

Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa

(Tradução de Francisco Burkinski e Mariza Motta)

(Ensaio de um esquema analítico das noções fundamentais da Organização Administrativa)

Por GEORGES LANGROD

(Centro Nacional da Pesquisa Científica, Paris)

I

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

A — Os estudos consagrados à administração pública, qualquer que seja sua ligação sistemática no ensino, se distinguem no meio da família das Ciências Sociais por êsse traço lamentável que êles negligenciam quase que inteiramente de analisar as noções de base. Se assim o fazem, é de um modo fragmentário, sem nenhuma sistematização acidentalmente e sem penetrar até ao fundo dos problemas. Todo um plano de análise permanece assim inexplorado e quase que desconhecido. Contentamo-nos de utilizar algumas expressões já feitas, tiradas tal qual de outras ciências (mecânica) ou expressões técnicas (gerência dos negócios) e levados por êsse conteúdo “natural”, toleramos as confusões infinitas, os mal-entendidos semânticos e muitas vezes um verdadeiro caos terminológico.

Isto não nos surpreende, pois os estudos da administração pública nasceram repartidos e sua fragmentação rígida tornou-se tradicional. Cada um estuda portanto êsse objeto para seus próprios fins somente, desinteressando-se da base comum. O Jurista, representante da Ciência do Direito Administrativo — novo galho de conhecimentos jurídicos e entretanto já essencialmente conservador — explica as normas em vigor e sua aplicação, estabelece as instituições jurídicas, mas desdenha tudo aquilo que lhe parece “técnico”; pelo contrário, o “técnico” o “administrative scientist” (*Verwaltungskenner*), empreende tãda uma série de pesquisas empíricas, heterogeneas e com êste fim transpõe para seu domínio as noções conhecidas nos domínios relacionados sem pretensão de criar um quadro doutrinário próprio. Um e outro, assim como os representantes das ciências anexas, parecem evitar tãda vista de conjunto, cada um acrescentando sua contribuição própria à construção de um edifício comum, sem que os fundamentos e o estilo arquitetural do conjunto sejam conhecidos e respeitados. Êste conceito primitivo

mantém-se pela força da inércia na pesquisa e no ensino, perdemos de vista a reciprocidade indispensável das perspectivas e recortamos artificialmente o objeto da análise, se bem que um tal desmembramento exagerado seja intolerável nos pontos de vista metodológico e lógico. A especialização representa a figura de separação, fonte de incompreensão e de desperdício de forças, muitas vezes em desacôrdo entre as diferentes “ciências administrativas” (no plural!). Daí resulta que os fenômenos estudados, cuja relação escapa aos pesquisadores, — separados — arriscam-se de perder seu relêvo e de cair nas dimensões falsas, pois que êles deixam de ser concebidos como um todo integral.

E' sintomático que tal processo de “dissolução da Ciência Administrativa” (*Auflösung der Wissenschaft der Verwaltung*) já era lastimado em 1865 por um dos fundadores das Ciências, em língua alemã, do Direito Administrativo e da Administração Pública em Geral, Lorenz v. STEIN; (1) 88 anos se passaram e — apesar das transformações capitais em todos os domínios, o nosso aí compreendido, — continua numa difícil situação. Nós somos com efeito, testemunhas de uma repartição na escala continental, a Europa Continental, permanece fiel à sua tradição de estudos jurídico-administrativos (cuja gênese continua ligada ao desenvolvimento do “Estado de Direito”), a América e mesmo as duas Américas inclinam-se a monopolizar cada vez mais as análises da técnica administrativa *lato sensu*. Dêste modo às barreiras criadas historicamente (origens dêsses ramos de ensino) reforçadas pelo hábito tradicional, acrescenta-se infelizmente uma espécie de barreira geográfica.

Parece-nos que o melhor meio para contribuir a compreensão generalizada dêsse problema complexo e difícil, para provocar uma discussão pública e para pôr fim a certas contradições e hesitações de importância fundamental, seja a análise de noções de base, devidamente escolhidas conforme o papel que elas desempenham com respeito ao mecanismo administrativo moderno. Seria certamente prematuro à hora atual de salientar um plano ambicioso de tratado teórico geral de conjunto, mesmo sob a forma de um manual; o

(1) L. v. STEIN — Die Verwaltungslehre, Stuttgart, 1866, II parte *Die Lehre von der innern Verwaltung*, p. 30.

certo portanto que o momento se aproxima, onde uma tal obra de pioneiro se tornará indispensável. No momento a ocasião é de propor a unificação terminológica ajudando a desentulhar o terreno virgem. Trata-se de provar a proporção, as noções essenciais em curso, de fixar determinando-as, sem a ambição de fazer seja o que fôr de completo ou de definitivo e sem pretensão à originalidade. E' preciso confrontar, nessa ocasião, os patrimônios respectivos de ramos repartidos dos estudos da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos, afastando-se cientemente do quadro tradicional das soluções estereotípicas (limitadas intrinsecamente à uma dimensão sômente) e examinando com minúcias para descobrir as novas ou velhas perspectivas mas tradicionalmente negligenciadas.

Um tal ensaio, se tiver êxito e se em seguida for retomado e continuado, pode então auxiliar simultaneamente à sistematização da matéria estudada (graças à sua unificação reconsiderada e não se opondo em coisa alguma à uma especialização razoável) e a propagação do emprêgo rigoroso do método científico no nosso domínio (graças a um dispositivo terminológico e à uma classificação sistemática de noções fundamentais).

B — Empreendendo-se um tal esforço a título de ensaio e pesquisando o domínio que apressar-se-ia melhor, tanto pela razão de sua posição-chave dentro do mecanismo administrativo como pelo motivo da importância geral de seu cabedal terminológico para a Ciência Administrativa, parece-nos que aí houve ocasião de começar pelo conjunto dos problemas de organização. Com efeito, a organização constitui o verdadeiro sistema nervoso de toda administração, a armadura mesmo de cada mecanismo administrativo. E' surpreendente que na época contemporânea — tornou-se banal chamar a era da organização — é preciso explicar em detalhe a importância do aspecto "organizacional" dos fenômenos administrativos. E' portanto êsse domínio que pode facilmente servir de exemplo dos mal-entendidos e da incompreensão acima mencionados. Assim, por uma parte, os juristas tratam os fenômenos de organização de um modo ligeiro afogando-os nos arredores jurídicos ou jurídico-políticos (por exemplo: o "governo local"), tratando-os unilateralmente e exclusivamente do ponto de vista jurídico. Na ciência do Direito administrativo fala-se assim das alternativas: centralismo (centralização) e descentralização, concentração e desconcentração, — sem que sua apresentação seja sistematizada de modo adequado tanto pela relação ao conjunto da análise do mecanismo administrativo dado como à análise interna de cada uma dessas noções e alternativas (Cf. infra: nota 55). Por outra parte, a Ciência Administrativa Pública norte-americana, consagrando uma grande parte de seu esforço analítico aos problemas da organização, tolera uma extrema confusão tanto quanto ao fundamento

como quanto ao vocabulário: os autores empregam a noção "organização" promíscua em seu sentido diferente, a atitude de uns não excede ao "engineering approach" (a maneira daquele de Urwick ou de Gülick), a atitude dos outros se concentra por outra sôbre a "organizational behaviour" (à maneira das análises de H. A. Simon relativas à psicologia das relações humanas). (2) Uns tratam sômente da discriminação estrutural, os outros da proliferação funcional. (3) Alguns estabelecem no abstrato os "princípios de organização" (a organização sendo o *genus* e a administração a *species*, (4) outros se opõem vigorosamente àquilo que a organização constitui "per se" um campo

(2) O primeiro desses conceitos está fundado sob as analogias, com a mecânica antes que aquelas de ordem biológica. Procurando-se uma certeza absoluta (devida às experiências mais numerosas e consideradas como dignas de fé) e uma terminologia mais precisa, os partidários desse ponto de vista dedicam todo o seu esforço analítico ao aspecto inteiramente técnico deixando de lado os aspectos de psicologia coletiva e individual (exemplo típico: Comstock Glaser Administrative procedure, A practical Handbook for the Administrative Analyst (N. Y., 1947)). Aplica-se às vezes aos fenômenos administrativos as fórmulas matemáticas negligenciando-se toda base psicológica (ex: a teoria do "Span of Control" de Graicunas em Relationship in Organization publicado por GÜLICK, Papers on the Science of Administration, N.Y. 1937, p. 184 e ss.)

O segundo desses conceitos encontra-se no livro de SIMON — *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (N.Y., 1948) e naquele de Simon, Smithburg e Thompson *Public Administration* (N.Y. 1950, p. 79 e ss.) A análise dos processos psicológicos pondo em evidência as atividades administrativas e esclarecendo a idéia dos problemas de organização à escala superior assim como as relações entre administração e política, se encontra nos esquemas de WILLIAM BROWNRIGG — *Decisão, Administração e Utilização*, em *The Human Enterprise process. A Concept and an Analysis* (Michigan, 1951) ou de Britannique Oliver Sheldon: *Administração, Direção e Organização*, em *The Philosophy of Management* (Londres, 1930).

Raramente a análise científica abrange cientemente os fatores mecânicos e psíquicos (ligando-se assim, como por exemplo a medicina psicossomática moderna, conforme os conceitos de Sócrates e Platão, os fenômenos, separados durante séculos, do corpo e da alma. A título de exemplo podemos indicar os trabalhos de J.M. GAUS — *A Theory of Organization in Public Administration* (in *Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1936) ou de J.D. MULLET — *Working Concepts of Organization* (dans *Elements of Public Administration*, F.M. Marx éd., N.Y., 1946, ch. 7).

(3) O conceito estrutural, como predominante, se encontra por exemplo na obra de ALBERT LEPAWSKY: *Administration e The Art and Science of Organization and Management* (N. Y., 1949, pp. 219 e ss.). Quanto à análise funcional, cf. as observações comparativas de C. GLASER (*op. cit.*, p. 36 e 49). Os partidários desse último ponto de vista, seguem o exemplo de FAYOL, o único autor europeu nesse domínio verdadeiramente reputado e imitado nas Américas, que em sua "teoria administrativa" aplicado ao Estado, não abordou o aspecto estrutural do problema e se contentou de considerar a ação (operações essenciais de todo empreendimento). Cf. crítica de L. URWICK, *Papers on the Science of Administration*, *op. cit.*, p. 101 e ss.

(4) Cf. E. O. STENE — *An Approach to a Science of Administration* (na *Amer. Polit. Science Rev.*, n.º 34, 1940, p. 1124 e ss.).

distinto de investigações. (5) Uns não fazem a mínima distinção entre a organização pública e a organização privada, outros as separam. (6) Alguns se contentam de descrever e de analisar os laços formais da organização, outros acentuam a importância daquilo que eles denominam "informal organization". (7) Para alguns os conceitos de organização são estáticos, para outros — ao contrário — no seu desenvolvimento típico. (8)

Poderíamos identificar ainda muitos outros conceitos, "a Ciência administrativa esteve sempre na mesma fase que a economia na época de Adam Smith e Ricardo; perde-se portanto muito tempo para criar e experimentar os conceitos e a terminologia e não há sempre uma solução para tais problemas". (9)

Tôdas essas negligências e confusões, lembrando-nos a época "cameralista" do século 18 na Europa, manifestam-se apesar do fato que o conceito de "organização na administração" ter sido articulado há mais de um século, (10) antes que a ciência administrativa e a ciência do Direito administrativo surgissem. Não se sabe onde — em que quadro de conhecimentos estudá-lo e qual o papel que lhe cabe. Inúmeras considerações de ordem filosófica, (11) sociológica (12)

(5) A favor da "Ciência da organização" ao mesmo tempo que objeto próprio de estudos (*pure theory of organization*) pronuncia-se por ex., J. D. MOONEY — *The Principles of Organizations* (in *Papers in the Science of Administration* de Gulick e Urwick, N.Y., 1937, p. 91 e ss.). Ponto de vista oposto: G. A. GRAHAM *Reorganization, A Question of Executive Institutions* (na *Amer. Pol. Science Rev.*, August 1938, p. 708 e ss.).

(6) A favor da identificação. Stene (*op. cit.*, *ibid.*). Pelo contrário, por ex., E. PENDLETON HERRING em *Logomachy and Administration* (no *Journal of Social Philosophy*, vol. 2, 1937, p. 99 e ss.) sublinha as diferenças mas desdenha a cooperação de interesses e a aplicação dos 2 métodos de uma vez.

(7) Cf. FRITZ M. MARX em *Elements of Publ. Administration* (*op. cit.*, p. 294).

(8) Cf. C. GLASER (*op. cit.*, cap. V: *Organization and procedure*, p. 49 e ss.).

(9) *IBID.*, p. 48. Lembremos ainda as observações de RUSSEL ROBB (no *Processes of Organization and Management*, C. Secker-Hudson ed., Washington, 1948) relativas à organização como meio e não como fim em si mesmo.

(10) Foi em 1932 que CHARLES BARBAGE, professor de matemática em Oxford (*On the company of Machinery and Manufacture*) vê na organização a economia da "maquinária"; em 1835 um outro inglês, ALEXANDRE URE, estudava-a como "filosofia do empreendimento." Na mesma época na França, Chaptal (*Industrie française*, 1819) acentua com insistência o papel do fator de organização em toda gestão coletiva. Foi no decorrer do século XIX e que se aprofundou e se estabelece a noção de organização, analisada por LITRE em 1859 e aceita em seguida pelo *Fayolismo* e o *Taylorismo* como um dos pontos de partida.

(11) Cf. p. ex. Lord BERTRAN RUSSEL — *Freedom versus Organization*, N.Y., 1934 ou F. JUENGER (*The price of progress*, N.Y., 1941).

(12) Cf. p. ex. J. BURNHAM: *The Managerial Revolution*. N. Y. 1948.

ou política, (13) tornam esse problema ainda mais complexo e menos claro. Está ainda obscura uma das partes cruciais de nosso objeto de estudos, diminuindo o valor educativo do conjunto e contribuindo poderosamente para o prolongamento do período pré-científico de seu desenvolvimento.

Não há motivo aqui de entrarmos em detalhes desse verdadeiro "ametodismo", se bem que o assunto os mereça plenamente. Tratem-se de uma espécie de teste abordando alguns problemas semânticos de um domínio que comporte as noções cuja importância o transcende.

I

A organização é uma disposição sistemática de relações mútuas de grupos e indivíduos cooperando em diferentes níveis do mecanismo dado na execução de uma tarefa comum e reunidos por uma série de laços estruturais e funcionais variados. Levando-se em consideração as diferentes "dimensões" e os aspectos predominantes de soluções escolhidas, temos a ocasião de observar muitos sistemas de organização, aplicados nas administrações públicas, sejam alternada ou conjuntamente. Os elementos essenciais dos ditos sistemas são conhecidos, mas são geralmente considerados de um modo fragmentário, parcialmente, sem uma observação de conjunto e nos levam a uma extrema confusão terminológica. Torna-se necessário então, experimentar tais elementos, delimitá-los e reagrupá-los. Abordando-os "de cima" e não isoladamente. O resultado final de tais tentativas deveria desenvolver as perspectivas: as relações sejam omitidas, negligenciadas ou mesmo que não sejam tratadas em conjunto, devem constituir assim o objeto da análise; não nos contentando somente com a perspectiva vertical, devemos analisar os fenômenos colocando-nos na perspectiva horizontal ou diagonal, o que possibilitaria apresentá-las com um novo aspecto. Simultaneamente com esse cuidado primordial de sistematização, tratemos de pôr em ordem semântica e lógica o que atualmente permanece caótico; escolhendo as denominações para cada um dos sistemas analisados, sugerimos um compromisso terminológico e necessariamente uma unificação. Lembremos que esse esforço de uma disposição terminológica parece tanto mais justificável e urgente, que as noções em questão, sendo estas essenciais para o domínio da organização, encontram-se também em outros domínios, com numerosas repercussões em todo campo de investigações administrativas. Quanto à sistematização, apresentamos adiante, um esquema de 14 noções fundamentais da organização administrativa. Esse esquema deveria constar no fim desse ensaio, como ilustração dos resultados da análise empreendida. Mas ele o precede

(13) A doutrina comunista, em seu conceito "totalizador", identifica toda a Administração com a organização. Cf. já nesse sentido: Marx e Engels: *Oeuvres*, t. 3, p. 12, ed. russa).

com o fim de facilitar a orientação do leitor. Esse esquema dispõe em certa ordem, situando essas 14 noções (14) que caracterizam os diferentes sistemas de organização e as suas combinações possíveis, de um modo que o autor considerou como o mais lógico. Assim, é preciso acentuar bem os elementos de base de cada sistema de administrar e ao mesmo tempo de tornar mais facilmente acessível o quadro de conjunto onde as diferentes variantes de métodos se acham agrupados. No mesmo esquema constam também todas as "situations types". Sabemos que é impossível condensar todas as eventualidades possíveis e que outras situações e sistemas podem existir ou surgir; mas tal esquema dá ao leitor a idéia das variedades de sistemas de organização que estão em vigor atualmente.

Quanto à terminologia, não se trata aqui de introduzir novos termos. Nós trabalhamos com a primeira matéria lingüística já utilizada, mas atualmente confusa. Será preciso então definir as situações, escolher as etiquetas terminológicas mais adequadas, (15) deixando aos outros o encargo de julgar a escolha sugerida e o emprêgo, determinando em última análise a terminologia adotada ou rejeitada, a despeito de suas qualidades ou desvantagens. Na intenção do autor esse estudo deve acabar com os mal-entendidos constantes provenientes da "tirania das palavras" não coordenadas. Ao mesmo tempo, ele deve permitir o estabelecimento de uma terminologia não particularista: esclarecendo as noções em curso tanto na Europa como nas duas Américas, poderíamos adiantar a ocasião de uma unificação dos termos sobre o plano internacional graças a um grande intercâmbio de opiniões e somente uma tal unificação corresponderia às necessidades da pesquisa-científica e do ensino. É verdade que até agora não há um acôrdo terminológico, mesmo em plano nacional, na Europa e na América; mas é possível que tal compromisso em um plano internacional seja mais fácil atingir? Não esqueçamos que essa terminologia é por toda parte de origem latina quanto à linguagem e (pelo menos em sua maior parte) extraída da mecânica; por conseguinte, empregamos em todas as línguas quase os mesmos termos e somente a pronúncia das palavras é que difere ligeiramente. Algumas noções contidas no esquema, correspondem ao costume geral do continente europeu (noções 1.11 e 1.21) e — pelo menos parcialmente (antes de tudo quanto às noções 1.11) — também na Inglaterra: esse uso já é antigo, tradicional e absolutamente geral nos limi-

tes geográficos do continente europeu. O emprêgo das mesmas noções nos Estados Unidos e — graças à uma influência preponderante desse país — na América Latina, parece particularmente confuso, como nos mostrará a análise que se segue. Há motivo, portanto, de nos basearmos na terminologia européia, propondo, para denominar outros sistemas de organização (que na ciência americana têm designações que correspondem às noções 1.11 e 1.21), outras noções (que também são adotadas nos Estados Unidos, mas são indeterminadas e utilizadas promíscuas com as precedentes). As noções indicadas, por exemplo, na rubrica 2.31 do esquema, correspondem ao costume geral no continente americano, apesar de serem praticamente desconhecidas na Europa. (16) Tomemos então como ponto de partida, a terminologia americana. As noções 1.12, 1.22, 2.11 e 2.21, são conhecidas por toda parte e encontradas frequentemente mas — com a falta de precisão — o caos aí é total. Cada um as emprega para exprimir sua idéia, às vezes sem aplicá-las bem, resultando os mal-entendidos, cuja importância ultrapassa o plano do vocabulário. Deve haver uma relação entre essas noções com uma situação particular, correspondendo a um sistema de organização administrativa, este sem denominação ainda (pelo menos na Europa: 1.12 ou 1.22 (17) ou com uma denominação incerta, mas arbitrariamente empregada pelos autores.

O esquema que submetemos à discussão dos especialistas, é o seguinte:

A	B	C
Perspectivas adotadas	Aspectos Predominantes	Variedades de sistemas de organização administrativas
1 vertical.....	1.1 estrutural.....	1.11 Centralismo-descentralização
		1.12 Integração-desintegração
	1.2 funcional.....	1.21 Concentração-desconcentração
2 horizontal.....	2.1 estrutural.....	1.22 Congestão-dispersão
		2.11 Cumulação-proliferação
	2.2 os dois.....	2.21 Coordenação-Cooperação
	2.3 funcional.....	2.31 Funções principais ("Line") — Funções derivadas ("Staff")

À interpretação desse esquema é destinado ao resto desse estudo. (18)

(16) Cf. G. LANGROD *Line, Staff Auxiliary Services* na "Revue intern. des Sciences Administratives, n.º 3, 1952, p. 562 e ss.

(17) As noções 2.11 correspondem aos termos alemães "Realsystem", "Provinzialsystem" (Ressorts e Bezirke), as noções 1.12 são um reflexo natural do princípio hierárquico e se encontram numa série de descrições diferentes (p. ex. Administração regional, ou Zentralbehörden Mittelbehörden etc.). Encontramos facilmente analogias em outras línguas (ibéricas, escandinavas e eslavas). Mas um conceito de base e uma delimitação indispensável constituem um erro.

(18) Quanto às rubricas A e B e a introdução geral da rubrica C do esquema: cf. cap. II. Quanto as sete séries de noções indicadas na rubrica C do esquema, cf. cap. III e ss.

(14) Parece-nos, aliás, necessário que com a continuação de outras noções sejam submetidas a uma análise esquemática análoga, o que contribuiria para uma terminologia administrativa.

(15) As proposições terminológicas que seguem são consideradas como arbitrárias, certas noções sugeridas podem ser empregadas em lugar de outras, pelo menos no ponto de vista estritamente lingüístico. Mas para abordar o problema do compromisso semântico, não há outro meio que apresentar as sugestões concretas com o fim de provocar uma discussão.

II

A rubrica A (1 e 2) do esquema consagrado às “perspectivas adotadas” só serve para tornar as diferentes situações da organização administrativa (rubrica C), mais plásticas e melhor compreendidas. Se abordarmos o problema de organização em seu conjunto e na forma esférica, as perspectivas: vertical, horizontal ou diagonal, deixam de ter importância. (19)

Não se trata aqui apenas de uma comodidade didática, pois que indicando as “dimensões”, situamos melhor os problemas particulares e sentimos a necessidade de desenvolver nosso ponto de vista. Com efeito é preciso ir mais longe do que o Direito Administrativo da Ciência européia: não basta apenas analisar o único vínculo hierárquico, inteiramente estrutural, concebido como produto formal de superioridade e de subordinação entre duas entidades administrativas ou 2 titulares do poder. Por uma parte, cuidemos de analisar, no plano vertical, esse fenômeno de *scalar chain* (20) do ponto de vista do “top-to-bottom chain of command” funcional, (21) não nos contentando somente com as formas legais mas levando em consideração as diferentes e profundas repercussões da forma piramidal ou mecanismo administrativo no seu funcionamento; por outra parte, excedamos a linha vertical clássica e penetremos até ao plano horizontal para analisar as relações infra-administrativas, inter-individuais, no interior das entidades da organização administrativa. Assim o 1.º desses pontos de vista nos levará também a analisar o aspecto espacial ou geográfico dos problemas de organização (*organizational geography*), (22) se tal aspecto, é tratado atualmente, o é de um modo superficial e faz ressaltar claramente o vínculo entre o espaço e a função. O último ponto de vista nos impõe uma análise breve, num plano horizontal, do problema da atividade administrativa, diferenciando as atividades funcionais (serviços de execução) e as atividades institucionais (*house-keeping*). Ao terminar, se continuarmos nesse caminho, devemos tornar acessíveis à análise científica, os terrenos ainda inexplorados e dar novas luzes ao estudo dos problemas já analisados. (23-24)

(19) Cf. Charlesworth Government Administration (N.Y., 1951), p. 204 e ss.

(20) Cf. L. URWICK — *The Elements of Administration* (N.Y., 1943), p. 42.

(21) Cf. H. REINING JR. *The Art of supervision* (em *Elements of Public Admin. op. cit.*, p. 421).

(22) Cf. A. LEPAWSKY (*op. cit.*, pp. 349 et ss.)

(23) Se adotarmos a perspectiva horizontal para uma análise dada, deverá ser feita independentemente de todo escalamento vertical: encontramos então o fenômeno dado a todo escalamento da pirâmide hierárquica. Seria errôneo limitar essa perspectiva a uma só escala somente.

(24) Para a comodidade dessa esquematização do problema, limitamo-nos provisoriamente a duas perspectivas somente, omitimos a perspectiva diagonal e seu papel prático — apesar de às vezes não ser negligenciada — que, aliás, são menos importantes.

A rubrica B (1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 2.3) favorece o mesmo fim que a precedente, os aspectos aqui indicados são considerados como predominantes e não como exclusivos. Com efeito, todo aspecto estrutural traz consigo certos elementos funcionais e vice-versa. Aliás a observação demonstra que esses aspectos se combinam realmente, o critério funcional conduz-direta ou indiretamente a uma compartimentação estrutural correspondente e o critério estrutural tendo muitas vezes na sua origem os conceitos funcionais, daí a necessidade de dividir o trabalho. Então não nos deixemos induzir no erro, adotando essas noções “à la lettre”. O que nos importa é a necessidade de levar em conta que, do ponto de vista da organização administrativa, não podemos nunca nos contentar definitivamente com um desses aspectos somente: (25) observando-se os fenômenos analisados sob um desses aspectos, é preciso em seguida, abordá-lo sob o outro. A forma estrutural, apesar de visivelmente melhor e mais fácil de comparar não é suficiente como critério: é preciso dedicar um igual e contínuo esforço ao conteúdo funcional. Se essa dualidade de aspectos há de figurar na análise simultânea ou sucessivamente, isso dependerá do método adotado e das particularidades das situações observadas.

Enfim a rubrica C (1.11, 1.22, 2.11-2.31) contém sete séries de noções, que tentamos sistematizar no quadro das perspectivas vertical e horizontal assim como o aspecto predominante em cada “institution-type”: estrutural, funcional ou os dois de uma vez (2.2). Como já foi dito antes (Cap. I) essas 14 noções foram escolhidas, levando-se em conta as necessidades práticas. Considerando-as fundamentais para toda organização administrativa, chegamos a conclusões lógicas de sérias reflexões do assunto das variedades de organização na Administração comparada. Eis porque essas 14 noções constituem, assim nos parece, um “todo” lógico e também porque sua classificação e sua análise deveriam ser suficientes para estabelecer a ordem nos conceitos essenciais. Outras noções que a complexidade do objeto de nossos estudos pode justificar — as variedades de sistemas imagináveis da organização administrativa sendo certamente impossíveis de enumerar no quadro de um só esquema — só representarão um papel secundário ou um adicional. Pelo contrário, se não abordarmos os problemas da organização administrativa com os conceitos *a priori* mas — ao contrário — se esquematizarmos, não de um

(25) O problema pode apresentar-se diferente se o abordarmos no ponto de vista estritamente jurídico. Com efeito a Administração como noção global, se apresenta como critério orgânico e não funcional (no t. I das *Institutions de Droit administratif comparé*, publicado em polonês em 1948, p. 172-225, o autor demonstrou esse problema sobre a discussão respectiva e justificando seu ponto de vista indicado em cima). Assim para a teoria do Direito administrativo a tese biológico “destrutível”, isto é, a que o “órgão cria a função, é que prevalece.

modo abstrato mas observando bem a realidade — veremos que afastar uma série qualquer das ditas noções arriscaria de decompor o todo deixando de lado uma situação tão característica como as outras seis. Independentemente das etiquetas terminológicas sugeridas para cada uma dessas situações, eis um ponto crucial que daria assunto a uma profunda discussão.

Para impedir uma tal decomposição do conjunto dispusemos em nosso esquema cinco séries de noções alternativas e duas séries (2.21 e 2.31) de noções conjuntas. Quanto às primeiras é claro que cada uma das noções colocadas no quadro da variedade dada de sistemas de organização, nêle encontra sua contraparte alternativa. Essa “oposição” não é diametral, mas, a totalidade de combinações possíveis, de soluções híbridas, de categorias mistas, encontra-se em toda parte na vida administrativa, todo conceito rígido modificaria a realidade, cuja riqueza evidencia toda esquematização muito abstrata e exagerada nas soluções extremas. Frequentemente é, mesmo “a priori”, difícil de conceber outra coisa senão uma mistura de sistemas (é o caso, por exemplo, das noções 2.11). Contudo, devemos aqui nos ocupar com as fórmulas correlativas e alternativas, que correspondem às diferentes soluções. Os dois sistemas, cronologicamente os últimos em nossa análise e colocados no fim do esquema, não são de modo algum rivais, mesmo relativamente: trata-se aqui dos fenômenos conjuntos, complementares, que se juntam — mutuamente um ao outro — aos fatores indispensáveis de toda organização administrativa.

Quanto a essas duas séries de noções, não pensemos em opô-las, o que seria errado, mas somente de as colocar em relêvo para melhor compreender seu caráter “organizador” e o papel que elas representam realmente na atividade administrativa. Parece-nos que essas duas categorias de sistemas são vizinhas: eis porque é preciso ir mais longe que o cuidado da elegância da apresentação rigorosamente simétrica, baseando-nos unicamente na igualdade da função que desempenha cada um dos elementos em questão, no quadro da organização administrativa. (26)

II

A — O problema do centralismo e da descentralização (1.11) merece uma atenção particular. Trata-se aqui de um movimento das forças centrífugas que conduzem para diferenciar e portanto para a descentralização, ou das forças centripetas, que levam para a unificação e portanto para o centralismo. Essas duas forças opostas agem simultânea e permanentemente, apesar

de uma intensidade diferente e variável. A supremacia de uma dentre elas permite caracterizar a época dada e o tipo da organização social. Para a organização administrativa constitui um grande problema que está longe de ter uma importância exclusivamente técnica. Não podendo e não querendo entrar aqui em detalhes, chamamos a atenção sobre esse aspecto da alternativa discutida, aspecto do qual depende não somente o mecanismo mas também o “climat” da Administração.

Em seguida, o caráter muito geral desses termos, a facilidade de sua aplicação prática para exprimir diferentes idéias de organização, a identidade do radical empregado para os construir (“centro”) com os outros termos de conteúdo diferente (por exemplo “concentração”) são de origem as confusões lamentáveis e constantes no emprego das ditas noções. Na Europa seu emprego é geralmente uniforme nos limites dos estudos jurídicos apesar de certas controvérsias puramente teóricas; mas no ponto de vista técnico a situação se modifica completamente: pouca ou coisa alguma fica do conceito jurídico. Fayol na França ou Urwick na Inglaterra, assim como a plêiade de seus aderentes, empregam correntemente a noção de “centralização” para exprimir a acumulação da autoridade no ápice e a noção de “descentralização” para exprimir a delegação de poderes aos subordinados. Há, pois, uma divisão nítida entre esses dois modos de tratar essa questão. Nos Estados Unidos o segundo conceito é geralmente admitido (27) apesar da situação continuar confusa ao extremo e dos autores aplicarem esses termos para descrever os fenômenos “toto orbe” diferentes. Há diversos casos em que os mais competentes autores aplicam essas etiquetas, a todas as diferentes situações indicadas nas seis rubricas da coluna C de nosso esquema (exceto a 1.^a). (28-29)

Enfim a compreensão da essência do problema tornou-se mais difícil pelas diferentes significações atribuídas ao radical “centro”. O “cen-

(27) Exceto para os pesquisadores que tem um “estágio” científico europeu, como por ex. C. J. FRIEDRICH (*Constitutional Government, and Democracy*, N. Y., 1950, p. 218 e ss.) Estes adotam o conceito jurídico europeu.

(28) Assim uma categoria de fenômenos de “descentralização” (no sentido empregado pelo autor desse estudo: ut infra) permanece inexplorada nos E.U.A. e — erroneamente — não é ligada ao estudo do conjunto da organização administrativa (p. ex. a Grass Roots Administration, como a da “T.V.A.”).

(29) Assim por ex., para SIMON, SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, p. 272) o processo de “centralização”, desenvolve-se ao longo de uma linha horizontal (cf. 2.11 de nosso esquema) ou de uma linha vertical (cf. esquema: 1.22) é funcional, mas concerne antes de tudo a acumulação do poder de decisão (cf. esquema: 1.21; “area of decisions put in a central unit”) e constitui um fenômeno de “integração” (cf. esquema: 12) no sentido dessa expressão. Segundo esse conceito, toda especialização (sobre o “branch level”) é considerada como um fenômeno de centralização. Para J. W. FEBLER (*Area and Administration*, 1949, passim) o processo de “centralização” aparece unicamente nas relações mútuas entre a fun-

(26) Lembremos a observação preliminar B relativa à função diretora do *approach* no ponto de vista da organização administrativa, adotado nesse estudo. A preocupação pela unidade desse conceito está acima da questão de forma. O esquema contém inúmeros elementos variadas da organização administrativa que devem ser estudados juntos, para que o quadro seja completo.

tro" pode "com efeito" corresponder com o ápice de uma pirâmide hierárquica na perspectiva vertical ou com um sustentáculo na perspectiva horizontal, por conseguinte identificamo-lo muitas vezes, seja com um "centro de disposição situado num degrau supremo, ou com o "centro" espacial situado "no meio" ("no centro") por exemplo a capital de um país ou a sede de uma instituição. Podemos, também prendendo-nos sempre às analogias da mecânica, compreender sob essa noção a "única fonte" ou ao contrário, uma pluralidade de fontes de energia e de propulsão comuns (a energia sendo então transmitida em forma de movimento rotativo de um mecanismo aos outros ou de uma parte à outra, enquanto que na "descentralização" precisaria de um grande número de fontes distintas de propulsão, agindo simultaneamente). Assim, a importância crucial dessa dicotomia está de par com a multitude de seus conceitos cujas razões se encontram tanto na etimologia como na falta de todo acôrdo de base. (30) Na rubrica (1.11 do esquema empregamos as ditas noções situadas na perspectiva vertical mediante os sistemas alternativos de administrar tendo um aspecto estrutural predominante. Por conseguinte, se o aspecto funcional aí também se manifesta, o que é natural, êle se junta às particularidades estrutural constituindo uma "differentia Specifica". Dito de outro modo, todo fenômeno consistindo num impulso funcional para um centro escolhido, não corresponde de modo algum ao "centralismo", logo um "descon-

ção central e os "field offices" ("unidades de linha") (cf. esquema: 1.12). CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 201 e ss.) FESLER exclui do conteúdo dessa noção toda "district basis of organization" ("districting of services") e considera apenas a acumulação de funções (cf. esquema: 1.22) ou de decisões (cf. esquema: 1.21): aliás para êle, como para a maioria dos autores franceses, o estudo do centralismo reduz-se essencialmente ao da descentralização (p. 256), as tendências centrípetas na Administração parecem-lhe naturais (de Tocqueville pretendia a mesma coisa, vol. 2, p. 410), para êle também as tentativas de uma planificação administrativa devem contribuir para criar contraforças centrífugas. A LEPAWSKY (*op. cit.*, p. 350) vê nessa alternativa 2 extremos da atividade administrativa "geograficamente organizada"; êsse ponto de vista é adotado também por BROOKE GRAVES em seu manual publicado em 1947 (p. 61) mas êle acrescenta alternativamente a êsse aspecto de "geographical distribution" (*division work by area*) o da "delegação de funções" (êle vê, no conflito dos conceitos espacial e funcional, o problema mais difícil de toda gestão administrativa. Para MOONEY (*op. cit.*, passim) a centralização é "um novo método de integração, fundado sobre o interesse comum onde cada um obedece à lei ditada pela situação" (que substitui o antigo "método de autoridade ou de coordenação"). Poderíamos citar inúmeros autores para provar a confusão terminológica.

(30) Ch. EISENMANN na Europa (*Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948, passim) e D. WALDONOS EE.UU. (*The Administrative State. A study of the Political Theory of American Public Administration*, N. Y., 1948, p. 130), deploram essa variedade de conceitos. D. WALDO, (para quem essas duas noções correspondem somente às "tendências centrípetas ou centrífugas") acentua a necessidade de limitar o uso desses termos e de estabelecer as boas relações entre tais termos e os de "integração" e "desconcentração".

gestionamento" do "centro" dado não é também de modo algum um fenômeno de "descentralização". Nosso esquema contém outras rubricas onde estão classificados os sistemas aparentados, correspondendo precisamente com êsses fenômenos.

Perspectiva vertical — quer dizer que o traço específico do centralismo será antes de tudo a existência de uma única estrutura hierarquizada, correspondendo a um "centro" de disposição, cuja ação constitui o verdadeiro laço entre as diversas células de organização administrativa.

Êsse vínculo se estabelece "de cima para baixo" ao longo da escada piramidal, copiada da organização militar, da organização financeira e da organização da Igreja. Essa gradação de degraus superpostos ("escala") é típica para o conceito centralista e abrange como já foi dito em cima, tanto as unidades como as pessoas. Há portanto, ao mesmo tempo, várias hierarquias paralelas, que reforçam a estrutura piramidal do conjunto. (31)

Aspecto estrutural — quer dizer que no quadro do nosso esquema, o "monismo" estrutural, com tudo aquilo que se segue em vários planos, caracteriza o centralismo em relação aos outros sistemas. Deve-se considerar a unidade ou a divisão do mecanismo, a unificação ou a desagregação estruturais, a continuidade e a presença única ou — ao contrário — os cortes e a desapareição (total ou fragmentária) da "chain of command" vertical. Outras considerações, de ordem funcional, acrescentam-se do mesmo modo que as anexas e apesar de uma importância essencial para a análise qualitativa e quantitativa das competências na descentralização — e de ordem secundária em relação ao conjunto do mecanismo. Com a análise da noção de "descentralização" o quadro se tornará mais plástico. A perspectiva adotada permanece vertical: trata-se de uma multiplicidade de "centros" coexistentes que — se observarmos o conjunto do mecanismo administrativo (não nos contentando somente em observar um nível dado) se apresentam como uma série de organismos infra-administrativos autônomos, colocados em níveis diferentes. Ao menos um desses centros, estruturalmente distintos, fica por determinação comum ao Estado (êsse mínimo garante a unidade do Estado) e pelo menos um desses centros não se submete aos outros hierarquicamente (garantia da independência relativa das unidades descentralizadas em relação ao primeiro). Essa independência é objetiva (êrro de toda hierarquização e de sua substituição pelas ligações específicas de

(31) EISENMANN (*op. cit.*, p. 40) demonstra que o papel dos dados territoriais é aqui (aliás como em toda parte) de ordem secundária, e que as determinações espaciais fixam apenas a extensão "fundamental" das atribuições dos órgãos relativamente às pessoas ou às situações. Com efeito, trata-se somente de uma "projeção no espaço da validade pessoal das normas."

cooperação intercentrais: tutela) e subjetiva (a administração de idoneidade pertence aos elementos cívicos, na maioria dos casos eleitos e definitivamente não burocratizados).

Eis como se manifesta o fenômeno típico da descentralização: o “governo local” (*Selfgovernment, Selbstverwaltung*) no Estado moderno (seja ele federal ou unitário, parlamentar ou presidencial). A questão aqui não é de caracterizar detalhadamente, nem tão pouco de definir esses fenômenos (cujas variantes nacionais e “regionais” são numerosíssimas). Trata-se somente de confrontar a noção analisada com as outras apresentadas no esquema e particularmente com as indicadas na rubrica 1.12 (específicas para o regime centralista), com as indicadas em 1.21 e 1.22 (caracterizam o “approach” funcional) ou com a noção indicada na rubrica (em segundo plano: cooperação) essencialmente destinada a assegurar uma ligação entre os centros na descentralização. (Cf. *infra*: nota 76.)

O elemento estrutural e não o funcional é indispensável para a compreensão do problema, isso logo se nota se compararmos o fenômeno do “centralismo” com o da “descentralização”. A descentralização é antes de tudo uma pluralidade de entidades, distintas quanto à sua estrutura específica, com existência própria, com mecanismo particular no quadro em que há um lugar para uma repartição característica de funções (*autonomia*), para uma “delegação da autoridade” e para as relações de cooperação não hierárquica (conhecida com o nome genérico e às vezes inadequado de: “tutela”). Se freqüentemente há confusão entre “descentralização” e “desconcentração” (cf. esquema: 1.21) é porque não consideramos o primeiro desses elementos sob o aspecto predominante estrutural (o segundo constituindo um elemento funcional). Outras confusões, análogas e freqüentes têm a mesma origem. Quais são os conceitos jurídicos adequados para exprimir os mesmos fenômenos no domínio da teoria do Direito administrativo, pouco nos importa numa análise não jurídica porque ela é destinada ao estudo da organização administrativa. Aprofundando-nos até a essência “organizacional” desse fenômeno, veremos sem dúvida que ela não se encontra nem no aspecto espacial.

(Cf. *supra*: nota 31, aliás o vasto problema da “descentralização por serviços” se manifesta realmente cada vez mais e as diferentes entidades autônomas se multiplicam por toda parte de um dia para outro) nem no aspecto funcional (uma “delegação da autoridade” sem separação estrutural pode apresentar o aspecto de “desconcentração” ou de “dispersão” — esquema 1.21 e 1.22 — mas nunca será um fenômeno de “descentralização”) mas se encontra no aspecto orgânico. (32)

Esse modo de conceber os fenômenos de centralismo e descentralização, põe termo aos mal-entendidos correntes: uma vez caracterizado o problema como estrutural, surgirão todos os fenômenos da clássica “autonomia local”, dos “home rule states” norte-americanos, das “autarquias” sul-americanas, da comuna suíça, do “Local Selfgovernment” britânico — como aqueles da descentralização administrativa. Colocados na perspectiva vertical todos eles poderão ser (qualquer que sejam seus nomes ou funções ou o modo pelo qual são dispersos no espaço ou qualquer que seja o seu desempenho no interior no mecanismo administrativo) mais facilmente ligados um com outro em um plano de organização e seu traço essencial — “diversidade na unidade” apresentar-se-á talvez com um novo aspecto. Isso evitaria os abusos com esses dois termos de base, o que daria um salutar resultado tanto para a pesquisa como para o ensino.

(32) Como na prática é difícil de encontrar um sistema “isento” de centralismo ou de descentralização — existem apenas tendências preponderantes, tradições, um “Climat específico” e realizações institucionais mais ou menos impulsionadas para um ou outro sentido, — do mesmo modo, há um sistema intermediário de “semidescentralização” (denominação de Eisenmann). Isso é de uma importância para o plano jurídico mas também com repercussões no domínio da organização administrativa. Trata-se da presença de órgãos meio-descentralizados e meio-centrais, cada um relativamente com uma fração do Estado, logo trata-se de uma combinação dos dois fenômenos em proporções equivalentes (EISENMANN, *op. cit.*, p. 89). Esse fenômeno encontra-se na rubrica 1.1 do esquema a meio-caminho entre as duas noções que figuram aqui.

(continua)