

Fronteiras da Administração Pública

JOHN M. GAUS

A SOCIEDADE AMERICANA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(CAPÍTULO VI — II PARTE)

A TAREFA de prever as conseqüências dos atos hoje praticados e de promover os ajustamentos necessários, é tremendamente difícil na vida do indivíduo e da família. As dificuldades aumentam conforme aumentam o tamanho e a complexidade da organização e conforme se verifica a ampliação do alcance das "variáveis". Não obstante, a organização dos dirigentes pode reduzir essas variáveis, levantando diques que representem força para um aproveitamento futuro. Realmente, se os diques ruírem, maiores serão os prejuízos para os que construíram suas casas seguras da proteção que eles devem oferecer. Quando entram em colapso os acordos de fixação de preços numa indústria por exemplo, a ruína é mais devastadora para essa indústria do que os prejuízos sofridos pela concorrência durante um longo período de anos. Outros diques, porém — se forem bem conservados — podem libertar as energias do povo para tarefas mais construtivas do que a da luta contra as inundações. Um sistema de pesos e medidas, de regulamentação do preço das utilidades ou de normas bancárias, se fôsse empregado com honestidade, eliminaria os esforços perdulários danosos para o consumidor, para o transportador e para o depositante. O homem de negócios exerce, na verdade, pressão constante sobre o governo para que este amplie, em escala mais ampla do que conviria ao resto do povo, o planejamento, a construção de diques e a eliminação das incertezas. Eles acham que êsses planos governamentais que lhes são favoráveis são tão acertados que não os tomam mais como favores especiais. Assim, a criação, por lei e por atos administrativos, de um sistema de propriedade (não realmente privada, mas produto de um ato essencialmente público) e de tarifas, são medidas construtivas de governo, medidas essas que dão a certas atividades o fator "certeza" e eliminam as "incertezas" resultantes, por exemplo, da força bruta e da concorrência do produto estrangeiro.

Tôdas essas "certezas" — quer sejam direitos de propriedade, tarifas, leis trabalhistas, etc. — são, como vimos, possíveis amortecedores que atenuam o choque produzido pelo excessivo custo da mudança. São, porém, instrumentos perigosos de usar. No entanto, ampliamos, constantemente, seu raio de alcance conforme se manifestem as pres-

sões no sentido de obter uma proteção compensadora contra outrem e conforme aumentem as incertezas próprias de nosso sistema de preços. A tarefa que cabe ao administrador, quer no setor político, financeiro, comercial ou industrial do governo, está-se tornando, pois, cada vez mais difícil e importante. Conseguiremos administradores capazes de executar essa tarefa? Quais as virtudes que devem possuir? Podem ser formados nas escolas? Haverá, por outro lado, um interesse comum, um interesse geral, para cuja defesa necessitamos de tais agentes? Devemos, para sermos honestos, aceitar o sistema de favoritismo e o grupo de pressão como teoria completa e indispensável de sociedade política?

Nenhuma família americana contribuiu mais do que a de Adams para a solução desse problema básico de utilização dos serviços públicos de modo a permitir ao cidadão o máximo aproveitamento de suas capacidades. J. Q. Adams foi um dos poucos membros do grupo de dirigentes dos primeiros anos de república que tiveram uma visão inteligente do que poderia fazer por nós os nossos próprios recursos naturais. Seu neto, Henry, por outro lado, percebeu o quanto seria decisivo a existência de um serviço público de qualidade na Nova América, tendo, por isso, trabalhado com afinco para conseguir-lo. Charles Francis Adams, outro neto de John Quincy foi o iniciador do movimento em prol da regulamentação dos serviços de utilidade pública e, com Charles Eliot, mais jovem do que êle aliás, criaram um sistema de planejamento e de parques em Boston. Brook Adams, irmão de Henry e Charles, analisou de modo penetrante em suas obras o papel do administrador num mundo sujeito a constantes mudanças sociais. Em seu *The Degradation of the Democratic Dogma* êle interpretou os ensinamentos de seu avô, revelando o sonho — e, também, o desapontamento — daquele admirável homem. Em seu livro *The Theory of Social Revolution* êle afirma:

"E' no trato com a administração, conforme a compreendo, que as civilizações, via de regra (mas não sempre!) desaparecem porque as revoluções em sua maioria explodem em virtude de dificuldades administrativas. Os progressos da administração parecem pressupor o aparecimento de uma nova classe dirigente desde que, pelo menos aparentemente, nenhum tipo particular de mentalidade pode adaptar-se às mudanças operadas no meio (mesmo nas civilizações que progredem vagarosamente) com a mesma rapidez com que essas mudanças ocorrem... O aspecto mais decepcionante do problema é que a aceleração social é progressiva em proporção direta com a atividade da mente do cientista de onde saem as descobertas mecânicas, e, por isso, essa aceleração é uma ciência triun-

fante que produz no meio aquelas mudanças que se repetem cada vez mais rapidamente, meio êsse a que os homens devem adaptar-se por sua própria conta e risco."

A virtude que se requer do indivíduo para que possa orientar os necessários ajustamentos impostos pelo uso e aproveitamento das descobertas científicas — orientação essa que se torna mister para que a mudança social que é produto do progresso material não seja muito grande — deve ser encontrada, diz êle, nos administradores dotados de grande capacidade indutiva, isto é, de uma inteligência capaz de apreender uma grande quantidade de complexas interrelações. Procuramos atrair para o serviço público homens que possuem essa inteligência? Tentamos formá-los em nossas instituições de ensino?

Quanto ao recrutamento deliberado de homens que possuam as virtudes sugeridas na análise de Adams — imaginação, capacidade de coordenar fatores complexos e de dirigir, planejar, determinar a marcha dos trabalhos e fixar as prioridades para um grande número de complexos empreendimentos — há, no país, vivo interesse e, no exterior, espírito de investigação entre os administradores de pessoal e os estudiosos de administração. Um aspecto de nenhum modo menos significativo das atividades de governo em todo o mundo no atual período de crise (atividades que são idênticas, seja qual fôr a filosofia adotada) é o da grande experiência que estamos acumulando a êsse respeito. Dois tipos de cargos devem ser ocupados por administradores da espécie caracterizada por Adams, isto é, por pessoas dotadas de "grande capacidade indutiva". São os de assistente administrativo do chefe executivo para os assuntos de pessoal e de chefe de equipe de planejamento. O primeiro cargo é às vezes desempenhado, anonimamente, pelos secretários particulares; mas sua importância não pode ser subestimada. Por intermédio desses secretários, a massa dos relatórios, memorandos e dados mais efêmeros chegam ao conhecimento do chefe executivo para que êste tome, a propósito, sua decisão. O segundo cargo é aquêle por cujo intermédio se processa o encaminhamento de dados, com sua interpretação posterior e sua redução à forma de ordens, o que se verifica, por exemplo, no setor do planejamento de exploração dos recursos naturais de uma região com base em dados provenientes de várias pessoas, isto é, de geólogos, mineralogistas, agricultores, técnicos em irrigação, em questões florestais, transportes, finanças públicas, etc. Nenhum homem pode alimentar a pretensão de possuir conhecimentos em mais de um dos inúmeros campos da administração que exigem interpretação e coordenação na solução

que deve surgir. De qualquer modo, êle não pode ser um amador. Deve ter experiência nesses assuntos; deve ter, como uma vez me afirmou certo historiador falando a respeito da formação de historiadores, "seus dedos sujos com a poeira dos documentos", ou, melhor, seus sapatos sujos de lama porque perambulou pela região; sua paciência posta à prova por muitas frustrações oriundas das ciumadas existentes entre os vários departamentos. Nesta área não muito claramente demarcada e discutida em tôda a extensão dêstes ensaios, está obliterado o lugar que deve ocupar o administrador geral.

É significativo o fato de que êsse problema da divisão do trabalho reflita uma questão paralela no setor da educação universitária e, na verdade, no da educação de um modo geral. Deve ser liberal ou técnica? Deve ser concomitantemente de uma e outra natureza. Numa sociedade que é relativamente fluída, em que as oportunidades de instrução podem ser francas com facilidades oferecidas aos que não dispõem de recursos financeiros, é possível encontrar um pouco de cada uma dessas duas coisas. A tradicional educação liberal pode tornar-se vantajosamente mais significativa em termos de elementos extraídos de problemas de cidadania e de existência humana. O trabalho em literatura e história pode ser assim utilizado e eu tenho por tôda parte insistido sôbre a necessidade da introdução no curso secundário, pelo menos nos dois primeiros anos, do estudo da corografia como meio de obter cada estudante uma visão total de sua comunidade natal, das forças naturais e sociais de que depende sua vida, do solo e do regime de chuvas para seu mercado e relações culturais com o resto do mundo. Podemos tomar uma fôlha de livro que descreve cada região e permitir, assim, que o estudante fique conhecendo as conquistas de sua terra e os obstáculos que a confrontam. Êle terá, assim, uma motivação que o levará a participar na solução de seus problemas, isto é, dos problemas de cuja solução depende seu futuro. Terá, além disso, uma base concreta e substancial para seus estudos, nos últimos anos de colégio, isto é, uma base para estudo das fases mais especiais da vida do país, quer em ciência política, econômica, literatura ou direito. Seguirá seus estudos no curso superior ou irá trabalhar na conquista de "pontos de referência" mais adequados. As oportunidades de prosseguir educando-se ao atingir a idade adulta, quer sob a forma de treinamento em serviço na administração pública, nos bancos, na imprensa ou como trabalhador em qualquer setor, mostrarão algumas de suas relações com os mais amplos problemas da comunidade em que vive.