O COMPORTAMENTO POLÍTICO DO ADMINISTRADOR

Ana Maria Brasileiro
Professôra da EBAP

Introdução

O presente artigo visa a um duplo objetivo:

1. teórico - fornecer ao leitor informações das tendências atuais da teoria da administração com referência às relações entre política e administração.

2. prático - chamar a atenção do administrador e do estudioso de administração para aspectos políticos do comportamento administrativo.

A Dicotomia Política-Administração

As obras de administração pública de fins do século passado e grande parte dêste século, principalmente nos Estados Unidos onde essa matéria conheceu o seu maior desenvolvimento, registram uma especial preocupação com o problema da separação de podêres no govêrno.

Motivados, talvez, pela crescente expansão das atividades governamentais, pelo desejo de eficiência administrativa, pelo que foi considerado a penetração indevida da política na administração, autores dêsse período empenharam-se numa campanha de emancipação da administração. Estava declarada a guerra contra o spoils system, o nepotismo, a corrupção.

De modo geral êsses autores atribuiam ao govêrno duas funções principais: a formulação de diretrizes, a política pròpriamente dita, atribuída, via de regra, ao corpo legislativo, e a execução dessas diretrizes, à administração. Ao administrador competia pôr em prática, de maneira mais eficiente possível, as decisões prèviamente tomadas pelo órgão deliberador. A administração era percebida apenas como um instrumento, como um meio para se atingir determinados objetivos. O ideal procurado era o da neutralidade da administração.

Já na década de 1880 Woodrow Wilson afirmava que a administração devia colocar-se fora da esfera da política (1).

Na virada do século, J.G. Goodnow apresentava a mesma tese agora em têrmos bem definidos:

Dizia êle: "em todos os sistemas de govêrno existem duas funções principais: a expressão da vontade do Estado e a execução dessa vontade... Essas funções são respectivamente Política e Administração". (2)

---

(1) "The Study of Administration" - Political Science Quaterly (June, 1887) p. 197-222.

(2) Politics and Administration (New York, 1900) p. 22 citado em D. Waldo - The Administrative State (New York: The Ronald Press, Co., 1948) p. 106 (tradução da autora)

Segundo D. Waldo (3) essa obra de Goodnow foi para a administração o que a Principia de Newton foi para os escritores do século XVIII.

Outros trabalhos focalizando êsse mesmo aspecto sucederam à obra de Gocdnow.

Relações entre a Política e a Administração

O ponto-de-vista de que a política deveria ser extirpada da administração prevaleceu até a década de 1930. (4) A partir de então a idéia de uma separação rígida vem sendo combatida e abandonada.

Estudos e observações têm demonstrado que há uma constante interpenetração entre política e administração.

A tese da dicotomia política-administração embora tenha produzido efeitos positivos, dando ênfase ao estudo científico da administração, revelou-se totalmente inadequada à realidade.

Embora haja ainda ardentes defensores de um ideal de neutralidade do administrador a maioria de estudiosos é unânime em afirmar que o administrador é também um ser político agindo num ambiente político e que, para melhor atin

(3) op. cit.

(4) D. Waldo - O Estudo de Administração Pública (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964) p. 107

gir os objetivos da administração, tem que se comportar politicamente.

O comportamento político do administrador

O administrador está intimamente envolvido na política principalmente sob dois aspectos:

1. Participa da formulação da política aplicando a níveis cada vez menos abstratos as diretrizes gerais adotadas pelo corpo legislativo.

2. Está envolvido num ambiente político. Empenha-se em obter poder, em retê-lo e em exercê-lo.

As normas legais são, ou por conveniências ou por necessidade, abstratas, gerais. O administrador, ao aplicá-las aos casos concretos, está usando de seu poder discrecionário. Tem muitas vêzes que interpretá-las, esclarecer ambigüidades, adaptá-las à situação...

Além disso, no exercício de seu cargo, o administrador se vê envolvido num ambiente político permeado de conflitos, conflitos entre departamentos, conflitos entre agências, conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, conflitos com partidos políticos, conflitos com a opinião pública, conflitos entre generalistas e especialistas, conflitos entre linha e estafe, conflitos entre superiores e subordinados, etc. Vence quem demonstrar ter maior poder.

Nem sempre o direito de comandar (autoridade) vem acompanhado da capacidade de se fazer obedecido (poder). A posição é sem dúvida uma fonte de poder. Atribui ao seu ocupante vantagens e armas na influenciação de comportamentos. Isto por si só, contudo, não é suficiente. W.B. Storm e M.G. Oslum (5) afirmam que os bons resultados conseguidos por um administrador podem depender muito mais da sua capacidade de negociar, de conceder, de opor **resistência** etc. do que do seu status, sua sabedoria a respeito do produto da organização ou seu conhecimento das normas legais. As táticas e estratégias a serem adotadas, dizem êles, flutuam numa realidade situacional. O administrador tem que ter sensibilidade política para saber de que forma deve enfrentar um determinado problema.

O seu comportamento depende, em última análise da sua estrutura sócio-psicológica. Suas necessidades, motivos, valôres, atitudes, sua personalidade, serão os determinantes finais de seu comportamento. Com essa afirmação estaríamos concluindo que determinados indivíduos, em virtude mesmo de **suas** características individuais, não serão nunca bons administradores, o que de fato é verdade. Mas aquêles, cuja personalidade não é imcompatível com o exercício de um cargo dirigente, podem ter a sua área de influenciação expandida se souberem se comportar de modo exigi-

(5) The Politics of Administrative Behavior (Califórnia: John W. Donner Publication, 1960) p. 2

do pela situação.

A forma como o administrador percebe a si próprio e seu papel dentro do contexto administrativo tem, portanto, grande influência na maneira pela qual êle responde às solicitações do ambiente ou tenta modificá-lo.

Glendon Schubert (6), analisando a teoria administrativa recente, com referência ao uso do poder discricionário pelo administrador e sua interpretação do que seria o interêsse público, classifica os estudiosos em três tipos:

1. Proponentes do Racionalismo Administrativo

Êstes são positivistas, Vêem os objetivos da administração como pré-determinados. As decisões que competem ao administrador são neutras do ponto-de-vista do valor. O administrador funciona apenas como meio para realizar a vontade pública, sem, contudo, participar da declaração dessa vontade. São os remanescentes da tese da dicotomia política-administração. O poder discrecionário dêsse tipo é de ordem puramente técnica. Limita-se a escolher o meio mais eficiente para alcançar o objetivo.

O administrador que se percebe a si próprio como instrumento a serviço da vontade geral manifestada nas leis e regulamentos procurará manter-se, tão fielmente quanto possível, dentro do quadro legal.

(6) "The Public Interest" in "Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy or Theory?" Midwest Journal of Political Science, Vol I, nº 3-4 (novembro, 1957).

2. Advogados do Platonismo Administrativo

Êstes são idealistas. Consideram os administradores como verdadeiros guardiões do estado democrático. Suspeitam da capacidade do Legislativo na formulação da política. Querem maximizar a possibilidade de discreção por parte do administrador. É preciso que alguém se encarregue de definir o interêsse público no contexto das decisões administrativas concretas. **Como isso foi** feito de modo insatisfatório e incompleto pelo legislativo cabe ao administrador sanar essa omissão.

O administrador que se enquadra nesse esquema procurará maximizar o que êle percebe como sendo os objetivos da organização. Insistirá muitas vêzes, declaram Storm e Oslund (7), num determinado princípio que êle reputa o melhor, sem levar em conta o que isto pode custar para a administração e para si próprio. A "mortalidade administrativa", afirmam, é maior nesse tipo de administrador do que noutro qualquer.

3. Os Realistas Administrativos

Para Glendon Schubert êste grupo é composto de céticos e sofisticados. O administrador é visto apenas como o ponto em que o conflito entre diversos interêsses, sofrendo ajustamentos, são transformados no interêsse público não passaria, portanto, de uma conciliação entre os in-

(7) Op. cit., p. 42

terêsses particulares mais fortes. A decisão do administrador é a ação necessária para trazer nôvo equilíbrio entre os grupos cujos interêsses estavam em conflito. Seu comportamento, no caso, é determinado pelo jôgo das forças políticas. Êsses autores não se preocupam com os aspectos éticos e de busca de eficiência envolvidos numa decisão administrativa.

Glendon Schubert chega à conclusão de que nenhuma dessas tendências é suficiente para explicar o comportamento administrativo. Entre outras coisas os racionalistas incorrem no êrro de não cogitarem da escolha política, os idealistas atribuem ao administrador qualidades semelhantes às que Platão atribuiu ao seu "rei-filósofo", qualidades estas nem sempre presentes e os realistas vêem o administrador apenas sob o ponto-de-vista do processo político.

Observações do comportamento administrativo têm demonstrado que o mesmo administrador age de modo diferente em situações diferentes. Às vêzes se aproxima do tipo positivo, atendo-se rìgidamente às normas legais cuidando apenas da rotina, às vêzes atua mais como um idealista, reinterpretando, do seu próprio ponto-de-vista, os objetivos da organização e mesmo "fechando os olhos" para certos aspectos legais da matéria e às vêzes funcionando como estabilizados e canalizados de situações de conflitos, isto é, como realista.

O quadro brasileiro

Até aqui temos nos ocupado do assunto do ponto-de vista da teoria administrativa, americana principalmente, notamos que a tendência geral é a de se reconhecer a estreita ligação entre política e administração. A figura do administrador como mero instrumento da vontade geral tem cedido lugar à do administrador-político, isto é, daquele que participa da formulação de diretrizes e que age dentro da arena do poder; daquele que, decidindo, vai-se empenhar em obter a aceitação e colaboração dos que poderiam entravar a execução das decisões, para isso se utilizando tanto dos meios formais como dos informais; daquele que defende seu programa, "vende sua idéia".

Quando, porém, pensamos em têrmos de um caso concreto, como o Brasil, a defesa da tese da inter-relação entre política e administração e do comportamento político do administrador torna-se problema extremamente delicado.

A ausência quase total de estudos e pesquisas da realidade brasileira obriga-nos a recorrermos com freqüência, à intuição e ao método de ensaio e êrro ao tentarmos interpretar essa realidade.

Notamos no Brasil, e isso é fenômeno comum nos países em desenvolvimento, um surto extraordinário de idéias reformistas. Fala-se em reforma agrária, em reforma administrativa, em reforma bancária, em reforma do sistema edu

cacional etc. J. O. Rodrigues (8), num dos poucos trabalhos focalizando sistemàticamente atitudes e comportamentos brasileiros, cita pesquisa levada a efeito por L. Free e H. Cantril em 1960/61. Constata, com base nos dados fornecidos pelos pesquisadores que, tanto a população rural brasileira quanto a urbana, elegem como aspiração nacional prioritária o desejo de progresso e estabilidade econômica resumidos nas chamadas reformas básicas.

Há consciência do nosso subdesenvolvimento. Satélites artificiais e foguetes estratosféricos são fatos corriqueiros. A China e a França já têm a bomba atômica, o índice de analfabetismo é pràticamente nulo em alguns países. Quando estaremos em condições de competir com êles?

Paralelamente ao desejo de progresso, atual no contexto cultural vícios e hábitos que dificultam a realização das reformas tão sonhadas. Há pobreza de liderança. A tendência desenvolvimentista é na maioria das vêzes, oportunista e divorciada da realidade. Muda-se a estrutura jurídica e com isso pensa-se ter impulsionado o país em direção ao almejado progresso.

O Brasil atravessa, atualmente, estágio que se assemelha ao vivido pelos Estados Unidos no comêço do século. O govêrno torna-se, dia a dia, mais complexo. Chama a si

(8) Aspirações Nacionais (São Paulo: Editôra Fulgor Ltda., 1963) p. 24.

novas responsabilidades. Transforma-se em competidor da emprêsa privada. Cresce também a aspiração de maior eficiência. A administração se ressente da influência de uma política partidária que sacrifica o interêsse geral em proveito dos casos particulares. Leis são feitas "de encomenda" dificultando o trabalho do administrador. Funcionários são admitidos "por baixo do pano", dirigentes são designados por critérios outros que o da sua capacidade para desempenhar a função...

Cresce a insatisfação popular. O mesmo trabalho acima citado afirma que "o alto índice a favor de um govêrno honesto e eficiente (apontado na pesquisa logo abaixo do desejo de progresso e estabilidade econômica) indica como o povo sente a pobreza moral da liderança dominante, a carência de quadros administrativos e a penúria das minorias partidárias" (9).

Esboça-se reação semelhante à que conheceram os Estados Unidos no comêço do século. Não é raro ouvirem-se, por parte dos intelectuais que se preocupam com o assunto, expressões que, em última análise, retratam o ideal de neutralidade da administração.

Como proceder então? Advogar uma separação rígida entre os meios (administração) e os fins (política) do govêrno, embora conscientes de que a política estaria sem-

---

(9) J. O. Rodrigues - op. cit. p. 26 (grifo nosso)

pre presente, de alguma forma, na administração? Exigir do administrador a execução cega e mais eficiente possível de diretrizes com as quais êle nem sempre concorda? Convém, nessa hipótese, lembrar o conselho de A. Lepawski (10): "a boa administração de uma má política pode ser mais perigosa do que a má administração de uma boa política".

Mas o problema seria: estaríamos condenados a um determinismo evolucionista? Teríamos que atravessar uma fase em que se exige o máximo de não interferência da política na administração para então obtermos um mínimo e com isso assegurarmos estágio de maturação na administração semelhante ao que desfrutam os Estados Unidos atualmente?

Do nosso entender não é mais possível ignorar o que já foi constatado como verdadeiro: o administrador age politicamente e dentro de um contexto político.

A nossa tese pode suscitar interpretações diferentes das que nos propomos. Não se trata aqui de defender a "politicagem", a preponderância de interêsses partidários, a corrupção e o favoritismo.

O presente artigo visa mais a chamar a atenção do administrador para o papel extremamente importante que lhe cabe no mundo atual e principalmente no Brasil, nesse período desenvolvimentista que ora atravessamos. É êle que

(10) Administration (New York: McGraw Hill, Co., 1956) Capítulo III.

em determinados programas será a pessoa mais indicada para formular sugestões, apontar riscos, combater idéias mal-ajustadas no contexto social. Sua omissão é inconcebível. Mas o seu sucesso, como já foi dito anteriormente, dependerá, em grande parte, da sua habilidade política. Tem que se valer de táticas e estratégias. Tem que saber quando e como aplicar sanções e os outros instrumentos formais de que dispõe. Tem que saber que pessoas e quais os grupos influenciar e como obter o suporte do legislativo e da opinião pública para determinado programa que êle reputa essencial.

Chamando a atenção do administrador para as facetas políticas de seu comportamento não estaríamos, de certa forma, contribuindo para a minimização dos aspectos negativos da relação política-administração? Não seria, por exemplo, mais fácil ao administrador dotado de sensibilidade política, e treinado no uso de táticas e estratégias, conseguir obter a aceitação de um programa específico ou obstar a aprovação de outro considerado inconveniente? Sem querermos incorrer no mesmo êrro cometido pelos idealistas, que vêem no administrador um ser moralmente superior, dotado sempre da melhor das boas intenções, estaríamos inclinados a responder afirmativamente. O administrador, em virtude da sua formação e função não poderia deixar de ser consultado com referência a decisões sôbre as quais êle é o melhor informado. O poder que êle demonstrará, medido pela

aceitação de suas idéias, será uma resultante do jôgo de sua capacidade administrativa e de sua habilidade política dentro de um contexto específico. Na medida em que êle fôr bem sucedido é de se esperar que a eficiência administrativa esteja sendo assegurada.

Partindo da premissa de que a burocracia é agente de mudança social, (11) que posição, dentro da burocracia brasileira ocupariam os administradores que detêm a maior parcela de poder (real ou potencial)? Que tipo de administrador apresenta, no exercício de seu cargo, maior dose de comportamento político?

Guerreiro Ramos (12), em obra a ser publicada brevemente, faz interessante análise da estratificação da burocracia brasileira. Defende nesse trabalho, a tese elitista: "há em tôda burocracia elite e massa. Em tôda burocracia uma minoria tem um desempenho privilegiado na iniciativa e execução de reformas, enquanto a maioria restante se conduz de modo largamente passivo".

---

(11) Guerreiro Ramos, Administração e Estratégia do Desenvolvimento (obra a ser publicada sob os auspícios do Centro de Pesquisas Administrativas da Fundação Getúlio Vargas). Datilografada p. 1

(12) op. cit. (datilografada, p. 77...)

A burocracia brasileira, segundo êsse autor, apresenta cinco estratos, todos êles participando, de modo desigual, na distribuição do poder. Descreve-os da seguinte maneira:

I. A Burocracia eleita ou pròpriamente política

É composta, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos ministros e titulares de funções que atuam por delegação daquelas autoridades; e no plano estadual e municipal pelo governador, prefeito e pessoal da confiança dessas autoridades.

II. A burocracia diretorial

Não apresenta o caráter de transitoriedade da burocracia eleita ou pròpriamente política.

> O status de seus titulares não é obtido pròpriamente pela ligação política de fidelidade ao Chefe do Executivo, mas tem outros fundamentos, não explícitos pròpriamente. É constituída de servidores públicos de distintas profissões e categorias que, ou por fôrça de competência específica, ou de alianças informais, mantêm-se permanentemente no exercício de altos cargos e funções e assim participam da liderança dos negócios da administração (13)

(13) op. cit. (datilografado p. 83)

III. A burocracia técnica e profissional

É integrada por ocupantes de cargos e funções profissionais, médicos, engenheiros, juristas, contabilistas, etc.

IV. A burocracia auxiliar

É constituída pela grande maioria dos servidores públicos: escriturários, datilógrafos, arquivistas, contínuos, etc.

V. A burocracia proletária

É o que poderíamos chamar de operariado do serviço público. É constituída do pessoal encarregado da limpeza pública, da construção e conservação de estradas, de trabalhos agrícolas etc. São os chamados "trabalhadores de macacão" (blue-collars).

Embora a todos os integrantes dessas camadas estejam assegurados, em tese, parcelas de poder discrecionário (em última análise a êles caberiam pelo menos a decisão de fazer ou não fazer o trabalho) notamos que a capacidade discrecionária aumenta à medida que percorremos, em sentido ascendente, a escala hierárquica.

Aos titulares do primeiro grupo compete a maior dose de poder formal, de autoridade, nas decisões. São de direito, e na maioria das vêzes também de fato, o ponto crucial do processo decisório. Mas o seu "reinado" é curto.

O dia do "julgamento final" para êles tem prazo fixo. Grande parte de suas decisões são, portanto, tomadas nesse clima de temporariedade. Visam produzir efeitos visíveis a curto prazo. Além disso estão, de certa forma, comprometidos com grupos de interêsse e correntes da opinião pública em virtude de promessas feitas por ocasião da campanha eleitoral.

Outra limitação que se lhes impõe é a de terem de decidir com base em informações provenientes de outros estratos da administração.

Tudo isso concorre para que o poder da burocracia eleita nem sempre corresponda à autoridade que lhes é conferida pela lei.

O segundo estrato é o que mais vivamente nos interessa. Os govêrnos passam, mas, os integrantes da burocracia diretorial permanecem. Êles são uma constante na liderança administrativa. Em geral o seu poder advém de qualidades que lhes são intrínsecas e que gozam do reconhecimento da sociedade.

Grande parte do sucesso e do fracasso dos programas governamentais depende dêsses homens. Êles asseguram continuidade administrativa. Têm que demonstrar alta dose de comportamento político. É a camada que está mais intimamente ligada à burocracia eleita.

A burocracia técnica e profissional também parti-

cipa das decisões políticas, embora em menor escala. Seus titulares, em geral, demonstram uma certa rigidez em relação às suas recomendações. Mantêm seus pontos-de-vistas, baseados em princípios ortodoxos, sem levar em conta os imperativos políticos de determinada circunstância. São, porém, aquinhoados com boa dose de poder. O poder que tem sua base no conhecimento (o poder do "expert" como dizem os americanos). Depende da sua habilidade política ter a sua capacidade de influenciar expandida ou contraída.

A burocracia auxiliar e a burocracia proletária são as que têm menor participação no processo político. Constituem a massa (em oposição à elite) pròpriamente dita da administração. Embora contem com algum poder discricionário o seu comportamento político dentro da administração é mínimo, insignificante.

Dentro de cada um dêsses estratos há, é claro, variações e flutuações na distribuição de poder. Os titulares da burocracia diretorial, por exemplo, não apresentam, todos êles, a mesma capacidade de influenciar as situações. Há sempre os que se sobressaem, os que, em virtude das circunstâncias ou de suas qualidades, são mais constantemente chamados a participar das grandes decisões e a desempenhar papéis mais relevantes no contexto administrativo.

Conclusão

Como vimos a teoria da administração recente se faz no sentido de reconhecer a íntima relação entre: polí-

tica e administração. Há mesmo autores que prevêem a hipótese de uma completa fusão de ambas funções em uma só no govêrno do futuro. (14)

Por outro lado procuramos demonstrar que o administrador tem que estar consciente do papel político que êle desempenha participando da formulação de diretrizes e se submetendo às regras do jôgo político.

---

(14) autor anônimo - "Worlds to Watch and Ward" - The Quest for Utopia, (New York: Doubleday e Co., Inc, 1962) pp. 584/592. Nesse artigo o autor, que se conserva no anonimato, descreve de modo satírico, as etapas que a humanidade percorrerá. Referindo-se às funções governamentais, diz êle que a velha divisão tripartida (executivo, legislativo e judiciário) será substituída por uma nova. Integrarão esta, duas funções apenas: uma, cujos integrantes deverão se limitar a pensar, funcionará como órgão consultivo; outra que êle chama de legistrativa, combinará os dois ramos do Govêrno (legislativo e administrativo) num departamento homogêneo com a competência de fazer a lei e aplicá-la e com isso eliminar muito processo de tentativa e êrro que se nota no legislativo atual e garantir eficiência administrativa. O Judiciário será eliminado, pp. 589, 590.

Certos autores chegam mesmo a fazer recomendações expressas no sentido de que se treine o estudante de administração em técnicas e estratégias políticas. Albert Somit (15) sugere que seja incluída no currículo das escolas de administração matéria que êle chama de bureaucratic realpolitik e que corresponderia à versão administrativa de "quem consegue o que, como e quando?" Diz êle que o servidor público que não possui realpolitik administrativa estará sempre em desvantagem. Não desconhece a existência de argumentos contrários à sua tese, a maioria dêstes baseados em princípios éticos, mas acha que êles são superáveis.

---

(15) Mimeografado