

A Administração Pública e a História

por **E. N. GLADDEN**, publicado na "Revue Internationale des Sciences Administratives", vol. 38, n.º 4, 1972.

Traduzido por **Vera D. G. Côrtes**

A administração pública como matéria para ensino ou estudo é prejudicada de maneira lastimável pela ausência de um método ou fator de coordenação universal. Este artigo visa a sugerir que, dentre as formas gerais e possíveis de tratamento do assunto, mesmo quando limitado a países isolados, o ângulo histórico é o mais promissor. Existem, de fato, muitas obras históricas excelentes sobre administração pública em países ou períodos determinados ou sob aspectos específicos, porém há poucos estudos de caráter global.

Inicialmente é preciso identificar administração pública como uma matéria em si mesma. Torna-se mais difícil fazê-lo devido à controvertida imprecisão de seu conteúdo e de suas linhas de delimitação, bem como à conseqüente variedade de definições que lhe são atribuídas. Assim, alguns ainda usam o rótulo como sinônimo de todas as atividades do governo — ou seja, o lado prático da arte de governar; alguns restringem seu emprego às operações administrativas dos setores executivos do governo; outros o limitam à contribuição de funcionários para aspectos de formulação de diretrizes dos negócios públicos; e há muitas outras interpretações. Os manuais sobre a matéria variam amplamente em suas definições e seu alcance, muitas vezes tratando de questões que têm mais a ver com governar em seu sentido político mais lato do que com administrar em seu sentido técnico mais estrito, e quase invariavelmente emprestando pouca atenção às questões de técnicas, seja porque elas não interessam ao próprio autor seja porque provavelmente não interessarão ao público leitor em geral. Problemas e confusões análogos surgem, mais adiante, na diferenciação entre governo e política e, por sua vez, entre política e o contexto social mais amplo. Isso é, evidentemente, inevitável uma vez que todos esses rótulos ignoram de forma

arbitrária áreas da atividade humana que, por conveniência, têm de ser consideradas abrangidas, embora na realidade qualquer dessas exclusões provoque distorções, não importa o quanto sejam exigidas em benefício do estudo. O pensador e o leitor experientes se dão conta desse fato, porém há estudantes e leitores que não o percebem e são, em conseqüência, vítimas de muita confusão. É esta uma razão básica para que se procure garantir que a informação sobre o contexto amplo esteja prontamente à disposição de quem a buscar após haver adquirido conhecimentos sobre qualquer matéria. As crescentes ramificações da administração pública no mundo moderno identificam-na como uma atividade para a qual esse conhecimento coordenador tem especial importância.

A administração é apenas uma das atividades do governo. O próprio governo cobre uma larga faixa de atividades, desde formulação de diretrizes, elaboração de leis, comando, execução, manutenção da ordem e adjudicação, até numerosos atos de participação comunitária. Essas diversas atividades são tradicionalmente distribuídas entre os três grandes poderes concebidos pelo filósofo político — executivo, legislativo e judiciário — como esferas separadas, muito embora, a despeito da largamente aceita doutrina da separação dos poderes, não seja possível atribuir cada uma de forma exclusiva a seu ramo equivalente de governo. Além disso, a classificação tripartita não prevê atos de participação comunitária que ocorrem fora da esfera governamental, embora nela interferindo, que têm importância crescente, principalmente nas democracias.

Enquanto os ramos legislativo e judiciário desenvolvem atividades razoavelmente diretas e de forma geral bem compreendidas — embora mesmo essas tendam a criar serviços suplementares — a esfera denominada "executivo" possui muitas facetas, é mal definida e está longe de ser homogênea. Assim, dentre as funções específicas mencionadas acima, são essencialmente executivas a formulação de diretrizes, o comando, a execução e a manutenção da ordem. Na realidade, o próprio executivo (ao qual freqüentemente se limita o termo "governo" para distingui-lo do legislativo e do judiciário) exerce poderes legislativos e judiciários, enquanto ambos Legislativo e Judiciário podem exercer funções que por definição seriam atribuídos a um dos outros.

Essa ampla faixa funcional tampouco esgota o quadro de complexidade governamental, pois o governo atua em diferentes níveis, que são determinados pela densidade populacional, área geográfica e outros fatores próprios da comunidade governada, dividindo todas as unidades políticas, exceto as menores, em níveis centrais e locais, cada unidade com sua própria diversidade de funções, de forma que é perfeitamente lógico separar as esferas central e local em um estudo amplo. Em comunidades maiores há também níveis intermediários nos âmbitos estadual, provincial ou regional, com problemas pró-

prios e funções que se superpõem às esferas normais central e local da administração governamental. Em cada um desses níveis a administração pública, embora sujeita aos mesmos princípios gerais, tem seus próprios problemas particulares para resolver. A essas esferas de atividade administrativa se deve acrescentar os campos de cooperação internacional e supranacional, que sempre foram importantes e que o são cada vez mais atualmente.

Finalmente, a amplitude da autoridade governamental varia com a natureza da sociedade governada e com as esferas e técnicas às quais os governantes estão vinculados por diferentes razões. De uma forma geral, o aumento da escala e complexidade das instituições significa que é desejável, mesmo em sistemas totalitários, deixar-se as áreas de atividade mais amplas possíveis nas mãos dos indivíduos, embora monopólios essenciais tenham de ser sujeitos a controles — e talvez administração — estatais, com o resultado de que a área na qual o governo é chamado a decidir sobre prioridades relativas está sendo permanentemente ampliada. Os governos estão sendo cada vez mais compelidos a participar em esferas anteriormente consideradas como estando fora das atribuições da administração pública e a estabelecer órgãos sob controle estatal adequados para organizar e administrar as atividades em questão.

Tudo isso ocorre em escala universal e é perfeitamente identificado pelos estudantes de administração pública. Não é mais possível — se em algum tempo o foi — traçar o limite, segundo algum princípio, entre atividades governamentais e privadas, embora os filósofos políticos muito se divirtam oferecendo soluções para a questão.

Se considerarmos a administração pública, como penso que devemos, como dedicada às atividades administrativas do governo, torna-se claro, pelo que foi dito até aqui, que ela não pode ser confinada a apenas um de seus ramos, expressamente o Executivo, mesmo se é nele que a atividade administrativa está concentrada de forma mais intensa e, poder-se-ia acrescentar mais importante. Evidentemente os ramos legislativo e judiciário têm necessidades administrativas importantes, que a administração pública deve ser capaz de satisfazer.

Conseqüentemente, portanto, mesmo que aceitemos a proposição de que a história oferece o melhor enquadramento para dar coerência aos estudos de administração pública, ainda assim temos diante de nós o problema de estabelecer um sistema coerente de padrões para tal diversidade de atividades e tratamentos. Acima de tudo há dois fatores, decorrentes da natureza da administração pública, que têm de ser tomados em consideração, a saber (1) sua característica de parte integrante do governo e (2) sua subordinação essencial nesse contexto.

(1) Embora seja verdade que não são muitas as histórias universais sobre governo, sem dúvida devido sobretudo à grande diversidade da matéria, é não obstante um fato que as histórias gerais se ocupam inevitavelmente de governo e, sempre que o contexto o requer, incluem incidentalmente boa quantidade de informação sobre administração pública e seus responsáveis, especialmente sobre estes últimos quando eles são suficientemente importantes. Tal é sem dúvida o caso, por exemplo, da "História da Inglaterra" da Universidade de Oxford, na qual, em cada um de seus dezesseis volumes, é dedicada bastante atenção, embora de maneira variável, a esses assuntos, ainda que, obviamente, o quadro administrativo apresentado, porque é acessório do tema principal, seja inevitavelmente retalhado, se não desconjuntado. Nessas obras de história, por mais detalhadas que sejam, só através de uma busca cuidadosa é possível discernir um quadro, ainda que genérico, da esfera administrativa. Não há razão para que fosse de outra forma, pois uma ênfase indevida sobre aspectos administrativos forçosamente desequilibraria a linha principal da narrativa. Há de fato algumas histórias especializadas que tratam de certos temas ou setores administrativos que, tomadas em conjunto — se assim podem ser consideradas — cobrem uma grande parte do terreno mais amplo. Uma parcela do problema reside em coordenar essas narrativas especializadas e em preencher as lacunas sempre que possível.

(2) Devido à subordinação essencial da administração e ao fato, portanto, de que ela não subsiste por si mesma — a administração pela administração, por assim dizer — sua história não deveria ser tão tendenciosa a ponto de criar a impressão de que ela é uma matéria básica ou fundamental. A história da administração pública precisa ser relacionada com o governo em seus muitos aspectos. Como trata de um tema especializado, esse tipo de história normalmente só terá interesse para o especialista, mas devido ao vasto impacto que tem hoje a administração pública sobre quase todo campo da atividade humana torna-se cada vez mais necessário que ela seja compreendida de uma forma ampla.

No presente contexto há um empreendimento norte-americano que tem uma significação especial. A necessidade de uma atitude mais coerente e realista em relação à história administrativa é ressaltada em "Perspectives on Administration: The Vistas of History", de G. D. Nash, do Instituto de Estudos Governamentais da Universidade da Califórnia, em Berkeley, onde a matéria está sendo estudada de forma intensiva. É óbvio que não há uma fórmula fácil para a seleção de pontos de vista satisfatórios a partir dos quais se possa compor com êxito uma história geral da administração pública. Ao examinar, de maneira intelectualmente provocadora, as principais possibilidades, Nash propõe uma quantidade de formas possíveis de tratamento. Essas formas de tratamento — caracterizadas como "perspectivas" — abrangem a Institucional Funcional, a do Serviço Público, a Biográfica, a Psicológica, a An-

tropológica, a Histórica, a Empresarial, a Ecológica e a Intelectual, todas as quais têm sido adotadas por autores que tratam de tópicos administrativos especializados, e nenhuma das quais é, nem pode ser, separada nitidamente do resto.

Já existem histórias de administração pública, confinadas a certos campos especializados ou constituindo elementos importantes em obras de natureza mais geral, em atividades universais como Finanças Públicas e Diplomacia, e as histórias universais certamente se poderiam especializar em Administração Governamental Central, Administração Governamental Local ou administração de atividades governamentais como Polícia, Obras Públicas, Forças Armadas, Tributação, Comunicações, Educação e Colonização, para só mencionar algumas que ocorrem prontamente, todas questões que, na realidade, têm sido da responsabilidade de órgãos públicos desde os primeiros tempos.

Duas conclusões importantes do resumo final do trabalho de Nash podem ser citadas com proveito :

"Os historiadores podem fornecer aos técnicos material mais diversificado em sua origem, mais profundamente enraizado na experiência humana e extraído de um período de tempo mais longo, do que o material fornecido pela pesquisa empírica contemporânea".

"Talvez ainda não tenha chegado o momento para que se façam amplas generalizações em história administrativa. Não seria preferível, atualmente, nos limitarmos a teorias e coleta de dados de curto alcance, que nos habilitarão a começar a montar uma sólida estrutura intelectual?"

A essa altura, o recente artigo de Guy Thuillier e Jean Tulard sobre "Problemas da História da Administração" ("International Review of Administrative Sciences", n.º 2/1972, pgs. 128-132) traz uma valiosa contribuição para o problema ao cobrir um colóquio realizado em Paris sobre o tema da história administrativa francesa a partir de 1800. Seu resumo de seis princípios que devem ser seguidos pelo historiador administrativo em seu tratamento da matéria merecem estudo cuidadoso, porém um deles deve ser contestado logo de início. É o princípio de que esse tipo de história depende de um método regressivo pelo qual a experiência atual fornece o quadro de referência para a interpretação do passado. Isso significa que o historiador administrativo não pode ser objetivo. Tal atitude constitui uma fraqueza insidiosa contra a qual os historiadores têm de lutar em todos os campos. Na verdade, é muito difícil nos colocarmos na posição de outrem, especialmente quando esse outrem já morreu há muito tempo e a informação que restou é inadequada, senão inexistente. Porém o historiador tem sempre de fazer um esforço, agindo como artista quando a ciência tiver pouco a transmitir. De outra forma será impossível descobrir as tendências subjacentes que podem

fornecer ao presente úteis sinais indicadores para o futuro e que justificam olharmos para trás. A história que funciona de forma regressiva, como sugerido, pouco mais pode fazer do que confirmar nossos erros ao invés de nos ajudar a descobrir porque erramos de maneira tão persistente.

Este autor já havia encontrado todos esses problemas ao projetar sua "A History of Public Administration" (que deverá ser publicada por Frank Cass, Londres*) e dificilmente poderia declarar haver encontrado respostas satisfatórias.

A princípio parecia que uma história universal de administração pública teria de ser situada no contexto da atividade principal — o governo — bem como sobre um pano de fundo suficientemente amplo para cobrir tempo e espaço, um amplo quadro histórico. Ela teria, na realidade, de ser concebida em três níveis, a fim de cuidar (i) da essência da administração, (ii) de sua posição no governo e (iii) de um número mínimo de pontos indicadores históricos ou, por assim dizer, de mapas de referência.

Para cobrir toda a extensão da história universal — do homem das cavernas ao computador — ao longo dessas linhas ou, na verdade, de quaisquer outras, obviamente seriam necessários os esforços concentrados de uma grande equipe de especialistas, com tempo de sobra e muito apoio em dinheiro e recursos, e os resultados só poderiam ser expostos de forma adequada em uma longa série de volumes. Dificilmente seria tarefa para um pesquisador inadequadamente apoiado. De qualquer maneira, considero que é necessário dedicar muito mais esforço aos estudos de base antes de que se justifique o dispêndio de recursos maciços, embora esteja certo de que este dia chegará. Nesse meio tempo, simultaneamente como estudante e professor durante longos anos, senti que alguém deveria fazer uma tentativa, quanto mais não fosse para abrir a trilha na direção do grande esforço que acabei de prever.

Desejava que o estudo fosse universal, no sentido de não excluir do exame qualquer período, área ou aspecto da administração pública, na tentativa de cobrir toda a extensão da história da humanidade até onde ela é conhecida, ou seja, uma história mundial administrativa concentrada sobretudo nas atividades públicas, porém se ocupando de todos os aspectos da administração como um fator essencial nas atividades do homem, por assim dizer um fator de continuidade da sociedade. É claro que, para cobrir um tópico tão

* **Nota da Direção** — A obra já se encontra publicada: "A History of Public Administration, volume one — From the Earliest Times to the Eleventh Century and volume two — From the Eleventh Century to the Present Day, London, F. Cass, 1972.

vasto dentro do alcance razoável de um estudo de dois volumes, uma história desse tipo teria de ser altamente seletiva e episódica. Na verdade não há nisso nada de excepcional em relação à história universal que, mesmo quando empreendida em bastante detalhe, ainda deixa muitas lacunas e tende a apresentar uma solução na qual a informação disponível sobre incidentes e sistemas específicos varia grandemente desde o escasso, que faz pouco mais do que sugerir, até o abundante, que tende a colocar o quadro maior fora de perspectiva. No caso da administração a situação é ainda mais variável e episódica, pois ela é não só essencialmente anti-dramática como também, em sua maior parte, uma atividade não registrada (a despeito do fato de que se ocupa tanto de arquivos!). Conseqüentemente, uma história geral da administração pública tende a ter suas lacunas.

A questão seguinte a ser resolvida era a de se a história deveria ser escrita segundo um padrão e, em caso afirmativo, qual seria esse padrão. Tornou-se logo evidente que a informação existente sobre os diversos períodos ou níveis de atividades variava tanto que a adoção de um ponto básico ou padrão específico não só tornaria mais difícil a execução do projeto como um todo mas também, na verdade, aumentaria a pulverização do resultado. Diante da necessidade de uma solução generalista, era igualmente evidente que a história não deveria ser focalizada sob um ponto de vista administrativo especializado, tal como administração de pessoal, desenvolvimento de técnicas básicas ou controle de administração, e muitos outros que, mais adiante, poderiam oferecer ângulos promissores para estudos orientados num sentido específico.

Parecia portanto que havia seis amplas faixas que poderiam ser seguidas de forma proveitosa pelo estudo em geral, sem diferenciar com muita precisão ao se apresentar cada contribuição ou incidente. Eram elas:

(1) **Direção e Administração Superior**, responsável pela administração nos níveis de formulação de diretrizes. Este é o nível no qual se situa a maior parte da história administrativa e no qual a maioria dos historiadores e outros pesquisadores coloca os limites de seu interesse. É nele que os dirigentes e governantes transmitem suas decisões sob a forma de ordens a seus assistentes administrativos e onde estes últimos planejam suas atividades para estruturar e operar a máquina administrativa a fim de atingir os resultados deles exigidos. Evidentemente a linha entre os dois tipos de atividade nunca é nítida. Em sistemas mais simples os dirigentes normalmente têm uma participação ativa na administração, até em considerável profundidade, enquanto que em domínios mais amplos os dirigentes podem participar por opção, como no caso do Rei João da Inglaterra e de Felipe II da Espanha.

(2) **Função e Organização**, faixa que é uma extensão da (1). Aqui entramos no âmbito realmente administrativo, onde a função administrativa

(i) se está desenvolvendo a partir de sua forma original não-diferenciada como um fator de governo, (ii) se divide em atividades específicas através da divisão de trabalho, que tem sido um ingrediente fundamental de toda mudança social, e (iii) desenvolve a estrutura apropriada para dar forma e ativar os serviços que estão surgindo. A base funcional será determinada pelas diretrizes decididas pelos dirigentes, guiados por sua interpretação das exigências da situação e da disponibilidade de recursos, enquanto que a efetiva organização variará grandemente de acordo com o contexto social e o estilo de governo.

(3) **As questões de pessoal** adquirem importância tão logo o dirigente tem de selecionar assistentes e se tornam cada vez mais complicadas tão pronto ele tem necessidade de delegar parte de suas responsabilidades a substitutos ou representantes. Quando esses substitutos ou representantes se ocupam precípua ou inteiramente de administração, surge o verdadeiro mundo do funcionário e seria bastante lícito concentrar a história administrativa nas responsabilidades, nos poderes e nas condições de serviço desses funcionários. A consideração de questões de pessoal surgirá automaticamente tão logo o número dos auxiliares e empregados do dirigente tenha crescido o bastante para exigir regulamentação e administração especiais, e na prática tais questões crescem com as esferas abrangidas por (1) e (2) e delas formam parte. Assim, os governantes se têm ocupado, desde os primeiros tempos, de problemas de seleção, finalidade e controle de designações, disciplina, recompensa e destacamento ou dispensa de seu pessoal, de maneira que escrever história administrativa puramente do ponto de vista do funcionário não é de forma alguma invulgar, embora se deva confessar que os resultados são comumente um pouco desinteressantes. Não obstante, à parte das questões puramente analíticas que precisam ser esclarecidas, há que considerar temas como inspiração e competência profissional de funcionários e de suas relações tanto com os dirigentes como com o povo.

(4) **As técnicas** adotadas por funcionários públicos terão de ser tidas em mente em cada um dos capítulos anteriores, além de o serem por si próprias. Elas incluem não só as técnicas administrativas básicas em sua forma especificamente pública, mas também as atividades dedicadas ao fornecimento da ampla gama de serviços por que são responsáveis os governos e seus órgãos auxiliares. Antes de ampliar o alcance de suas atividades, os governos têm de assegurar-se de que há pessoas disponíveis que são capazes de por em prática as técnicas necessárias, se não dentre os funcionários e empregados então no meio da comunidade, como, por exemplo, os embalsamadores no Antigo Egito e os escribas na Europa Medieval.

Uma história interessante pode ser baseada no desenvolvimento de processos administrativos, em sua aplicação ao setor público e, em especial,

na escrita e meios de escrita, impressão, guarda de arquivos, desenvolvimento de comunicações elétricas, equipamento de escritório, e assim por diante. Não devem ser excluídas as técnicas de natureza semi-administrativa ou inteiramente não-administrativa adotadas por órgãos públicos. Não é fácil estabelecer aqui uma linha divisória, dependendo da amplitude do governo e das atitudes em relação a ele em um período determinado. Deve-se considerar aqui um número de atividades que são desenvolvidas normalmente, embora não invariável nem unicamente, dentro da esfera oficial, tais como tributação, diplomacia, polícia, comunicações postais e forças armadas.

(5) **A Biografia** tem uma contribuição importante a dar. Na condição de instituição humana, o grupo de funcionários é composto por pessoas cujas atitudes, características, qualidades e deficiências são importantes para sua interpretação e avaliação adequadas. A biografia é portanto um auxílio essencial para cada um dos ângulos anteriores, muitas vezes a melhor fonte de informação sobre eles. Nos níveis mais altos não deve haver grandes problemas pois, através da história das vidas dos faraós, reis, grãos-vizires, sumos-sacerdotes e figuras semelhantes, pode-se extrair muita informação sobre suas atividades administrativas, embora as atividades dos personagens menores, os funcionários comuns, sejam registradas de maneira muito menos satisfatória. Neste caso não é tanto a destruição de material que existiu originalmente, mas o fato de que a administração como tal não é o tipo de atividade que induza os funcionários a registrar sua própria atuação. Eles tendem comumente a dá-la por conhecida. Esse tipo de registros pessoais tem sido escasso até os tempos modernos e os historiadores normalmente terão de se arranjar sem eles. Contudo, quando tal informação existir, ela deve ser meticulosamente preservada e os administradores deveriam, no futuro, ser encorajados a documentar suas atividades, embora se tenha de manter normas estritas e etiqueta oficial. É verdade, obviamente, que uma boa dose dessa informação pessoal pode ser extraída dos abundantes arquivos institucionais em muitos países, muitos dos quais ainda não foram examinados adequadamente ou só recentemente foram franqueados, como ocorreu com a recente redução na Grã-Bretanha do período vedado para exame de documentos do Gabinete de cinquenta para trinta anos. É preciso também levar-se em conta as relações de funcionários com membros do público em geral, cujas reações são muitas vezes mencionadas pelos historiadores, embora nem sempre seja claro que tais referências se baseiam em algo mais fidedigno do que relatos e boatos comuns. Aqui tocamos de novo na esfera consultora, que já ressaltamos como um acréscimo às três áreas tradicionais da atividade política.

(6) **A teoria** até aqui contribuiu pouco para o desenvolvimento da administração pública e está longe de se encontrar uma sólida filosofia da matéria. Sem dúvida muitas linhas de indagação estão sendo seguidas e parece

certo que se tem considerado um número de idéias maior do que o que chegou a ser impresso, em parte porque até agora não foi considerada uma questão de importância fundamental. Não obstante, além de obras de historiadores, filósofos e biógrafos que têm alguma relação com a matéria, subsistem alguns manuais de procedimento, códigos e regulamentos dos quais se pode derivar informação para auxiliar a formulação de uma teoria de administração pública em sua feição de atividade humana há muito estabelecida e em desenvolvimento. O cultivo intensivo dos aspectos históricos muito contribuirá para esse esforço.

Poder-se-ia dispor sem dúvida, em qualquer período fartamente documentado, de informação sobre todas essas seis faixas para delinear um quadro de referência histórica e governamental adequado para fornecer um retrato suficientemente detalhado da administração pública da época. Há porém muitas fases históricas que não dispõem assim de tal informação em todas suas dimensões. Mesmo que fosse disponível, qualquer tratamento de uma história geral teria de ser altamente seletivo para que pudesse ser executado. De qualquer forma, com tantas lacunas nos registros, os padrões dessa seletividade no momento seriam, em sua maioria, impostos a nós.

Ao equacionar minha própria solução para o problema de compor uma história geral, a seleção de contribuições individuais foi grandemente determinada por meu julgamento sobre sua adequação geral e não dirigido para qualquer aspecto específico. Uma das seis faixas pode predominar, porém comumente outras serão ilustradas pelo mesmo incidente ou pela mesma fase. Num sentido, mesmo que essa orientação não fosse imposta pela disponibilidade limitada de material, a utilização de uma espécie de holofote móvel permite dessa forma a apresentação da administração pública através dos tempos estendendo-se amplamente e mergulhando profundamente e, ao mesmo tempo, ajuda outros a indicar e localizar as lacunas que possam preencher. Ela visa também a encorajá-los a estender a amplitude da história em direções nas quais tenham um interesse especial e assim eventualmente contribuir para a formação de um quadro geral mais satisfatório.

Para concluir: este autor tem a firme convicção de que o desenvolvimento de uma escola histórica em relação à administração pública ajudará a fornecer a professor e aluno uma visão melhor coordenada de sua matéria e uma percepção maior do que a que talvez tenha agora sobre onde se encaixa sua especialização própria. Num contexto mais amplo, ela deve também contribuir para acrescentar um grau de popularidade e compreensão a uma matéria que é do interesse de todos mas sobre a qual muitas são as concepções equivocadas.