

Os pecados mortais

da Administração Pública*

Peter F. Drucker **

I

Ninguém pode garantir o sucesso de um programa de serviço público, mas sabemos como assegurar o insucesso. Cometa dois dos seguintes pecados mortais da administração pública e o insucesso acontecerá inevitavelmente. Na verdade, cometer os seis, como alguns órgãos públicos fazem, significa exercer o poder de destruição total.

1. A primeira coisa a fazer para assegurar que um programa não dará resultados é apresentar objetivos grandiosos: por exemplo, "assistência médica para os desprotegidos". Tais sentimentos estão no preâmbulo. Explicam mais por que um programa ou órgão está sendo criado do que o significado daquilo que o programa ou órgão pretende alcançar. Usar tais declarações como "objetivos" torna claro que nenhum trabalho efetivo será realizado. O trabalho é sempre específico, terreno e localizado. E sem trabalho não há resultado.

Para alcançar resultados, um programa precisa de metas claras, atingir algo que possa ser medido, avaliado, ou, pelo menos, julgado. "Assistência médica" não é nem mesmo uma intenção piedosa. De fato é, na melhor das hipóteses, um **slogan** vago. Mesmo "a melhor assistência médica ao doente", objetivo de muitos hospitais do Serviço Nacional de Saúde Britânico, não é operacional. Teria mais sentido dizer: "é nosso propósito que nenhum paciente em situação de emergência deixará de ser atendido dentro de três minutos, numa triagem, por enfermeiras qualificadas". É apropriado dizer: "dentro de três anos, nossa maternidade estará funcionando na base de 'defeito zero', o que significa que não haverá surpresas nas salas de parto e nem um caso de febre pós-parto na maternidade." De maneira semelhante, "promover o bem-estar do fazendeiro americano" é eleitoreiro, enquanto "instalar eletricidade em, no mínimo, 25 por cento das fazendas americanas, nos próximos três anos" – primeira meta do pro-

* Drucker, Peter F. The Deadly Lins in Public Administration. **Public Administration Review**, 103 - 06, mar/apr. 1980.

Tradução de Josadac Figueira de Matos, da Fundação João Pinheiro.

** Professor de Ciências Sociais e Administração na Claremont Graduate School.

grama de eletrificação rural do New Deal, o que foi talvez a Agência de serviço público de maior sucesso em toda a história administrativa dos Estados Unidos – foi um objetivo específico, mensurável, atingível – e atingido. Imediatamente este objetivo converteu-se em trabalho, e, pouco tempo depois, em resultado.

2. A segunda estratégia que garante a produção de fracasso é tentar fazer várias coisas ao mesmo tempo. Recusar-se a estabelecer prioridades e ater-se a elas. Fragmentar esforços é garantia de insucesso. Sem concentração em uma prioridade os esforços serão diluídos e, quanto mais abrangente for o programa, mais negativo será o efeito-diluição. Em contraste, programas modestos apresentam bons resultados quando são estabelecidas prioridades e os esforços são concentrados. É muito comum culpar a fragilidade dos fundamentos teóricos pelos fracassos dos programas da "Guerra à Pobreza" do governo de Lyndon Johnson. Pobre ou não, a concepção das escolas de Headstart levou muitas delas a resultados bastante significativos. Cada uma delas, sem exceção, era uma escola que se decidira por uma prioridade definida – ensinar cada criança a ler palavras e números – a despeito das pesadas críticas de Washington baseadas em todos os tipos de dogmatismos.

Outro exemplo mais marcante é o da Tennessee Valley Authority (TVA) nos anos 30. Apesar da enorme oposição, a lei criando a TVA passou no Congresso porque seus patrocinadores prometiam uma dezena de coisas diferentes a um eleitorado diferenciado e mutuamente antagônico: eletricidade barata, fertilizante barato, controle de enchentes, irrigação, navegação, desenvolvimento comunitário e muito mais. Arthur Morgan, um grande engenheiro, primeiro administrador da TVA, tentou cumprir todas essas promessas e satisfazer a cada segmento do eleitorado. Conseguiu uma gigantesca burocracia, despesas crescentes e sem controle e total ausência de resultados. Na verdade a TVA nos seus primeiros anos somente se parecia como uma dessas "confusões" que hoje atacamos em Washington. Então o Presidente Roosevelt removeu Morgan e designou para seu lugar um jovem advogado de Wisconsin totalmente desconhecido, David Lilienthal, que imediatamente – contra todos os conselhos dos "prós" – anunciou sua prioridade: produção de eletricidade. Em um ano a TVA apresentou resultados. Lilienthal, surpreendentemente, não encontrou nenhuma oposição; pelo contrário, foi aclamado por todos como um salvador.

3. O terceiro pecado mortal da administração pública é acreditar que "gordo é bonito", a despeito do fato óbvio de que massa não trabalha; cérebros e músculos sim. É sabido que o peso dificulta trabalhar e que o sobrepeso imobiliza totalmente.

Hoje ouve-se muito a falácia de que estamos "jogando dinheiro nos problemas", mas isto não é realmente o que temos feito. Estamos pondo gente nos problemas, com o Vietnam sendo, talvez, o pior exemplo. O superestafe é pior do que o superfundo. Os administradores de hoje, militares e civis, tendem a acreditar que a melhor maneira de resolver um problema é envolver mais e mais pessoas nele. O resultado certo, pelo fato de se ter muitas pessoas, é a grande dificuldade em logística, administração de recursos humanos, e comunicações. Massa aumenta peso, mas não necessariamente competência. Competência requer direção, decisão e estratégia, mais do que volume de mão-de-obra.

A superpopulação de mão-de-obra não é apenas mais difícil de corrigir do que a subpopulação, como torna praticamente certa a ausência de resultados. O superestafe sempre dirige suas energias para dentro, para a "administração", em vez de utilizá-las para resultados; centraliza-as na "máquina", não nos objetivos. Quando há muitas pessoas, gasta-se mais tempo em reuniões e memorandos, tornando-os um fim em si mesmos. A organização imobiliza-se por trás de uma fachada de furor administrativo. Harold Ickes, Ministro do Interior do Governo Roosevelt e um dos mais pro-

ditivos administradores do New Deal, sempre perguntava: "qual o menor número de pessoas que precisamos para alcançarmos nossos objetivos?" Há muito tempo ninguém em Washington (ou em qualquer governo estadual) faz esta pergunta.

4. "Não experimente, seja dogmático" é o próximo – e o mais comum – dos pecados mortais do administrador público. "Seja o que for que você faça, faça-o em grande escala na primeira tentativa. Caso contrário, Deus não vai permitir que você aprenda a fazer de outro modo". Em inovações técnicas ou de produtos, às vezes saltamos o estágio do plano-piloto, normalmente para nosso infortúnio. Mas pelo menos construímos um modelo e o fazemos passar pelo teste do "túnel de vento". No serviço público começamos já com uma "posição", isto é, com uma proposta não-testada e partimos dela imediatamente para uma aplicação nacional e, às vezes, internacional. O exemplo mais espalhafatoso deve ser o ultra-escolástico dogmatismo com que avançamos nos programas da "Guerra contra a Pobreza" totalmente baseados na especulação, totalmente baseados em teorias de ciências sociais não-comprovadas, não tendo como argumento nem mesmo um traço de evidência empírica.

Mesmo quando é confiável uma teoria na qual se baseia um programa, a aplicação bem-sucedida ainda requer adaptação, cortes, ajustes, tentativas, aproximações. Sempre é necessário o teste com a realidade antes de um comprometimento final. Além disto, qualquer programa novo, não importa quão bem concebido seja, será posto diante do inesperado, sejam "problemas" inesperados, ou "resultados" inesperados. Para a implantação, devem-se buscar pessoas com experiência em programas semelhantes, mesmo em menor escala, mas que saibam se os problemas inesperados são relevantes ou não, e se os resultados alcançados são conseqüências autênticas ou simples acasos.

Hoje está claro que uma das principais razões do êxito da maioria dos programas do New Deal é o fato de ter havido antes experiências em "menor escala" em estados e cidades – em Wisconsin, por exemplo, no estado de Nova Iorque, na cidade de Nova Iorque e na reforma administrativa de Chicago. Os mais destacados administradores dos programas do New Deal – Frances Perkins, do Trabalho; Harold Ickes, do Interior; Arthur Altmeyer, da Seguridade Social – haviam aprendido com experiências menores anteriores. Também é verdade que os programas fracassados, como, por exemplo, o WPA, foram, sem exceção, programas sem experiência prévia em menor escala, fossem em estados ou governos locais. Já começaram como grandes panacéias nacionais.

5. "Deixe claro que você não pode aprender com a experiência" é a próxima prescrição para o fracasso na administração pública. "Não defina antes o que você espera; não aproveite exemplos, assim você não precisa avaliar o que pode fazer bem, não vê seus pontos fracos, suas limitações, nem os "pontos cegos".

Cada organização, como cada indivíduo, faz bem certas coisas. São trabalhos "que se tornam fáceis em suas mãos". Por outro lado, cada organização, como cada indivíduo, é propenso a determinados tipos de erros, tem limitações próprias, e tem seus próprios "pontos cegos". Se a organização não moldar suas expectativas de forma a refletir a precisão dos resultados, não vai descobrir o que faz bem, e, dessa forma, não aprende a usar suas forças. Além disto, não vai descobrir o que faz precariamente, e, assim, não proveitará a oportunidade para se aperfeiçoar e compensar seus pontos fracos.

É comum, por exemplo, certas instituições esperarem resultados muito rapidamente ou "entregarem os pontos", muito cedo. Grande parte das Agências na "Guerra contra a Pobreza" fizeram exatamente isto. Também há organizações que demoram demais para encarar o fato de que determinado programa não tem futuro.

Nossas políticas com relação ao Vietnam, tanto civis como militares, provavelmente pertencem a este grupo. Só se pode aprender por feedback e nós sabemos que o feedback dos resultados sempre ajudam a melhorar nossa capacidade e eficácia. Sem isto, no entanto, as limitações, os pontos fracos, e a incerteza tendem a dominar. Sem aprender por meio dos resultados, qualquer organização, como qualquer indivíduo, inevitavelmente vai deteriorando sua capacidade de desempenho. Apesar disso, na maioria das instituições de serviço público as funções do feedback, ou não existem ou são vistas com ceticismo. Se os resultados não ocorrem conforme as expectativas, são frequentemente descartados como irrelevantes; são vistos como ignorância da clientela; como reacionarismo obscurantista do público, ou, pior de tudo, evidência de que se precisa "fazer outro estudo". A maioria das instituições de serviço público, governamentais ou não, concentram-se no orçamento. Seguir o orçamento é um indicador de zelo, não de resultados. Para avaliação do orçamento deve-se manter paralelamente parâmetros de resultados esperados e análise sistemática de gastos e esforços. De outro modo a Agência canaliza cada vez mais seus esforços para objetivos sem resultados, tornando-se prisioneira de suas próprias limitações, fraquezas, incertezas, em vez de se beneficiar de sua própria força.

6. O último, mais danoso e mais comum dos pecados mortais do administrador público é a resistência a abandonar. Este, sozinho, é a melhor garantia de fracasso a curtíssimo prazo.

A teoria política tradicional, aquela herdada de Aristóteles, ensina que as tarefas de governo fundamentam-se na natureza da sociedade civil e, por isto, são permanentes: defesa, justiça, lei e ordem. No entanto, muito poucas das tarefas da administração pública, realizadas por instituições governamentais ou não, tais como hospitais, Cruz Vermelha, Escoteiros, ou universidades, são desta natureza. Quase todas foram inventadas pelo homem sem base nas necessidades essenciais da sociedade, e a maioria são de origem recente.

Todas, no entanto, compartilham um destino comum: perderão relevância diante de uma crise. Tornar-se-ão sem importância porque as necessidades a que se destinam suprir deixarão de existir ou se mostrarão sem urgência. Perderão seus objetivos porque as necessidades antigas aparecerão de maneiras tão diferentes que tornarão obsoletos os atuais arranjos, formas, pertinências e políticas. O grande problema ambiental de 1910, por exemplo – e havia um perigo real –, era a horrenda poluição provocada pelos cavalos com seus fedores e dejetos, líquidos e sólidos, que ameaçavam soterrar as cidades daquela época. Se tivéssemos a mesma consciência ecológica que temos hoje, teríamos nos arreado de tantas agências que em apenas dez anos se tornariam totalmente sem sentido e, com certeza, nestes dez anos redobriariam seus esforços em busca de algo já sem saber o quê. Na verdade, um programa perde a razão de ser quando falha em produzir resultados a despeito de todos os esforços, como acontece atualmente com os programas de bem-estar nos Estados Unidos. Finalmente – e mais importante ainda – um programa torna-se desnecessário quando alcança seus objetivos. Em grande parte, o motivo por que temos hoje uma confusão em torno dos programas de bem-estar é o fato de termos mantido os programas do New Deal depois de estes terem alcançado seus objetivos por volta de 1940 ou 1941. Os programas do New Deal foram feitos para resolver os problemas causados pelo desemprego temporário de profissionais especializados (quase todos brancos) chefes de família. Não precisa ser adivinho para prever o que aconteceria a estes programas quando dirigidos a problemas totalmente diferentes causados em grande parte por movimentos de massa organizados por mulheres negras de vida urbana 10 ou 15 anos mais tarde.

A presunção principal das instituições de serviço público, governamentais ou não, é a imortalidade. É uma presunção tola. Esta pretensão condena a organização e seus programas à pobreza de desempenho e resultados. O único pressuposto racional

é que qualquer programa de serviço público, cedo ou tarde – de preferência cedo –, cumpra sua utilidade, pelo menos quanto à sua forma e políticas. Qualquer programa público que não se conduzir tendo em vista a sua extinção, brevemente se tornará incapaz do desempenho para o qual foi criado. Em sua roupagem original não produzirá resultados; os objetivos deixam de ser importantes, mostram-se inatingíveis ou já foram obtidos. De fato, quanto mais bem-sucedida for uma agência de serviço público, mais rápido se tornará desnecessária. Se continuar existindo tornar-se-á um empecilho ao bom desempenho ou, no mínimo, um embaraço.

Assim, o administrador público que busca resultados e bom desempenho terá de prever em sua organização uma estratégia de retirada. Terá de aprender a perguntar-se, de vez em quando: “Se não já estivéssemos fazendo isto, considerando o que sabemos agora, começaríamos?” Se a resposta for **não**, é melhor perguntar: “Como faremos para sairmos disto?” ou, no mínimo, “como faremos para parar de desperdiçar mais esforços, mais recursos e mais pessoas neste assunto?”.

II

Evitar estes seis “pecados mortais” provavelmente não garante melhores resultados nas organizações de serviço público, mas é um pré-requisito. Para ser claro, não há nada de misterioso sobre estes “sins” e “nãos”. São simples, elementares, de fato, óbvios. Mas, como todos na administração pública sabem, a maioria dos administradores cometem a grande parte destes “pecados” o tempo todo, ou melhor, todos os cometem o tempo todo.

Uma razão é a simples covardia. É “arriscado” declarar metas atingíveis, concretas e mensuráveis – ou assim prega a sabedoria popular. Também é pouco elegante, rasteiro e simplório dispensar patrocinadores e doadores. A frase “a melhor assistência médica do mundo” tem mais apelo do que “qualquer caso de urgência será atendido por uma equipe de enfermeiras especializadas em três minutos”. Portanto, estabelecer prioridades parece sempre mais perigoso. Arrisca-se à ira daquelas pessoas que realmente não têm interesse em energia elétrica ou fertilizantes, mas querem proteger interesses pessoais mesquinhos. Naturalmente não se sobe na burocracia, a menos que se gaste um bilhão de dólares e se empregue um exército de burocratas. “Gordo é bonito”.

Talvez sim, mas a experiência não corrobora esta visão comum. Os administradores do serviço público que assumem o estabelecimento de metas, prioridades ordenadas e concentração de recursos (o administrador público que costuma perguntar: “qual o menor número de pessoas de que precisamos para alcançar nossos objetivos?”) podem nem sempre ser populares, mas são respeitados e raramente têm maiores problemas. Talvez não cheguem tão longe em suas carreiras políticas quanto aqueles que colocam a popularidade acima do desempenho, mas, no final, são deles de quem nos lembramos.

III

Talvez mais importante do que a covardia como explicação da tendência atual de a administração pública envolver-se tanto com políticas sem resultados seja a falta de compromisso com o desempenho na teoria da administração pública.

Por um século, desde a Guerra Civil até, aproximadamente, 1960, o desempenho das instituições de serviço público e seus programas, nos Estados Unidos, era plenamente aceito. Isto porque, parece, os administradores, por algum motivo, ainda não tinham aprendido a cometer os “pecados mortais” aqui descritos. Por consequência a administração pública como disciplina (disciplina peculiarmente americana, diga-se de passagem) não tinha razão para preocupar-se com o desempenho e resultados. Isto não era problema. O foco de interesse era o processo político, ou seja, o estudo de como surgem os programas públicos. **Quem Ganha o Quê, Quando, Como?**, livro clássico de Harold Lasswell, de 1936, focaliza especificamente os aspectos políticos da administração pública americana e seus desafios à teoria política tradicional. Outro enfoque era de procedimento: “o ordenamento da conduta nos negócios de governo”. Era uma preocupação necessária em um país como os Estados Unidos com pouca ou nenhuma tradição e experiência e que de um momento para outro teve de criar grandes programas de serviço público, iniciando com a Primeira Guerra Mundial, em seguida com o New Deal, e finalmente com a Segunda Guerra Mundial. Foi preciso desenvolver todas as fases do que hoje chamamos “gerência”: pessoal, orçamento, organização, e assim por diante. Mas estes são aspectos internos. Agora devemos, com todo empenho e trabalho sistemático, tornar as nossas instituições de serviço público produtivas, fazê-las alcançar os objetivos necessários.

Como mencionei, por um século, entre a Guerra Civil e, aproximadamente, 1960, o nível de desempenho das instituições de serviço público não foi questionado. No entanto, nos últimos 20 anos o que não tem sido questionado é o crescente declínio deste desempenho. Grandes programas têm sido propostos, estão até sendo debatidos, alguns acham-se em ação, mas poucas pessoas esperam que produzam resultados.

O mau desempenho das instituições de serviço público pode bem ser apenas um sintoma. A causa parece mais profunda. Seria uma crise nos próprios fundamentos e pressupostos daquilo de que a Idade Moderna mais se orgulha de haver conseguido: o governo nacional.

Sem dúvida, o mau desempenho das instituições de serviço público, em si, é um dos fatores que mais contribuem para o desprestígio do governo. Evitar os “pecados mortais” apenas alivia os sintomas do mal que aflige o governo moderno, mas pelo menos sabemos como conseguir este alívio.