

Administração Pública e Administração de Empresas *

O Ilustre Diretor desta Escola apresentou-me dizendo de início que eu ia ministrar uma aula; em seguida, que eu ia fazer uma conferência. Eu pediria permissão a Sua Senhoria para colocar as minhas pretensões sobre o nosso trabalho: não pretendo ministrar aula num cenáculo em que estão presentes também professores de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, nem fazer uma conferência aos moços de hoje, para os quais, acredito, o simples título conferência já traz alguma coisa de quadrado. Preferia que me recebessem aqui muito simplesmente como um amigo que adquiriu alguma experiência no setor público em virtude do cargo que foi levado a exercer e que também, por designação do Governador do Estado, foi incumbido de coordenar a reforma administrativa do serviço público do Estado de São Paulo. Aliás, tenho plena consciência, senhores professores, senhores alunos, de que não terá sido por méritos pessoais meus, que praticamente não existem, mas tão-só em virtude de ter sido Secretário da Fazenda na qualidade de Coordenador da reforma administrativa do serviço público do Estado, a autoridade que encaminhou os entendimentos satisfatoriamente concluídos com o convênio assinado entre o Estado de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas. Muito mais em razão disso, repito, é que me foi dada a honra do convite para inaugurar o ano letivo na nova e já tradicional Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

Já que me era dada a honra de iniciar os cursos da Escola de Administração de Empresas num momento em que esta Escola assume também a responsabilidade de cursos de Administração Pública, pareceu-me que seria oportuno debater com este auditório alguns problemas relativos às conexões, às relações entre a Administração Pública e a Administração de Empresas.

* Palavras do Dr. LUIZ ARROBAS MARTINS, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, por ocasião da aula inaugural do novo ano letivo, no dia 3 de março de 1969, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Nesta data, a EAESP, além de reiniciar seus cursos de Administração de Empresas, lançou também, em São Paulo, o seu primeiro curso de Administração Pública, em nível de graduação, em convênio com o Governo do Estado de São Paulo. (N.R.)

Qualquer melhoria no serviço público, qualquer tentativa para aperfeiçoar a máquina da administração, e em particular, qualquer reforma administrativa, não pode ser concebida simplesmente, e como de ordinário o é, como uma simples mudança, como uma simples transformação, ou de estrutura ou de rotinas ou de equipamentos. É óbvio que qualquer tentativa de melhoria do serviço público há de atentar para estes três aspectos: o aspecto estrutural, o aspecto do funcionamento ou das rotinas obedecidas e o aspecto dos equipamentos à disposição do servidor público. Mas a mim me parece que acima de tudo isso existe um outro fator que geralmente é esquecido. A maioria das reformas administrativas do serviço público que temos tido, não apenas em nosso Estado, mas em todo o nosso País, geralmente, como não me canso de repetir, se atém aos aspectos formais, aos aspectos estruturais; de fato, é muito mais fácil, muito mais rápido, mudar-se a estrutura de um órgão, reagrupar-se unidades já existentes, caminhar para uma nova forma de departamentalização dos órgãos públicos, refazer estruturas consideradas obsoletas ou já sem condições para apressar o serviço que a atualidade requer. Geralmente, os reformistas do serviço público se perdem nas delícias da formulação de grandes arcabouços arquitetônicos em que os organogramas representam o papel fundamental. Baixam vistosos e belos organogramas em que geralmente acham que deve haver uma certa simetria: que se pela esquerda descem muitos órgãos, há necessidade de criar outros pela direita, para equilibrar. E o resultado, na maioria das vezes, é simplesmente o resultado estético do prazer arquitetônico, porque mudam-se órgãos, passam-se unidades de uma para outra repartição, dividem-se ou agrupam-se secretarias mudam-se os nomes e as estruturas das secretarias já existentes, e tudo continua como sempre foi. Por quê? Porque não se atenta exatamente para o segundo problema a que eu me referi, embora este, a meu ver, ainda não seja o mais importante. Porque não se atenta para as rotinas. Muito mais importante, muito mais proveitoso e profícuo para a administração pública é alterar as rotinas, alterar as velhas formas de trabalho, alterar as velhas fôrmas em que se prendem, em que se escravizam os processos de decisão burocrática, para abrir-lhes janelas para o mundo a fim de que através dessas janelas entre o ar que renove o ambiente e areje as mentalidades que vão ficando obscurecidas pelas capas em diversas camadas do tempo.

INGENIEROS, um escritor hoje já não mais acreditado nem lido, mas que em outros tempos foi famoso, no seu famoso *El Hombre Mediocre* dizia que as rotinas ou os homens rotineiros são os esqueletos fósseis cujas peças resistem à carcoma dos séculos. Mas antes dêle, já o latino SÊNECA, no seu *De tranquillitate animi*, dizia que as rotinas e os homens rotineiros são os rebanhos que não seguem para onde devem, e sim para onde estão acostumados, e a estes rebanhos de carneiros que seguem sempre para onde estão acostumados, em vez de seguirem para onde devem seguir, se se lhes puser no caminho que costumam seguir qualquer obstáculo, qualquer arapuca, qualquer armadilha, eles continuam seguindo, caem na armadilha, esbarram no obstáculo, e no dia seguinte renovam o mesmo caminho a que estão habituados. Para o funcionamento de qualquer or-

ganismo, para o funcionamento de qualquer organização administrativa, muito mais importante, muito mais fundamental e de resultados muito mais práticos e mais enérgicos é fazer-se com que se alterem as rotinas do que mudar-se simplesmente o lugar em que se colocam os órgãos e transformar-se denominações ou estruturas, porque o que emperra a máquina, seja a máquina da empresa privada — e esta, é claro, em proporção muito menor, porque também é muito menor — o que emperra a máquina, tanto a máquina da empresa privada quanto a do serviço público, é menos a má estrutura do que as péssimas rotinas.

Também não basta, ao reformar as estruturas, ao alterar as rotinas, renovar os equipamentos à disposição do servidor público. É óbvio que há necessidade, impõe-se a renovação dos equipamentos, porque não mais se compreende que continue existindo, por exemplo, como na Secretaria da Fazenda, sob a minha direção, ainda hoje, infelizmente para mim e para o Estado, máquinas obsoletas ou inexistência de máquinas na Contadoria Geral do Estado, quando em qualquer empresa privada, hoje, a contabilidade é feita em máquinas de contabilidade, quando não em computadores eletrônicos. Entretanto, meus caros amigos, ainda que se forneçam aos servidores e aos funcionários novas estruturas, novos equipamentos, e que se lhes imponham novas rotinas, pouco se conseguirá se também não se obtiver a mudança da mentalidade do servidor, a mudança da mentalidade do funcionário, a mudança da mentalidade do administrador, e isto vale tanto para a empresa privada quanto para a empresa pública. Estruturas, rotinas, equipamentos, não passam de instrumentos a serviço do homem, compreendido este como agente capaz de esforço intelectual e físico para realização de uma obra ou de um serviço. Sem que se renove, se atualize a mentalidade do servidor, a mentalidade do administrador pouco obterá êle, ainda que tenha à sua disposição máquinas as mais modernas, estruturas as mais lógicas, rotinas as de melhor funcionamento.

Como disse PASCAL na sua *Les Pensées*: “*L’homme est visiblement fait pour penser*” — o homem foi visivelmente feito para pensar. A principal função do homem é, enquanto homem, enquanto ser racional que do animal irracional se quiser distinguir, *pensar*. É por isso que o homem jamais deve abdicar da sua capacidade, da sua liberdade de pensar. O que se impõe, portanto, para que uma reforma administrativa, para que a melhoria do serviço público frutifique, é fazer com que o homem pense, quer o homem sem função de chefia, quer o homem administrador como parte de um organismo estatal ou privado. Fazê-lo pensar sobre o que está fazendo, obrigando-o a repor em questão as rotinas, as estruturas e os equipamentos com que trabalha, a ver se são de fato os melhores, se são os que dão os melhores resultados ou se ainda há a possibilidade de reformulá-los para tirar deles resultados mais satisfatórios. É portanto sobre o homem que se tem que atuar para conseguir um aperfeiçoamento da máquina administrativa. E atuando sobre o homem, atuando sobre o servidor, repito, sem responsabilidade de chefia ou sobre o servidor com responsabilidade de direção, o que em primeiro lugar se deve fazer é mudar-lhes a concepção mesma que têm do serviço público.

Até recentemente fôra perdido o sentido, por exemplo, dos resultados dêsses recursos. Predominava a preocupação com os aspectos-meios, e é por isso que as repartições públicas eram chamadas, como no epigrama de SARTRE, *cemitérios* cuja única legenda deve ser: *Aquí jaz alguma coisa*. Não se havia ainda aprendido, e a novidade é recente também no setor privado, que, de um modo geral, qualquer atividade administrativa se desenvolve em quatro estágios interdependentes: a organização, o planejamento, a execução e o controle. Até agora apenas duas coisas eram vistas: a organização e a execução. Não se cuidava nem do planejamento, nem do controle, e quando dêstes se cuidava, isso era feito com concepções e visões falsas. É óbvio que havendo uma organização administrativa para executar um determinado serviço público, tratava-se de aparelhar convenientemente esta organização e fazer com que ela executasse. Mas a execução não era planejada, portanto, era uma execução a êsmo, era uma execução que se operava à medida que as necessidades vinham surgindo, ou à medida que a necessidade impunha a movimentação da máquina. Em consequência, os resultados surgiam sempre com atraso e eram sempre colocados fora de um contexto que harmonizasse a todos na concepção comum do objetivo da melhoria do atendimento do público e das obras realizadas pela administração. Quanto ao controle, fôra esquecido que controle significa basicamente a avaliação dos resultados. Na administração pública, quando se pensava em controle ou em fiscalização, pensava-se imediatamente em tribunais de contas e em órgãos fiscalizadores. Quer dizer, pensava-se sempre e exclusivamente em um controle meramente formal, em um controle meramente aparente, que não entrava no mérito da execução do serviço, e é por isso mesmo que já pude observar casos concretos, plenamente aprovados pelo Tribunal de Contas de São Paulo, em que, se êste Tribunal tivesse entrado no mérito da despesa, no mérito do serviço executado, tenho certeza de que não o teria aprovado, mas aprovou-o. Por quê? Porque se ateve aos meros aspectos formais da questão. Verificou, por exemplo, se havia sido indicado o recurso próprio pelo qual deveria ocorrer a despesa, se fôra emitido o empenho, se houvera concorrência, etc., mas não examinou, suponhamos, se a despesa era necessária, se o custo do serviço compensava em face dos resultados previstos. Esta avaliação dos resultados é que está ainda quase inteiramente ausente da administração pública, tanto no âmbito federal quanto no plano do Estado. E é aqui, exatamente, que o exemplo da empresa privada se fez sentir benêficamente sobre a administração pública. Na empresa privada, o resultado é imediatamente perceptível e mensurável através do lucro, mais do que isso, a apuração dos resultados é indispensável à sua própria sobrevivência. Se o resultado do exercício não acusa lucros, ou pelo menos equilíbrio, a empresa privada acaba perecendo, vai à falência. Como a administração pública não vai à falência, embora, como ouvi dizer recentemente, possa levar muitos outros à falência, confundia-se a noção de que ao Estado não compete auferir lucros, com a idéia de que ao Estado não compete obter resultados. Com isso a ação do Estado ficava sem objetividade. Foi com a introdução das modernas técnicas de planejamento na administração pública, com a consequente

necessidade de avaliação de resultados, efeito natural e normal de um planejamento, que surgiu a necessidade de se adotarem também processos de mensuração da produção e do nível de atendimento do serviço público. Hoje, o mais importante do serviço público é, exatamente, implantar nêle, *mutatis mutandis*, a mentalidade empresarial para que o servidor execute o seu serviço com vistas ao resultado a ser obtido, isto é, desenvolver uma mentalidade, tanto quanto possível, empresarial dentro do serviço público, guardadas logicamente as diferenças de natureza entre uma e outra.

Não se trata de pura e simplesmente procurar o lucro, mesmo porque, nos dias de hoje, para a empresa privada também, o lucro, antes de um rendimento à disposição do empresário, é um recurso para reinvestimento, a fim de que a expansão da empresa possa acompanhar o constante aumento da demanda e a incessante renovação tecnológica. Também para o Estado o resultado deve significar, antes, recurso para ampliação de sua capacidade para atender às necessidades sociais e econômicas. Na administração pública gasta-se mais tempo para justificar o que não foi feito ou para fiscalizar o que vai ser feito, do que para fazer o que precisa ser feito. Acredito que seja esta mentalidade *justificativa e fiscalizadora*, se assim a posso denominar, mais que o crescente número de mulheres no funcionalismo, a responsável pelos numerosos *mexericos* e alcovites que caracterizam as nossas repartições públicas. Há tanta coisa a justificar, tanta coisa a fiscalizar, tanta coisa a demonstrar, que os diz-que-diz-que campeiam à solta, lembrando a célebre peça de D. Juan de TIRSO DE MOLINA e a sua *comadreja que concibe por la oreja para parir por la boca*.

O que importa realmente é saber se aumentou, por exemplo, o número de vagas nas escolas, se foi pavimentada maior extensão de rodovias, se se executou um serviço que levava quinze dias em cinco, quanto custou cada um dêles. Esta nova mentalidade evitará tanto aquilo que pejorativamente se chama burocracia, quanto a perda de tempo e desperdício. Quem planeja antes de executar e controla os resultados da execução não se perde em atalhos e descaminhos burocráticos, nem perde tempo na execução de obra ou de serviço cujo resultado não compensa esta perda ou custo respectivo e nem desperdiça, portanto, tempo ou dinheiro. Adotada esta nova forma de conceber um serviço público, deixarão de ser feitos os serviços e obras de baixo nível de atendimento e que, se devessem ser cobertos com sua própria remuneração, levariam a organização executora à falência.

Para administrar é preciso hoje o domínio de certas técnicas específicas, sem as quais o administrador poderá ser bom, mas estará desatualizado e sem condições de produzir em termos modernos. Falei há pouco em máquinas de contabilidade. Lembro agora o processamento eletrônico de dados, o controle de execução pelo sistema PERT ou de Caminho Crítico. Um administrador que não puder controlar a execução das obras ou serviços sob a sua direção, através dêsses métodos modernos de fiscalização, é um administrador que não obterá os resultados que dêle se tem direito de exigir, porque a administração principalmente nos casos superiores de direção, significa principalmente supervisão, informação e

contrôle de execução após o planejamento. É para estas novas idéias que eu pretendia chamar a atenção dos estudantes da Escola de Administração de Empresas e dos que agora iniciam os novos cursos de Administração Pública, uma e outros da Fundação Getúlio Vargas. Foi tendo em vista esta mudança de mentalidade, antes de tudo, que o Governo do Estado de São Paulo concluiu os convênios assinados com a Fundação Getúlio Vargas, a fim de que tanto os seus atuais funcionários quanto aqueles que pretendam ingressar no serviço público aperfeiçoem a sua capacidade técnica. No mundo especializado de hoje, já não se compreende mais nem o administrador privado sem conhecimentos especiais de administração de empresas, nem o administrador público sem conhecimentos técnicos de administração pública, e esses conhecimentos técnicos especializados são requeridos em todos os níveis da administração, tanto pelo simples escriturário que quase executa um trabalho mecânico, até o mais alto responsável, um secretário de estado, ou um governador, ou um presidente da república. Se o secretário de estado, o governador, ou o ministro, ou o presidente da república são homens ou órgãos antes políticos que administrativos, é indispensável que os seus ocupantes saibam juntar, amalgamar, harmonizar convenientemente a política no seu alto sentido e a administração em todos os seus sentidos, porque o estadista é exatamente aquele que administra politicamente, não aquele que só administra sem visão política, nem aquele que utiliza o cargo público para fazer política, esquecido de que sob a sua chefia se encontram órgãos incumbidos de atender às necessidades sociais e aos reclamos do público.

Uma boa organização administrativa bem aparelhada e em funcionamento eficiente é condição prévia para qualquer programa estatal de desenvolvimento. Os planos são executados pela máquina, e se esta não fôr eficaz, de nada valerão os planos. Pouco adiantará que um governo de estado ou um governo federal elabore magníficos planos de desenvolvimento econômico e social se estes planos, que deverão ser executados especialmente pela máquina administrativa do estado, ao serem entregues aos seus executores esbarrem numa máquina emperrada, rotineira, obsoleta, incapaz de responder aos estímulos do bom administrador como “a palavra que esbarrava no molambo da língua paralítica”, no famoso verso de AUGUSTO DOS ANJOS.

Em 1951, já há quase 20 anos, portanto, o Comitê Especial da ONU sobre problemas de Administração Pública, no seu relatório intitulado *Standard and Techniques of Public Administration with special reference to technical assistance for underdeveloped countries*, assim se expressava: Qualquer programa de fomento, econômico ou fiscal, para melhorar as condições educativas, sanitárias, sociais e de trabalho ou realizar reformas e reorganizar qualquer dos serviços públicos, só pode alcançar bons resultados se se apóia numa organização administrativa cujos métodos estejam inspirados em princípios corretos que se adaptem à situação desse país. Para o conhecido JOHN KENNETH GALBRAIGHT é a primeira tarefa para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos o aperfeiçoamento da sua máquina administrativa.

ARTHUR LEWIS descreveu no seu *Development Planning*: “Uma boa administração civil é parte importante da infra-estrutura, pois que a qualidade de todos os serviços públicos dependerá da qualidade da administração pública civil. Assim, uma boa administração pública é até, em certa medida, um pré-requisito do crescimento acelerado. Dificilmente se pode planejar o desenvolvimento enquanto o País não tiver estabelecido uma administração pública capaz de implementar os planos.

Eis aí, meus amigos, a razão fundamental em vista da qual o atual Governo do Estado de São Paulo resolveu envidar todos os esforços ao seu alcance para desemperrar, para desenferrujar a obsoleta máquina administrativa do nosso Estado.

Constantemente recebo secretários e altos funcionários de outros estados da Federação, que acorrem a São Paulo em busca de experiências inovadoras, de novas técnicas e de inspiração. É verdade que, em relação aos demais estados, São Paulo talvez se possa colocar em posição um pouco mais vantajosa, mas cada vez que sou obrigado a abrir-lhes as portas da administração pública paulista, para que vejam o que nós temos e possam haurir conhecimentos na nossa experiência, sinto-me envergonhado ao comparar a nossa Administração Pública do Estado de São Paulo que, em sendo a melhor do País, ainda está atrasadíssima de anos e anos — de antes da última guerra, pelo menos — em relação às administrações públicas realmente eficientes do Mundo Ocidental.

Vimos, com a citação de um relatório imparcial da ONU, com a citação de dois ou três economistas, a unanimidade com que os próprios planejadores e os próprios economistas têm a administração pública eficiente como a condição primeira, a condição básica para que qualquer país possa aplicar planos de desenvolvimento. E então eu me pergunto e pergunto aos jovens que me ouvem: qual é o primeiro dever dos nossos governos neste instante, quando em todo o País as mentalidades mógicas ou velhas são abaladas pelo desejo do desenvolvimento? O que é que primeiro se deve fazer, se não criar os instrumentos indispensáveis à execução planejada desse desenvolvimento? Foi para obter a melhoria da sua máquina administrativa, o aperfeiçoamento da organização do Estado, particularmente a atualização das rotinas burocráticas e uma completa reformulação da mentalidade do servidor público, que o Governo do Estado de São Paulo apelou para a Fundação Getúlio Vargas e esta incumbiu da tarefa a sua Escola de Administração de Empresas. Não estamos, como acabo de demonstrar, apenas procurando melhorar o nível técnico dos nossos funcionários, as estruturas das nossas repartições e funcionamento dos órgãos do Estado; antes de tudo é preciso enxergar tôdas as conseqüências dos atos; estamos, antes de tudo, procurando dar ao Estado de São Paulo o instrumento básico, o instrumento fundamental, para que possa partir decididamente para a superação do subdesenvolvimento, cuja barreira, demos graças aos céus, o nosso Estado já começa a vencer. Nesta caminhada, nesta missão, na obtenção dêste ideal, não são apenas os funcionários públicos os convocados, não são apenas os políticos os chamados, não apenas os professores aqueles para os quais se apela. São especial-

mente os moços e os moços estudantes, aquêles que têm a responsabilidade de assumir resolutamente êsses encargos, de tomar sôbre os ombros as tarefas e de romper quaisquer barreiras que se lhes anteponham para erguer êste País ao nível que nós tanto sonhamos e que já tarda tanto a chegar. E, com a iniciativa que tomamos através do Convênio e com estas despreziosas palavras que dirijo aos jovens que me ouvem, se eu tiver conseguido despertar as energias dos moços para esta nobre missão, eu me darei por bem pago. Porque ninguém se deve esquecer que DOSTOIEWSKY pôs na bôca de um dos irmãos KARAMAZOV: "O segredo do ser humano não é sômente viver, mas ter alguma coisa para a qual viver". Se nós no Brasil vivermos para vencer o subdesenvolvimento do nosso país, teremos conseguido alcançar um ideal para o qual é digno viver.