

# Fronteiras da Administração Pública

## A Sociedade Americana e a Administração Pública

JOHN M. GAUS

(CAPÍTULO VI — III PARTE)

**P**ODEMOS ter esperança de encontrar maiores possibilidades de escolha dos ocupantes dos altos cargos entre os indivíduos que foram preparados para ocupá-los, sendo menos importante no caso o fato de terem eles ingressado na administração pública e privada como técnicos ou em alguma função administrativa, muito embora seja relevante essa questão. Mesmo ao técnico será fornecida alguma informação a respeito das relações entre a posição que ocupa no órgão, os elevados propósitos deste e as atividades interdependentes que requerem a cooperação de seu esforço. O problema de correlacionar os órgãos de *linha* com os serviços auxiliares, coordenando-os, de modo algum seria, pois, um problema de pessoal no sentido estrito; tem, porém, suas raízes plantadas no próprio sistema de ensino — desde o jardim de infância até as instituições empenhadas na educação de adultos — e exerce sua influência sobre o preparo cívico.

Nos Estados Unidos temõs sido muito derrotistas a respeito de nossa classe administrativa. Fixamos insistentemente nossas vistas no serviço civil alemão e inglês do outro lado do oceano até poderem nossos olhos divisar um melhor tipo de servidor público mais próximo de nós. Temos, conforme podemos verificar, tomando maior conhecimento de trabalhos de pesquisas como o realizado no novo *Dictionary of American Biography*, muitos homens, recrutados indiscriminadamente entre as várias classes, raças e regiões do país, homens êsses que possuem um sentido humano de obrigação tanto para com seus ideais como também para com seus compatriotas, possuidores além disso das melhores virtudes intelectuais, de modo a serem pioneiros nos principais setores em que o público necessita de agentes que atuem em defesa de seus interesses. Eu me refiro não só aos anônimos pioneiros dos serviços de saúde, exploração dos recursos naturais ou govêrno local. Nas fileiras da indústria e dos negócios privados em geral, desde os dias de Peter Cooper — ou antes — até o presente, temos tido, mais talvez do que outros países e a despeito do espetacular papel desempenhado pelos especuladores ou pelos que se beneficiam com a pressão exercida pelo crescimento da população ou pelos lucros no mercado de títulos, um tipo de dirigente industrial e de em-

prêsas de tãda sorte assim como técnicos ou líderes trabalhistas cuja fôrça propulsora deriva do desafio que lhes faz a própria tarefa, do anseio de realizar um trabalho criativo no respectivo setor de atividade e da satisfação que advém do bom cumprimento dos deveres cívicos. Êles são o espírito do país. Êles criaram, com Taylor, a ciência da administração. Redefiniram o ideal americano dos primeiros dias de república em termos das reformas realizadas um século mais tarde. Esforçaram-se para criar uma certa segurança, algumas amenidades em nossos maiores centros urbanos, contribuindo também para a preservação da paz e beleza das áreas florestais para gozo das futuras gerações. Dentro dos limites dos respectivos negócios, indústrias e profissões cultivaram, contra a oposição dos descuidados e ambiciosos, uma espécie de senso de responsabilidade pela prestação de serviços e pelo fornecimento de utilidades de que o povo precisa.

Neste país, a verdadeira luta não se trava entre a verborragia filosófica do coletivismo e a do individualismo mas, sim, entre os que seguem essas duas escolas (as idéias a respeito do que o homem pode fazer construtivamente) e aquêles cuja satisfação deriva da especulação lucrativa do produto do esforço criador dos outros. A isso se chamou de guerra entre a indústria e as finanças. Veblen, um dos nossos mais originais e estimulantes pensadores, chamou a essa luta de choque entre “os engenheiros e o sistema de preços”. Peter Cooper, também um gênio criador no setor dos negócios de há um século, percebera a questão por volta de 1830, dedicando-se na velhice a examiná-la mais formalmente em suas obras sobre moeda. Um século antes dêle, porém, Franklin já se mostrara ciente do fenômeno. Na verdade, a luta da colônia contra a mãe-pátria apresentava, num certo sentido, interessantes analogias do conflito natural entre os que criavam a riqueza, produzindo bens e prestando serviços e aquêles que usufruíam lucros apenas com a manipulação.

Os problemas de govêrno, por isso, não devem ser observados exclusivamente no setor do Estado, assim como os de ordem econômica não devem sê-lo apenas no mercado ou no sistema de preços. O mais velho conceito de economia política é ainda válido e útil. Há uma flagrante semelhança entre as principais diretrizes dos Estados, em todo o mundo, no que se refere à solução das depressões. Elas refletem o aparecimento dos car-

téis, associações comerciais, sindicatos operários, conselhos econômicos e organizações similares que foram criadas para servir como órgãos rudimentares de governo das indústrias. E' significativo que, uma vez estabelecidos, êsses órgãos sejam obrigados a recorrer ao governo político para que possam ser eficientes. As reuniões realizadas num comité do Senado a propósito de um projeto do Senador La Follete de criação de um Conselho Econômico Nacional revelaram a ingênua crença de muitos industriais de que se podiam conferir poderes às associações profissionais para que implantassem um governo no setor da indústria, sem que fôsse necessária qualquer intervenção do governo político. Líderes mais experientes, como H. P. Kendall, assinalaram muito justamente, por outro lado, que as organizações voluntárias dessa espécie eram ineficazes mesmo se tentassem impor diretrizes benéficas para toda a indústria e que a concessão a essas organizações do poder de coação exercido pelo governo político, isto implicaria necessariamente no direito de intervir o governo político no governo da indústria visando a proteger os interesses estranhos aos da própria indústria, tais como o de outras indústrias novas e o consumidor em geral. Todos os problemas característicos do Estado moderno através de sua longa evolução, desde a época da casa real particular até a biblioteca de referência legislativa reaparecem nesses esforços embrionários para regular o nascente governo econômico nas associações profissionais e nos sindicatos de trabalhadores.

Dentro de cada empresa surgem as mesmas tendências. O trabalho de planejamento e de "staff" da administração central, trabalho êsse necessário à coordenação e integração do processo de transformação de matérias-primas em produtos manufaturados entregues ao consumidor, pode ser perfeitamente comparado com o da administração central de uma cidade ou nação. Há o problema similar de integração de idéias e esforços de muitos especialistas, dos chefes de muitos departamentos assim como o de determinação das prioridades, de planejamento de campanhas, de obtenção do consentimento, etc. Num órgão, a eleição é feita pelo dólar; se a sua política, traduzida em artigos e serviços, não serve para obter o consentimento público, um órgão rival conquista o voto do dólar. Com outro, a eleição é feita pela cédula. Ambos os métodos são passíveis de corrupção e frustração na prática em virtude de propaganda e apelos políticos, sempre que a qualidade dos artigos e dos serviços é ofuscada por uma manipu-

lação de símbolos mais satisfatórios para o consumidor e para o cidadão.

Devemos considerar pois o governo de hoje como algo que significa mais do que o termo convencionalmente exprime. Devemos conceber todo o grupo de cidadãos de um Estado — eventualmente um Estado-mundial — como uma entidade que necessita de artigos e serviços para conseguir a vida que deseja, obtendo êsses artigos e serviços através dos órgãos e organizações que oferecem os melhores produtos aos mais baixos preços. Um dêsses preços, às vêzes disfarçado, é o da pressão exercida sobre os seres humanos por terem de desempenhar um papel ativo na vida cívica. A indiferença e apatia do eleitor são o maior obstáculo à maior ampliação da tarefa do governo a menos que sua concentração de responsabilidades seja simplificada ao extremo para que o ato do cidadão possa estar dentro do raio de alcance de seu interesse e compreensão. Mas o ponto importante é que o objeto do estudioso de administração, os elementos que lançam luz sobre êsses problemas, concentram-se nos pontos de coordenação e direção dos esforços dos seres humanos que devem, por força, cooperar por vários meios a fim de manter alguma liberdade, como indivíduos, contra a coação vinda de fora. Se a cooperação se processa através da organização cooperativa dos consumidores, do governo municipal, dos sindicatos, associações de classes ou de uma relação no setor das compras por cujo intermédio sua escolha pode ser registrada... é coisa secundária para o processo comum de administração, com problemas e instrumentos similares, que pode ser encontrado em todos êles. Onde uma simples troca de artigos e serviços cedeu lugar a um intercâmbio complexo e interdependente em que alguns movimentos são menos flexíveis do que outros, o estudo da economia, baseado na análise de um sistema de mercado e preço que funciona automaticamente, é inadequado para a compreensão do sistema ou para a tentativa de seu reparo ou aperfeiçoamento. Mesmo o estudo da ciência política, concebido estritamente, especialmente em termos da lei, é adequado para o diagnóstico ou tratamento do sistema político que deve carregar a carga que foi posta sobre seus ombros pelo fracasso do sistema econômico. Os dois devem ser, tendo em vista outros propósitos, utilizados conjuntamente na administração pública desde que é nela que aparecem os problemas de direção que resultam do abastecimento de artigos e serviços.

(continua)