim dizer, ao mesmo tempo, como catalisador e precipitante. Como catalisador, quebrando e dissolvendo, na medida do possível, a rigidez da concepção departamental tão familiar aos estudiosos da administração, não só nos departamentos do

governo, como nas universidades e nas profissões. Como um precipitante, fixando um ponto em torno do qual esses vários átomos de experiência e conhecimento podem recristalizar-se num novo programa que englobe não somente as contribuições dos diversos departamentos, como também a dos numerosos grupos de interesses governamentais e a das organizações cívicas especialmente interessadas ou relacionadas com o problema que fôr objeto de atenção. Assim, o assistente técnico administrativo não é uma "quinta roda", nem tem, exclusivamente, a tarefa de planejar. Ele não ajuda e é desnecessário se lhe faltar o conhecimento íntimo e a observação prática suscetíveis de serem aproveitados pelos funcionários dos serviços de linha, sendo que essa observação terá somente metade do valor se não resultar da contribuição de outras experiências e conhecimentos hauridos em cada uma das fontes disponíveis.

A assistência técnica que o chefe executivo reclama varia, naturalmente, com a extensão das funções do órgão sob sua direção. Em se tratando de ordenar os negócios do Gabinete, preparar a agenda e acompanhar nos diversos departamentos as decisões baixadas, será certamente necessária uma secretaria-geral. Se tomarmos como exemplo o governo dos Estados Unidos, veremos que se faz mister um assistente técnico para a coordenação de dados relevantes para o planejamento dos recursos naturais, outro para a coordenação dos assuntos relativos a defesa, um terceiro para as questões de transporte, um quarto para os problemas de moeda, crédito e finanças, e um quinto para o setor de bem-estar social. A tarefa que lhes cabe exige que tais assistentes conheçam perfeitamente o trabalho executado nos vários departamentos de linha relacionados com o ramo de sua especialidade, e que apresentem ao Chefe Executivo e ao Gabinete uma compreensiva exposição desse trabalho, suas interrelações e superposições. Isso é uma tarefa difícil e delicada. Numa área muito concorrida é fácil cada um dos citados assistentes se transformar noutra fonte de diretrizes administrativas, em rivalidade com as demais. A menos que possam convencer os respectivos departamentos de que sua tarefa consiste, genuinamente, em facilitar ao chefe executivo os dados necessários à fase inicial da formulação das diretrizes administrativas, eles constituirão um estorvo e em nada poderão auxiliar a coordenação central e a administração. Em suma, a função de planejamento não pode ser relegada a uma classe de funcionários à parte, nem deve ser desempenhada erroneamente, por falta de firme iniciação em matéria de responsabilidade e acompanhamento da execução. Cada membro do serviço de linha deve ser encorajado a encarar sua tarefa à luz das relevantes operações de outros órgãos, e nesse sentido cabe ao assistente do executivo — e seus colaboradores — usando o prestígio de sua posição, proporcionar as facilidades e estímulos, nos limites da atividade considerada, para que os planos não venham morrer nos arquivos e relatórios, mas sejam levados à mesa do

chefe executivo, a fim de que possam ingressar no fluxo dos negócios.

Incidentalmente, o aparecimento desses serviços de "staff", tanto os técnicos como os administrativos, nos ajuda a responder a objeção de que as modernas organizações especializadas destroem a iniciativa e transformam cada emprêgo numa estreita rotina. Atualmente se estão expandindo enormemente as oportunidades e crescendo o número de cargos que requerem inteligência, imaginação, treinamento e esforço intelectual em geral. O próprio Taylor observou certa vez que "quase tôdas as oficinas estão profissionalizadas". Lord Haldane recorda que costuma dizer aos oficiais do Exército que "pensar é muito barato".

Alguns observadores salientaram, com razão, que o problema da organização será grandemente afetado — e de modo favorável — pela devolução de funções e responsabilidades, hoje numerosas e demasiado pesadas para muitos departamentos, a outras áreas governamentais ou a grupos econômicos, de acôrdo com o princípio do "governo autônomo na indústria". Aceito a opinião de que é muito promissora semelhante tendência ao regionalismo e seu reflexo econômico, mas saliento que êsse fato, embora se revista de certo relêvo, cria novos problemas de contrôle que a organização central terá de resolver, para que as coisas sejam bem sucedidas. A autonomia da indústria suscita, conforme começamos a ver, vários problemas relevantes, tais como o da natureza da organização e o da representação, por exemplo, dos interesses da finança, dos manufatureiros, dos atacadistas, dos retalhistas, dos consumidores, dos membros das diferentes organizações de trabalho, e das grandes contra as pequenas indústrias. Daí derivam difíceis questões sôbre o poder de autogoverno dos grupos na fixação dos preços, na definição das qualidades, pesos e medidas, e na adoção de práticas suscetíveis de afetarem os indivíduos estranhos a tais grupos. Também, conhecemos como são complexas as relações entre o governo central e o governo regional, num regime de delegação de autoridade. Não há, por outro lado, nenhum caminho que possa evitar êsses pontos complicados na marcha da organização. Em matéria de delegação de autoridade, o princípio funcional indica mais uma possibilidade geral do que uma solução concreta para aliviar o governo central da sobrecarga de trabalho. O máximo que se pode esperar é que através dos órgãos regionais e econômicos se obtenham mais numerosos pontos de recrutamento de administradores. É possível descobrir maiores fontes de capacidade

administrativa e de espírito público, através, por exemplo, dos princípios sugeridos na "National Industrial Recovery Act" e mediante o estímulo aos governos regionais e locais, com expectativa de resultados melhores do que os que adviriam da atuação num único centro ou sistema nacional.

A teoria de organização deve possuir alguma resposta para a pergunta: "Que é que, nesta emprêsa, mantém o pessoal coeso no trabalho?" Desde que seja adequada, ela reconhecerá o fato de que em nenhuma organização humana conseguir-se-á a completa coordenação e a plena coerência de esforços. Os grandes móveis da atividade humana são tão profundos e difíceis de discernir, que não nos permitem dispor de uma fórmula capaz de despertar, em cada individuo, o esforço ativo e produtivo e a lealdade. Certas generalizações podem, certamente, ser tentadas. Não há exemplo de um sistema em que a coerção pela força física tenha produzido, durante considerável espaço de tempo, uma eficiente administração. Sabemos que a coerção por meio de incentivos financeiros e prêmios é mais satisfatória, porém certas desvantagens e riscos que apresenta devem ser reconhecidos. Se ela desenvolve o sentimento de que o prêmio ou a melhoria financeira ou funcional não se baseia em exata e justa medida, o incentivo rapidamente se transforma em alguma coisa destruidora de qualquer esperança de êxito. É em grande parte por essa razão que o serviço técnico auxiliar, proporcionando padrões objetivos em matéria de pessoal, é tão importante. E aqui temos outra ilustração do fato de que uma aparentemente desumana padronização constitui, na verdade, a melhor salvaguarda da decência das relações humanas numa grande organização. A flexibilidade que permite o ajustamento dos casos excepcionais é de ser naturalmente aceita como necessária e inevitável; mas a manutenção de padrões cientificamente estabelecidos é, como se verá com o correr do tempo, mais humano do que o abandono das questões de pessoal à fantasia ou ao capricho do individuo falível.

Mesmo que se adote a mais justa administração de pessoal em matéria de prêmios financeiros, subsiste ainda o problema de apelar para a derradeira fonte de energia e de força, que há em cada individuo, e que não se descobre fácil e casualmente. Que fale sôbre êsse ponto um dos nossos mais honoráveis administradores. Dirigin-do-se à "American Academy of Political and So-

cial Sciences”, Joseph B. Eastman, coordenador federal dos transportes, observou:

“E’ princípio adotado por muitas pessoas que o desejo de obter vantagens financeiras constitui o único motivo que impele o homem a desenvolver seus melhores esforços. Eu desafio com o coração livre êsse princípio. Convivi com a família de um Ministro; desfrutei a amizade de doutores, de mestres-escola e professores; tive algumas oportunidades de observar os homens, na vida pública e no mundo dos negócios. Minha mais profunda crença é a de que as melhores coisas que têm sido feitas no mundo foram inspiradas mais por motivos elevados do que pelo desejo de obter vantagens financeiras; que êsses motivos elevados têm uma influência muito mais ampla do que comumente se supõe; e que o desejo de obter vantagens financeiras, conquanto possa impelir a certos esforços valiosos nunca impele ao melhor e às vezes conduz ao pior”.

Deixando de lado o ponto de vista do indivíduo a cujas melhores qualidades se apeia, para encarar a administração como um todo, constatamos que aqui também se evidencia a necessidade de outro incentivo além do meramente financeiro. Como Tead observou, “Num grupo pensante as idéias novas que surgem representam mais do que a soma das idéias individuais”. Isso significa que a organização não conseguirá formular seus mais completos e ricos propósitos, a menos que haja entre todos os seus membros, amplamente difundido, um sentimento de posse e de participação.

Se se objetar que o conceito da administração aqui apresentado, fica muito além da idéia que o homem comum faz a respeito da natureza do governo, responderemos que isso acontece porque somente há cinqüenta anos atrás as leis norteamericanas definiram pela primeira vez os princípios básicos da política de pessoal. E podemos ajuntar, de passagem, que êsse importante comêço da administração de pessoal antedata o esforço para substituir por padrões mensuráveis o julgamento subjetivo, na indústria e nos negócios privados. Talvez nos tenhamos detido demais sobre os perigos e os males da organização no governo, e tenhamos sido demasiado lentos em deduzir suas possibilidades e oportunidades. Na realidade é ela uma das coisas mais práticas de que dispomos nas condições atuais do mundo, quando a poderosa pressão das massas em tôrno dos recursos e das oportunidades constitui um dos principais fatores de nossa vida e depende de empresas econômicas de grande vulto.

A teoria da organização deve dar-se conta das relações entre a organização e o cidadão que a ela não pertença, assunto que por si só merece uma longa explanação. Essas relações participam do princípio de função e da aplicação do mesmo,

por meio da educação e da consulta. Em derradeira análise, a eficácia de um sistema administrativo depende da compreensão, pelas pessoas por êle afetadas, de que o funcionário público é um instrumento conveniente, uma espécie de secretário do “Book Club” ampliado. Onde isso é compreendido pela maioria dos cidadãos, a política administrativa pode ser parcialmente aplicada pelo indivíduo. É agradável observarmos, tarde da noite, nas ruas desertas, um motorista sozinho aguardar, pacientemente, a abertura do sinal luminoso, demonstrando com isso como é forte o hábito que lhe adveio de um código essencial à sua segurança e à conveniência do trânsito nas horas movimentadas do dia. As funções mais complexas que envolvem controvérsias entre grupos poderosos suscitam problemas de educação cívica muito mais difíceis. Uma hábil aliança das indústrias de alimentos com os propagandistas e editores de magazines e jornais poderia suprimir a discussão pública a propósito da honesta marcação de pesos e medidas. O público não teria oportunidade de participar da controvérsia. A liberdade de imprensa pode prejudicar a veracidade das informações. Será surpresa encontrar o editor financeiro de um jornal informando adequadamente seus leitores a respeito da regulamentação pública das solicitações de investimentos bancários. O padrão de vida da grande maioria dos cidadãos em nosso interdependente sistema econômico requer uma contabilidade verídica no que concerne às operações de nossas instituições, e seu uso adequado na administração pública.

Se os nossos órgãos atuais de coleta de notícias e informações são impróprios, os líderes populares e os funcionários públicos terão de inventar outros, através dos quais a efetiva participação do público possa ser utilizada, tanto para manter os cidadãos a par da utilidade do serviço, como para conservar êste último em contato com as necessidades e os pontos de vista dos cidadãos. O uso pelo “United States Department of Agriculture” das comissões locais de agricultores, em cooperação com os agentes encarregados de descentralizar a aplicação da política administrativa, e por vários departamentos do governo de comissões de empregadores, empregados e técnicos para elaborar os regulamentos definidores da segurança e outros padrões fabris, ilustra a relação de assuntos afetados pela legislação e pelos procedimentos administrativos. O trabalho das comissões instituídas pela “National Recovery Administration” constitui um suplemento necessário das formas tradicionais de organização cívica no esforço pio-

neiro de fazer com que os indivíduos em atividades na indústria sintam nos próprios lares sua interdependência em relação aos seus milhões de companheiros. Grande parte do esforço da administração pública hoje em dia é empregada, diretamente, no estabelecimento de processos e de órgãos, através dos quais a diretriz fixada na lei ganha precisão e é aplicada com a ativa colaboração dos grupos sociais mais interessados na matéria.

As divergências, a demora e o esforço que isso exige são citados como defeitos inerentes ao governo democrático. Atualmente, só através do processo de conferência, verificação e revisão de fatos e opiniões é possível estender qualquer convicção a um considerável grupo de cidadãos e destes obter, para ela e para as pessoas incumbidas de pô-la em prática, o necessário apoio. A aparentemente bem sucedida ação direta da ditadura, da máquina arbitrariamente regulada, não só não resolve totalmente o problema, mas apenas o disfarça por algum tempo com os recursos da aparência, ou abre caminho aos processos de ajustamento por meio de novas instituições, através dos quais os interesses dos grupos são consultados e a ditadura é eliminada.

O problema de integrar o cidadão na administração que foi instituída para servi-lo oferece especial importância, nos Estados Unidos, devido à variedade dos grupos culturais da população.

Na sua fase inicial, as comunidades de imigrantes, relativamente à solução de certos problemas coletivos como o da moradia, são naturalmente influenciadas pelas opiniões isoladas de alguns de seus membros de maior ascendência, ou pelos velhos líderes políticos, que, em troca da representação cívica, oferecem tangíveis recompensas em dinheiro ou prestígio. A assimilação política de tais imigrantes começa quando eles aprendem a sentir orgulho de sua condição de membros de um grupo, em cujo aperfeiçoamento cívico encontram motivo de honra e devotamento. Enquanto cedem seus votos aos oportunistas em troca de favores não são cidadãos. Para eles a idéia comum de bom governo não se afigura com caráter de urgência, porque não tem sabido associar diretamente as necessidades do cidadão às atividades da rotina governamental. Ele, o cidadão, é sempre tratado como um ser inerte ou uma pessoa agressiva, impaciente por transgredir a lei ou obter alguma vantagem particular. Uma comunidade de imigrantes que é convidada pelas autoridades municipais a participar do planeja-

mento do ensino, saúde e funções semelhantes para os seus vizinhos, em colaboração com os funcionários administrativos locais, desenvolverá seu espírito cívico muito mais rapidamente do que através do processo convencional da eleição de um vereador local.

Assim considerada, quer do ponto de vista dos membros da organização quer do das pessoas que desta não participam mas são afetadas pelo seu funcionamento, a teoria da organização é, em essência, uma teoria da administração como educação. Ainda que se reconheça a necessidade de aplicar padrões fixos e mensuráveis, a organização não é encarada como uma disposição mecânica de grupos e de indivíduos, mas, sim, como um sistema de relações entre indivíduos visando à maior eficiência de seus esforços na consecução de determinado propósito. Este constitui o principal motivo determinante da organização. Graças a ele cada um dos membros da organização tem um desígnio, significação e importância através da função que desempenha, função que não pode ser levada a bom termo a menos que o seu titular a compreenda e saiba qual a sua importância em relação às funções que cabem às demais pessoas, na realização do propósito comum, que não será viável a menos que haja uma certa compreensão do aludido propósito e da organização para os quais, em última análise, o governo foi instituído. Aqui se encontra o sentido da locução de Farquhar: — "organização instrucional".

Semelhante teoria da organização, não obstante as impropriedades com que vem exposta nestas páginas, é a única em condições de atender o fenômeno contemporâneo da delegação, pelo eleitorado, pelas constituições e pelas legislaturas, de amplos poderes discricionários aos administradores, fato que se justifica pela necessidade de determinar certa parte dos propósitos da administração e grande parte dos meios através dos quais pode o Estado moderno alcançá-los. É ademais, a única teoria que leva na devida conta as forças motivadoras do comportamento humano que nos têm sido gradualmente reveladas pelos psicólogos e fisiologistas, e sobre as quais durante muito tempo os novelistas e poetas lançaram as luzes da intuição. Não é uma teoria que prometa a completa e rápida solução das dificuldades mundiais, já que sua aplicação requer infinita paciência e simpatia para com todos os tipos e variedades de homens. Mas isto constitui, talvez, a mais importante de suas virtudes.