

Características Distintivas da Administração Pública

JOHN J. CORSON

(McKinsey & Company)

(Tradução de João A. Fontes)

The Executive at Work, de Melsin T. Copeland — Harvard University Press, 1951.

The Fundamentals of Top Management, de Ralph Currier Davis — Harper & Brothers, 1951.

Managerial Economics, de Joel Dean — Prentice Hall, 1951.

Administrative Action: The Techniques of Organisation and Management, de William H. Newman — Prentice Hall, 1951.

The Art of Administration — de Ordway Tead — MacGraw Hill Book Co., 1951.

I

O S administradores do serviço público”, escreveu Paul Appleby, “muito podem aprender estudando a administração privada — mas não tanto quanto acreditam os homens de negócios e não mais do que os dirigentes das empresas privadas podem aprender estudando a administração pública.” (1) Dessa afirmativa deduz-se que o processo de administração pública e privada tem certas características comuns. Dela, também, se depreende que o conhecimento das diferenças existentes entre as tarefas dos administradores das empresas privadas e as dos empenhados em atividades públicas será de grande valia para ambos no sentido de melhor entenderem o processo de administração de um modo geral.

Se a afirmativa de Appleby é procedente — e há muito sustento que sim — êsses cinco volumes que ora comento deveriam dizer o que os administradores públicos podem aprender com a experiência acumulada e sistematizada dos administradores privados. Todos êsses cinco livros tratam do processo de administração. Três dêles, porém, subdividem êsse processo e análise, de modo particular, o de planejamento, organização, direção e controle. Discutem, no entanto, os mesmos conceitos que fazem os administradores do serviço público arrancarem os próprios cabelos: os de *linha, staff, descentralização, delegação e coordenação!* Cada um dêsses volumes trata dos fatores que condicionam as decisões executivas e, também, dos motivos que estimulam os administradores; mas em suma, os seus temas nos são fa-

miliares, muito embora a maneira de considerá-los toca com que se pense no quanto são comuns as características da administração privada e pública.

De vários modos, êsses volumes afirmam ou dão a entender que há uma “capacidade administrativa” distinta. Newman, por exemplo, define a administração como “a orientação, a chefia e o controle dos esforços de um grupo de indivíduos visando a alcançar um objetivo comum.” Êle demonstra que existe uma “capacidade administrativa” apresentando como argumento a experiência dos dirigentes das empresas privadas que foram levados para o serviço público no período da II Guerra Mundial. Acontece, porém, que alguns dêles, recrutados para o *War Production Board* e para outros órgãos temporários, não conseguiram que o trabalho a seu cargo fôsse executado e, em geral, deixaram Washington num estado de frustração e desgosto . . . Outros homens de negócios foram muito bem sucedidos no serviço público, apesar de operarem em circunstâncias inteiramente diversas umas das outras. Êstes mostraram-se capazes de dominar todo o problema, dividindo-o em suas partes, atribuindo responsabilidade aos vários auxiliares, estabelecendo sistemas e normas de trabalho e, dentro de um período relativamente curto de tempo, conseguindo que suas divisões ou setores funcionassem com razoável dose de eficiência. Alguns dêsses homens foram, uma ou duas vezes, transferidos para campos de atividades bastante diferentes; mas demonstraram, em cada caso, a mesma capacidade . . . Êles tinham o necessário tino, o sentido de “como fazer as coisas”, um conhecimento consciente do processo de administração, conhecimento êsse que podiam transferir de uma para outra esfera administrativa. (pág. 2)

Newman assinala que êsse tino ou senso de como fazer as coisas envolve cinco processos básicos: “(1) planejamento, (2) organização, (3) coordenação dos recursos, (4) direção e (5) controle”. (pág. 3).

Tudo isto é familiar ao indivíduo que está habituado com a prática de administração pública. Os autores de obras sobre o assunto empregam as mesmas expressões mas, nesse particular, as semelhanças entre o que êsses autores descrevem e o que falam os administradores públicos, tendem a desaparecer. Essas semelhanças podem ser identificadas no processo de administração que êsses

(1) *Administration in Big Business*, de Paul Appleby — *Public Administration Review*, Summer, 1945.

autores retratam e também no processo que faz funcionar um órgão público. Esses autores, em seu interesse pela empresa privada e, especialmente, pela empresa comercial, realçam, porém, as diferenças e não as semelhanças que existem entre a administração de negócios e a administração pública.

II

O administrador público que tem disposição para ler alguma coisa, pode encontrar muita coisa de interesse e valor em *The Art of Administration*, de Tead. Nos outros quatro livros deve ele se esforçar um pouco mais para identificar as analogias e diferenças que são significativas. Tead examina a arte de administração focalizando sua atenção, em primeiro lugar, no administrador e em como ele promove o aumento do bem-estar e satisfação daqueles que ele dirige, fazendo, simultaneamente, com que o trabalho seja executado. Em toda a obra, porém, ele dá realce ao fator humano.

Um administrador, caso deva liderar, deve ter sempre em mente que todo o homem é, acima de tudo, uma entidade social — um operário, um cidadão, um crente, um pai, um membro de sindicato, um consumidor. Caso deseje liderar, deve o administrador demonstrar os objetivos de seu órgão àqueles que com ele trabalham, de modo a convencê-los de que esses objetivos estão de acordo com seus pontos de vista pessoais. Nenhuma sessão de doutrinação superficial conseguirá esse entendimento. É preciso tempo e esforço para tornar claro aos olhos dos que trabalham os objetivos da empresa, isto é, dos objetivos que não sejam os do lucro, e para demonstrar a necessidade desse lucro. Tead não segue esse tema no campo da administração pública. Se o fizesse, teria ele concluído que a tarefa do administrador nessa esfera, isto é, a tarefa de conquistar a idéia e o coração do servidor público, é ou mais difícil do que a do administrador privado?

Tendo retratado o papel do administrador, Tead volta ao processo de administração. Aí ele se empenha no exame de questões convencionais — produção, finanças, contabilidade, pessoal e coordenação — analisando detidamente cada um desses setores. Do que já se disse, verifica-se, naturalmente, que ele dá importância especial à atividade de pessoal. Ele critica os que fazem da administração nesse setor um processo mecânico de admissão, demissão e treinamento. Interessa-se na verdade por algo mais do que as boas técnicas. A arte da administração de pessoal, gostaria ele de dizer, está em insuflar, no grupo de pessoas que trabalha, um sentido de "equipe" e de "colaboração".

Tead trata de muitos aspectos do processo de administração; mas fazer referência aqui a seus pontos de vista sobre cada um deles seria correr o risco de perder de vista seu interesse especial pela disposição de cooperar de cada indivíduo. Essa cooperação não se manifesta espontaneamente; só é obtida com inteligência e plano. Ele vê

a administração como uma arte que se expressa por meio do indivíduo e no indivíduo. Por isso, ele examina os problemas gerais e os aspectos específicos da administração com particular interesse pelo poder pessoal, pela chefia, autoridade, administração de pessoal, cooperação coletiva, coordenação e meios de aperfeiçoamento da capacidade administrativa.

O processo de administração, conforme o retrata Tead, não é um complexo mecanismo de manuais de organização, orçamento, supervisores, métodos, apuração de merecimento e relatórios sobre a marcha dos trabalhos. Em vez disso, *demonstra a experiência, de modo bastante concludente aliás, que quando os chefes capazes e merecedores de confiança fazem apelos amigáveis... quando os motivos de atração e a importância dos objetivos estão claros... quando se consegue criar um motivo de orgulho para o grupo... quando o interesse pessoal de cada indivíduo pelos resultados obtidos pelo grupo é claramente compreendido por todos... quando o chefe demonstra interesse particular e consideração pelas questões de amor próprio e pelas aspirações de cada membro do grupo... quando todas essas condições prevalecerem, o resultante comportamento do grupo será, em alto grau, produtivo e feliz.* (pág. 52)

O processo de administração, como o vê Tead, é vitalmente pessoal, condicionado pelo meio social e cultural em que opera. Nisto está a força, a contribuição e, até mesmo, a beleza da obra em discussão.

III

O título do livro de William Newman se não dá idéia de um idêntico exame do processo de administração, pelo menos o estuda de uma maneira dinâmica. Mas o que esse título sugere, o subtítulo nega e, infelizmente, é esse subtítulo que melhor resume o que o leitor encontrará na obra: *The Techniques of Organization and Management*. O livro em causa se divide em cinco partes principais: planejamento, organização, chefia, direção e controle.

Do ponto de vista filosófico, Newman encara as questões segundo a escola de administração científica de Taylor. Ele toma o processo de administração como se toma um relógio e examina meticulosamente cada peça, cada mola. Suas análises são claras e eficientemente expostas. Daí resultar desse trabalho um catálogo útil de conhecimento e opiniões acumuladas sobre a maioria dos aspectos e problemas relacionados com a administração dos negócios. Para um professor de administração de uma escola de comércio ou mesmo de um curso especial de administração, este livro será de grande utilidade. Para o chefe ainda jovem que, em seu tempo de colégio, se entregou ao estudo da filosofia ou da música e se vê, agora, às voltas com um cargo administrativo, o livro presta muitas informações valiosas.

A obra de Newman, *Administrative Action* não é estimulante e excitante como a de Tead.

O indivíduo pode entregar-se à tarefa de ler cinquenta páginas de um livro dessa natureza toda a manhã e, uma vez lidas, poderá verificar que adquiriu, com essa leitura, conhecimentos nitidamente armazenados nas seções e subseções do livro, conhecimentos esses fáceis de assimilar. A maneira de escrever de Newman é simples e direta, embora seja menos provocante do que a de Tead.

IV

The Fundamentals of Top Management, de Ralph Currier Davis, foi escrito com uma feição semelhante à do *Administrative Action*, de Newman. Da mesma maneira que o livro deste último, *The Fundamentals* citado, é uma espécie de produto do cérebro de um homem há muito dedicado ao estudo da administração de empresas. O Dr. Davis é professor de organização da Universidade Estadual de Ohio e é autor de vários livros sobre organização e administração de indústrias. Tanto *The Fundamentals*, como *Administrative Action* tratam, porém, das falhas convencionais da administração e apresentam ao estudioso um plano fácil por cujo intermédio poderá ele sedimentar seu conhecimento a respeito das teorias e doutrinas existentes nesse campo. Contrastando com a obra de Newman, a de Davis é mais completa e, também, mais exaustiva. Conta mais de oitocentas páginas cheias de definições de terminologia e exames de princípios, tudo perfeitamente sistematizado. Foi escrito num estilo sêco e com um vocabulário quase inacessível. Será útil para o mestre que deseje dar maior impulso ao estudo de seus alunos e para o chefe que deseja ter à mão um manual de referência.

Mas "é preciso dar ao diabo o que é dele!" Apesar de seu tamanho e estilo, o livro de Davis é uma obra admirável. E' copiosamente documentado e contém uma excelente bibliografia sobre administração. Por isso, é uma contribuição significativa para o entendimento dos problemas da direção superior.

E' nessa direção que Davis focaliza, permanentemente, sua atenção. Ele se interessa pelos métodos de formação de uma estrutura que, no que pese à organização, permita à empresa um funcionamento perfeito, enquanto a direção superior concentra seus esforços visando ao cumprimento de seus duplos deveres: obter lucros e prestar serviço econômico! Antes de discutir, porém, o trabalho diário dos altos chefes, Davis dá o diapasão de sua obra em quatro capítulos dispersos no primeiro terço do livro, capítulos esses que tratam da "política da empresa". Ele reconhece a responsabilidade que tem a empresa privada de estabelecer, como seu objetivo, algo mais do que a obtenção de lucros. Mas a política que é de interesse para a direção superior da empresa, segundo sua opinião, é a de "fabricação, venda, compra e finanças".

Davis raramente se entrega ao exame I) de uma política econômica tradicional que dita, para os dirigentes de ampla visão das coisas, as diretri-

zes financeiras e de produção como, também, não examina II) o impacto social da política de preço sobre os salários e as políticas de relações no campo das indústrias.

Os que passaram suas vidas no Serviço Público pensando no choque da política administrativa contra os padrões de vida dos indivíduos, podem, perfeitamente, esperar que os dirigentes das empresas privadas tenham uma visão mais ampla da questão. Nós que vivemos pensando no choque da política tributária contra o poder aquisitivo ou no efeito do fluor pôsto na água sobre as condições de higiene dentária da comunidade infantil ou no efeito da política social de assistência aos órfãos em instituições religiosas, poderemos condenar, apressadamente, a preocupação com as políticas que visam à possibilidades de lucros. Dr. Davis nunca perde de vista a necessidade de lucros para a sobrevivência das empresas.

A seu ver, as tarefas da direção superior são de planejamento de organização e de controle eficiente. Ele faz distinção entre os aspectos administrativos e de operação da direção superior. A administração geral se concentra no planejamento para as tarefas a serem realizadas a longo prazo. O planejamento das operações diz respeito aos trabalhos de rotina diária. Mas ele realça que tanto essas operações como a rotina exigem planejamento, tendo em vista o progresso, assim como exigem uma estrutura bem concebida para que sejam realizados com eficiência.

Davis trata dos conceitos básicos de administração em termos idênticos aos encontrados nos livros dedicados à administração pública. Ele retrata nitidamente a natureza do trabalho de *linha* e *staff* e o papel de cada tipo de organização. Examina as vantagens e desvantagens da centralização, da descentralização e do processo de delegação. Analisa, também, o emprêgo do conhecimento técnico dentro de uma organização privada, estudando, também, a necessidade de um *staff* coordenador, explicando, ainda, porque o emprêgo das atividades de *staff* nos órgãos privados não é nem deve ser paralelo ao emprêgo que tem essas atividades nas organizações militares. Desejo que o Dr. Davis tenha realmente feito uma apreciação crítica do confuso conceito de *staff* em nossas principais organizações militares, desejando, também, que os indivíduos interessados como nós pelos problemas de administração federal possam conseguir que ele examine a possibilidade de aplicação desses conceitos fundamentais aos grandes departamentos e *bureaus* do governo nacional.

Em escala maior do que nunca, a questão do tamanho é um problema que os arquitetos do serviço público, caso o queiram admitir, acham muito difícil. São conhecidas as técnicas de organização e os estratagemas adequados que permitam a qualquer homem compreender e administrar eficientemente os negócios da grande *Mutual Security Agency* ou do *Department of Defense*? Tem algum sentido o conceito de *staff* quando aplicado a órgãos como o *Munitions Board* ou o *Research and Development Board*, do *Department of De-*

fense? Ou deve o analista descobrir um novo conceito que explique e justifique o emprêgo de tais órgãos como unidades do mais elevado nível de um departamento amorfo como é o de defesa?

Em todo o capítulo do livro dedicado à organização, a maneira de Davis encarar a administração é mecanicista. Há pouca sugestão de que, afinal de contas, a administração é o processo de reunir um grupo de indivíduos visando a execução de um trabalho e tendo em vista um fim comum. Na terceira parte de seu livro, porém, êle adota um ponto de vista mais humano. Dois capítulos sôbre moral tratam daquilo que outros autores teriam chamado de "função de administração de pessoal". Neste capítulo, Davis descreve as funções de recrutamento, manutenção e treinamento de pessoal. Êle considera essas funções, porém, de um modo amplo e do vantajoso ponto de vista do moral. Nessas alturas da obra êle reconhece, como Tead tão eficientemente o faz, a responsabilidade da direção superior de dirigir e levar avante o processo de administração tendo sempre em mente o indivíduo que forma a organização — não sômente suas capacidades, mas, também, suas aspirações como cidadãos, consumidores, membros de sindicatos, pais e empregados.

De modo bastante curioso, Davis parte de um ponto de vista flagrantemente contrastante a respeito da responsabilidade da direção superior. Deixa, porém, de seguir o tema desenvolvido em seu estudo do moral a fim de apontar a responsabilidade do dirigente pela conquista da participação do subordinado, criando neste a noção e o respeito pelos programas e objetivos da organização. Para Davis, "contrôle" parece ter um significado ditatorial; êle fala de "direção", "imposição" e "regimentação". Coordenação, como aspecto do controle, torna-se uma tarefa mecânica de manutenção de cada subordinado e cada unidade em seu devido lugar. Pouco reconhece os valores coordenativos do entendimento e os benefícios do auto-contrôle e da auto-disciplina que resultam de um livre intercâmbio de informações para os empregados em todos os níveis hierárquicos.

V

O livro *Managerial Economics*, de Joel Dean, não trata dos aspectos de organização, coordenação e direção da administração mas, conforme êle mesmo diz, tratando do "exame das decisões do chefe, do ponto de vista econômico... trata, apenas, dos aspectos dos empreendimentos econômicos que chamam minha atenção como particularmente úteis para a direção de uma grande empresa industrial". (pág. VII) O valor do livro para o presente exame dos problemas de administração está no fato de que êle mostra o quanto podem ser mais acurados e concretos os meios que o administrador privado pode utilizar como guia na tomada de decisões, mais acuradas e concretas realmente do que as postas a disposição dos administradores públicos.

Penso que êste livro será de grande valia para os inteligentes homens de negócios. Ele se destina a tornar úteis as teorias e doutrinas econômicas para o dirigente superior com o propósito de planejamento e tomada de decisão. Seu autor visa a auxiliar aos homens que administram as empresas privadas a pensar nos conceitos econômicos de "lucro", "concorrência", "custo", "publicidade", "preço básico", "preço do produto", "diferenciais de preços" e "orçamento de inversões". Dean trata, apenas, dos temas que são úteis ao dirigente de empresa e que podem ser estudados em termos mensuráveis. Seu propósito é fornecer ao homem de negócios um instrumento — a análise econômica — que lhe servirá de guia seguro e que lhe permitirá enfrentar muitos problemas a cujo respeito deve tomar suas decisões.

A obra de Dean facilitará ao industrial, por exemplo, o uso da análise econômica como resposta às questões de determinação de preços! Como devem ser os preços modificados, segundo a fase do ciclo dos negócios? Quais são as limitações ao emprêgo da fórmula de estabelecimento de preços com uma margem para a compensação do excesso de custo? Quais são os elementos de fixação de preços para os sobressalentes? De que maneira deve a política de preços dos negócios variar para diferentes tipos de produto numa fábrica que produz muita coisa? Quais os fatores que devem ser considerados antes da adoção da fórmula de descontos nos pagamentos a vista ou de diferenças de preços, segundo a área geográfica?

Se compararmos o exame feito por Dean do orçamento de inversões com certas passagens do ensaio de Verne Lewis, "*Toward a Theory of Budgeting*", publicado no inverno de 1952 em *Public Administration Review*, verificaremos que é cada vez mais claro o contraste entre as fôrças que condicionam as decisões dos dirigentes das empresas privadas e as dos administradores públicos. Dean se esforça no sentido de criar uma teoria que ajude o homem de negócios a decidir as questões de inversão para as quais êle não tem à mão nenhuma medida dos possíveis lucros. Lewis mostra como o administrador público chega a uma solução em matéria de orçamento quando dispõe de dados ainda menos concretos e precisos para guiá-lo.

O livro de Dean ajudará os administradores privados a resolverem os problemas de que devem tratar no desempenho de suas funções. Auxiliará êsses administradores a raciocinar mais claramente a respeito dos aspectos de planejamento e decisão de suas atribuições. Seu único valor para o administrador público está no fato de demonstrar como são diferentes muitos dos problemas que êle deve solucionar.

VI

O título do livro de Copeland, *The Executive at Work*, dá a entender que o autor retrata o administrador em atividade. A obra levanta um certo número de questões a respeito do papel que o chefe executivo desempenha na administração. Examina as relações entrê o administrador e seus

subordinados, particularmente os de alto nível hierárquico. Define sua responsabilidade no sentido de exercer uma chefia democrática e de preparar êsses subordinados para os encargos de maior importância. Realça a responsabilidade que tem o administrador de manter a organização em funcionamento, de dirigir e estimular. Dedicou um capítulo às motivações do administrador — sua ambição de prestígio, seus interesses particulares, suas oportunidades de realizações e suas perspectivas de aposentadoria, assim como suas possibilidades imediatas de benefícios. Trata cada um desses temas de uma maneira casual, pessoal e jocosa. Não é este livro uma obra científica, mas, sim, um registo de memórias.

A pequena obra de Copeland é, apenas, uma exposição de suas experiências. Durante mais de trinta anos esse distinto acadêmico, agora professor de administração na *Harvard Graduate School of Business Administration*, teve excepcionais oportunidades de observar os administradores privados em ação. No presente livro, ele relembra muitos dos incidentes que presenciou, mas seu relato não chega a ser uma significativa contribuição para a bibliografia sobre administração. Relembrando, em duas ou três passagens, suas experiências no serviço público, o Professor Copeland as aprecia do ponto de vista de um administrador de empresa privada. Ele diz que o processo de administração no setor do governo é inferior ao das empresas particulares. Revela, porém, que muito pouco sabe a respeito do processo de administração pública quando relembra a lamentável experiência de um homem de negócios que dedicou, generosamente, o seu tempo ao serviço público, mas que foi, eventualmente, obrigado a deixar seu cargo devido às críticas da imprensa a quem sempre recusara informes sobre seus atos. A experiência de Copeland no Serviço Público não o ensinou o que James Forrestal escreveu, em carta dirigida a um amigo isto é, que “a dificuldade do trabalho no Serviço Público é motivada pelo fato de que não só deve ser esse trabalho bem feito como, também, o público deve ser convencido de que está sendo bem feito esse trabalho. Em outras palavras, tanto é necessária a competência como é preciso a franqueza e eu sustento que é extremamente difícil aliar as duas coisas numa mesma pessoa.” (2)

O capítulo do livro de Copeland intitulado *Rewards of Management* torna mais evidente, caso sua opinião tenha valor, a diferença entre os fatores que estimulam os administradores públicos e os administradores privados. Esse capítulo trata dos salários dos dirigentes e dos seus abonos, gratificações, pensões e ações de opção que lhes são dadas como prêmios, com o objetivo de atrair e

manter na organização os melhores chefes. Uma única página do livro é dedicada aos prêmios que não são de ordem monetária! Contrasta essa análise com a advertência feita ao Presidente Truman em recente editorial do *The Washington Post*: “valeria a pena ter em mente... que existem algumas coisas além do dinheiro, coisas que levam homens capazes a trabalhar no serviço público”. O jornal citado argumentava que muitas autoridades públicas são atraídas para os cargos que ocupam em virtude da influência que êsses cargos exercem, as possibilidades de experiência que oferecem e as oportunidades que fornecem de prestações de um serviço construtivo em benefício do interesse comum.

VII

Se desejamos criar uma ciência de administração que mereça esse nome, ela deverá incorporar tudo o que vem sendo revelado pelo estudo e pela prática da administração privada ou pública em cada um dos seus setores. Os administradores públicos, podem aprender muita coisa estudando a administração privada. Nisto eu concordo com Appleby! Mas êsses administradores públicos devem, primeiramente, aprender um pouco mais a respeito das diferentes peculiaridades de seus campos de atividades. Entre essas peculiaridades contam-se:

- I) a escassez de normas que guiem o administrador;
- II) a necessidade de consistência no trato com cada cidadão ou cliente;
- III) o alto grau de responsabilidade e subordinação ao legislativo, à imprensa, aos grupos de interesses definidos e ao público em geral; e
- IV) as vantagens em matéria de motivação da equipe de auxiliares, vantagens essas que o administrador público retira da natureza de missões vitalmente significativas a cargo de muitos órgãos públicos.

Essas peculiaridades e muitas outras distinguem a administração pública da particular. Elas fazem com que se torne irreal um velho aforisma segundo o qual “o que precisamos é dos métodos da administração privada nos serviços públicos”. Essas peculiaridades também contribuem para ridicularizar os técnicos que pretendem aplicar à administração pública métodos e planos de organização que obtiveram comprovado êxito no setor privado. As identificações e estudos das características distintivas do ambiente, identificações e estudos êsses como os aqui examinados, devem preceder a um maior avanço no campo da evolução de uma ciência de administração pública.

(In *Public Administration Review*, Vol. XII, N.º 2, Primavera, 1952).

(2) *Diaries*, de James Forrestal, editado por Walter Millis e E.S. Duffield (Viking Press, 1951) pág. 300.