

# Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa

(Tradução de Francisco Burkinski e Mariza Motta)  
(Continuação)

## IV

O PROBLEMA da integração e da desintegração (1.12) é tão simples que a seu respeito quase não se fala. Estamos tão habituados ao fato das administrações de nível superior terem seus prolongamentos estruturais hierárquicamente submetidos e representando as pirâmides verticais, que não sentimos a necessidade de classificar essa situação ao lado dos fenômenos precedentemente analisados e de lhe dar uma denominação própria. Por isso esse problema merece ser lembrado no ponto de vista da organização administrativa. Por uma parte, porque com a evolução, a função do princípio da hierarquia não diminui de modo algum; devemos sublinhar a importância do “governo local”, (33) procurar diversas formas complexas da atividade para-administrativas, preconizar a “democratização” da Administração: a experiência comparativa prova que “the technical key to the ability of administration to function effectively in the public interest is its organization on the principle of hierarchy”. (PAUL H. APPLEBY. (34) Por outra parte a hierarquia não desaparece na descentralização: ela deixa somente de representar nas relações entre as Administrações centralizadas (“governamentais”) e as unidades descentralizadas) onde a substitui uma forma concreta de “cooperação” — esquema (2.21) e pode ser encontrada no interior tanto das primeiras como das segundas. Também por outro lado porque não podemos subestimar a importância do aspecto espacial da estrutura hierárquica, para a organização administrativa dessa “projeção no espaço” da solução escolhida quanto à arquitetura da pirâmide administrativa. O problema das unidades de linha” (field offices), é inteiramente negligenciado pela Ciência européia, mas nos E.U.A. é devidamente considerado. Tal problema de “unidades de linha” é o seguinte: há de cima até em baixo da pirâmide vertical dada “unidades de linha” (são órgãos soltos no espaço como são os organismos descentralizados, mas — contrariamente a êsses últimos — não

tendo diferença estrutural análoga porque formam um todo estrutural com os órgãos superpostos) ou não há tais “unidades de linha”? Ou então, qual é a forma estrutural, correspondendo à subordinação hierárquica, dos órgãos situados abaixo do “ápice” (órgãos “intermediários” e órgãos locais) em relação à forma estrutural dos órgãos verticalmente superpostos? Ou, enfim, do ponto de vista geográfico (espacial) isto é, considerando-se os dados territoriais, quais são as circunscrições parciais que correspondem às esferas de competentes delegados (competências na preparação e na execução ou também na decisão — Cf. esquema: 1.21 e 1.22) sem que a superposição vertical dos chefes hierárquicos seja por isso abolida?

Esse problema situa-se então na mesma dimensão vertical que o sistema alternativo 1.1 e se caracteriza pelo mesmo aspecto estrutural predominante. Mas enquanto que o problema de centralismo e descentralização consiste em uma pluralidade de centros coexistentes e “co-administrantes”, o problema da integração e da desintegração situa-se no meio de cada centro e resulta da possibilidade de um escalamento interno vertical. (35) Não é fácil encontrar um nível comum como ponto de partida para a integração dos órgãos (administra-se “diretamente” sem intermediário de um órgão de linha subordinado) ou para sua desintegração adota-se então uma pirâmide hierárquica

(35) Confrontando os sistemas 1.12 com as rubricas seguintes (1.21 e 1.22) veremos facilmente que em 1.12 falamos dos fenômenos de organização idênticos, tratados aqui somente sobre o ponto de vista estrutural (enquanto que nas rubricas 1.21 e 1.22 predomina o aspecto funcional). Não nos admiremos que as noções indicadas na rubrica 1.21 sejam conhecidas e estudadas, enquanto que as da rubrica 1.12 sejam novas: pois, com efeito, as ciências jurídicas têm um particular interesse pela divisão dos poderes, pela “delegação da autoridade”, pelo “processo” (compreendido aqui como o processo proveniente do ato jurídico) negligenciam o aspecto estrutural dos fenômenos administrativos. Eis porque tal problema não consta no Direito Administrativo da Ciência européia. Aliás, veremos ainda que o sistema de “integração” consiste em adotar uma armadura estrutural unida para a aplicação da “congestão” funcional (cf. esquema: 1.22). Diversamente se apresenta a “desintegração”: seja como uma transposição em pirâmides verticais da “proliferação” ao nível “supremo” (cf. esquema: 2.11) — existe então um quadro estrutural da “dispersão” funcional (cf. esquema: 1.22) — ou seja simplesmente como uma espécie de “multiplicação” vertical de órgãos executivos próprios de uma hierarquia dada (ut infra).

(33) Cf. G. LANGROD — *Le Gouvernement local, fondement ou apprentissage de la démocratie* — (na Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle, n.º 34-1952, pp. 223 et ss).

(34) P. H. Appleby — *Morality and Administration in Democratic Government* — (Baton Rouge, 1952, p. XV et passim).

“interna” própria). (36) Um tal nível (comum) é constituído: seja pelos órgãos hierárquicamente supremos, situados no ápice da hierarquia e se estendendo verticalmente, (no espaço) com a sucessão de suas próprias hierarquias, ou seja por uma pirâmide vertical “de base” aproveitando a suposição de uma autoridade “geral” (37) em relação a tôdas as pirâmides verticais coexistentes no seio do mesmo mecanismo e especializadas pelas matérias. (“Sonderverwaltung”) (Cf. também supra: nota 35, in fine). Aliás, nos dois casos o problema permanece idêntico, sendo o primeiro um fragmento do segundo e os dois se apresentam como etapas sucessivas do desenvolvimento da Administração por ramificações. (38)

Assim, a integração caracterizada por CHARLESWORTH (39) como “Wholeness, oneness, entireness, completeness of the elements of control, anatomically whole” se apresenta defeituosa em todo “órgão de linha” e muitas vezes como fenômeno de administração direta” (no sentido de: não mediata, isto é, exercida sem intermediários; (40) por exemplo, uma municipalidade pode não formar órgãos destacados por distritos e confiar sua Administração à municipalidade com a qual os administrados estão em contato direto. Já a desintegração, sendo (segundo CHARLESWORTH)

(36) A hierarquia não desaparece de modo algum na alternativa da “integração”; ela se limita apenas no “interior da instituição “integrada” e abrange por um lado as subunidades respectivas (departamentos, divisões, seções, serviços), por outro, os funcionários (superiores e inferiores).

(37) A *Administração geral* (tradução de “allgemeine Verwaltung”) constitui para a autoridade — a regra e as Administrações especializadas — a exceção (“Einzelzuständigkeits”). A primeira corresponde às atribuições do “departamento do interior”, ponto de partida (para o nível “ministerial”) de toda proliferação horizontal (cf. esquema: 2.11).

(38) O problema de tais “serviços exteriores” (dependendo diretamente dos ministérios “especializados” e existindo ao lado dos órgãos territoriais da “Administração geral” (ou também relativa à Prefeitura) — desconhecida nos E.U.A. — toma parte no quadro de conjunto das formas verticais da organização administrativa e é por isso que o mencionamos nesse capítulo de nosso estudo. Mas esses detalhes já têm um aspecto funcional predominante e se encontram no plano horizontal (em várias etapas da pirâmide); portanto isso virá em questão mais tarde nas rubricas apropriadas.

(39) (*Op. cit.*, 252). Todo mecanismo pode funcionar na base da integração, diz esse autor (p. ex. todo mecanismo de um avião pode ser controlado por uma única hélice somente) ou pode ser construído de outro modo sendo o controle dividido entre muitos aparelhos pertencendo ao mecanismo dado. Transpondo esse problema sobre o plano administrativo Charlesworth distingue a integração como um sistema unitário (que êle distingue da coordenação e da cooperação) e um sistema oposto, “múltiplo”, o das circunscrições parciais. E’ claro que aqui também um tal quadro “dualista” se caracteriza pelo seu aspecto estrutural.

(40) Empregando a expressão “administração direta”, conscientemente nos afastamos da terminologia de KELSEN (unmittelbare Verwaltung). Essa última se estabelece sobre um conceito funcional, enquanto que nesse estudo pretendemos esclarecer um conceito predominantemente estrutural.

um fenômeno de “distrincting”, consiste na criação de circunscrições parciais sobre o plano espacial com órgãos próprios, ligados sempre pelos vínculos de subordinação mais ou menos restrita (Cf. esquema: 1.21 e 1.22) para a suprema direção; por exemplo, a Administração do ensino, dirigida pelo Ministério de Educação nacional, pode não ter organismos territoriais próprios (os serviços técnicos “de linha” são ligados aos órgãos territoriais do Ministério do Interior e diferenciados somente pelo ponto de vista funcional). O fenômeno de desintegração é diferente.

Apresentando o problema apenas, absteremo-nos de comentar algumas considerações adicionais, que entretanto têm às vezes um importante desempenho na organização administrativa. Tratamos aqui de todo “area aspect” da administração pública, planejada segundo os princípios da “geometria administrativa”. (41) Consideramos igualmente o problema complexo da “coordenação” (Cf. esquema: 2.21) que tem também um aspecto estrutural (ao lado do funcional) mas deve colocar-se na perspectiva horizontal. Enfim há certas formas estruturais de desintegração que se manifestam não como “bureau” (offices), segundo a forma tradicional, mas sob a forma de estabelecimentos (diferentes variedades estruturais entram em conta). Aliás, as diversas formas de cooperação possível (Cf. esquema: 2.21), cujos extremos nos conduzem fora do quadro da Administração “stricto sensu” (colaboração com os particulares) são consideradas aqui.

A expressão “integração” é empregada aqui para exprimir a integridade do mecanismo dado, que não somente forma um “todo” mas ainda torna-se “condensado” erro da extensão estrutural para o subalterno; a desintegração exprime a existência de “serviços exteriores” subordinados — sempre na perspectiva vertical. E’ claro que as duas noções devem ser empregadas como atenuantes, sem simplificações abusivas. Observando melhor a administração dada em seu conjunto, notaremos até um certo ponto o fenômeno da integração (pelo menos em um dos ramos da administração), (42) combinado com o sistema

(41) Trata-se aqui de tendências regionais, de combinações territoriais, segundo seu caráter econômico predominante distinção entre as circunscrições economicamente opostas: agrícolas ou industriais — e entre as circunscrições mistas, tendo somente um “Hinterland” próprio, acrescentando-se à predominância de outros elementos econômicos, do problema dos entrecruzamento de esferas territoriais de autoridade parcial dos diversos ramos administrativos na escala intermediária e de remédios para aplicar (“Einräumigkeit”), da irradiação cultural e econômica de centros naturais, etc..

(42) O sistema de proliferação horizontal (cf. esquema: 2.11) é muitas vezes aplicado somente no nível médio (intermediário), abaixo do nível “supremo”; nesse caso, é somente uma parte da pirâmide vertical que se submete ao processo de desintegração (a saber, aquele em que está aplicado o sistema de proliferação).

(43) Assim, por ex., pode-se constatar uma tendência geral para a integração na Inglaterra (o que se relaciona com a aplicação generalizada da descentralização

oposto. Mas, do mesmo modo, constataremos uma tendência geral para uma ou outra organização estrutural. (43) Com um ramo dado da administração é fácil formular o diagnóstico do ponto de vista que nos interessa aqui. Com essa observação compreenderemos melhor os problemas, atualmente confundidos, porque com sua sistematização há uma nítida delimitação dos sistemas de descentralização e desintegração.

## V

O problema de concentração e da desconcentração (1.21) é estudado no Direito Administrativo da Ciência européia, mas é difícil de explicá-lo aos americanos. Uma terminologia já tradicional, mas inadequada proveniente da "escolha infeliz das denominações destinadas a evocar as mesmas imagens e idéias", (44) cria uma série de confusões, que precisam ser abolidas. Não se trata mais aqui do aspecto estrutural predominante, apesar da perspectiva do problema continuar vertical, mas do aspecto funcional, isto é, do problema particular, do poder formal de se decidir. Foi com certo interesse, que essa noção surgiu na Europa, corresponde ao interesse analítico de ordem jurídico, constitui o ato administrativo — *type* e ocupa uma posição-chave na teoria e na prática do Direito administrativo. Já a Ciência americana se desinteressa e não adota uma rubrica adequada.

A concentração (do poder de decisão ao ápice da hierarquia dada) se apresenta numa ordem "normal". A decisão cabe àqueles que na ordem administrativa tem a "mestria do poder".

E' lógico então que: quem dirige — decide. A desconcentração é uma invenção engenhosa, surgiu na França, (45) durante o antigo regime e desenvolveu-se por toda parte. Mas ela representa uma disposição que não é certa pois que os não dirigentes, os subalternos, obtêm, por dele-

efetiva, na América do Sul, no Uruguai, encontra-se um sistema a esse ponto de vista; já na Rússia a tendência é para a desintegração (onde se aplica o sistema de "centralismo democrático" e onde a "polisyndie" é aplicada — como no Uruguai — em todos os níveis). Essa comparação da Inglaterra com a Rússia, parece-nos tão surpreendente como a semelhança exterior da organização administrativa nas escalas intermediárias e local nesses dois países, se os observarmos melhor veremos que é quando a descentralização e desintegração da Administração que há uma nítida diferença, muito característica. Na França a desintegração vai tão longe, que em 1948 a média do número dos serviços "exteriores" (os que estão fora dos escritórios da prefeitura no nível departamental foi indicado na Assembléia nacional pelo porta-voz do governo como oscilante entre 30 a 35). (E' questão aqui da integração e da desintegração na Administração do Estado e não no quadro do "governo local").

(44) Cf. EISENMANN (*op. cit.*, p. 144). Trata-se da "idéia de ser levado para um centro único e comum ou, ao contrário, de estar em vários centros distintos.

(45) Enviavam-se antes os agentes respectivos do local para decidir, estabilizarem-se depois com as circunscrições que lhes eram designadas, correspondentes as suas autoridades "territoriais" (cf. M. WALINE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, 5 ed., p. 183).

gação, o poder de decisão em lugar e cargo de seus chefes hierárquicos. (46) Sem tocar na hierarquia e sem alterar o número de suas escalas verticais, com o afastamento espacial dos chefes hierárquicos, aproximamos o poder de decisão dos administrados.

Por conseguinte, o processo de desconcentração provoca simultaneamente dois efeitos, tanto em relação à distribuição das tarefas entre a hierarquia, como em relação ao particular, "parte" de um processo administrativo. Por uma parte, "descongestiona-se (diz MARCEL WALINE) (47) descendo os degraus verticalmente, o que aproxima o centro de disposição do administrado (postulado primordial da "boa administração") restringe a distribuição de poderes e reparte as responsabilidades. (Cf. esquema: 1.22). Por outra parte, estabelecemos, assim, uma espécie de "barreira" terminando com a iniciativa possível do particular nos negócios administrativos; diminuímos assim o número de instância embargáveis, por meio de um recurso hierárquico (participação inicial do particular no processo de controle infra-administrativo. (48)

Diversamente ao que se pretende na literatura jurídica (mesmo a "revisonista"), (49) a hipótese "concentração-desconcentração ultrapassa os limites do único sistema de centralização. Com efeito ela se estabelece no meio de todo centro (mesmo "descentralizado"), porque há em toda parte uma superioridade e uma dependência hierárquica internas. Por conseguinte, não há empecilhos para concentração ou desconcentração no seio de todo centro, regulando assim a divisão do poder de decisão ao longo das linhas verticais.

Enfim a desconcentração (como também — mas ao contrário — a concentração tem uma significação de ordem política, ela constitui o limite "minimum" de uma evolução possível indo pela descentralização (no sentido adotado precedentemente no esquema: 1.11) para o federalismo, (50) em função da "energia" dos meios empregados para "descongestionar" as Administrações "centrais". Ela prepara, como o constata a literatura administrativa francesa — a obra da descentralização. (51)

(46) Esses últimos guardam sempre, mesmo sem a disposição legislativa expressa, o poder de ensinar, de inspecionar e de supervisionar ("Aufsichtsgewalt").

(47) *Op. cit.*, p. 183.

(48) CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 203) observa esse aspecto do problema e o assinala como "arrestment of processes on their way upward", mas o denomina "descentralização" vertical (referindo-se ao poder de decisão).

(49) Cf. CH. EISENMANN (*op. cit.*, op. 144). Cf. no sentido contrário, os exemplos concretos citados por Fr. Giese: *Allg. Verwaltungsrecht*, Tübingen, 1948, p. 35.

(50) Cf. M. WALINE (*ibid.*).

(51) O exemplo histórico do segundo Império na França prova, com efeito, essa possibilidade, mas essas repercussões evolutivas possíveis da desconcentração devem ser estudadas mais detalhadamente à luz das experiências comparativas.

## VI

O problema da congestão e da dispersão (1.22) se acrescenta à alternativa precedente ampliando-a.

Desconhecido na terminologia e análise europeias, êle aparece — com inúmeras denominações — na literatura norte-americana e corresponde à uma necessidade iminente da técnica administrativa.

E' preciso considerar o aspecto funcional no sentido técnico das atribuições administrativas (sempre ao longo da pirâmide vertical), isenta de fatores jurídicos do poder de decisão. E' um fenômeno "técnico" nesse sentido de que êle não tem as formas jurídicas precisas e só reage no "interior" do mecanismo dado (sem atingir a esfera do direito e dos interesses legítimos dos particulares, pelo menos diretamente). Segundo a terminologia do Direito administrativo francês, cuidaremos aqui de como situar e repartir a autoridade de empreender as "operações materiais". (52) A título de exemplo consideremos o fenômeno dos "serviços auxiliares" conhecidos na América (Cf. supra: nota 16) e constam na rubrica 2.31. Êsses serviços de caráter principalmente funcional (mas muitas vezes pode também ter um aspecto estrutural distinto) encontram-se "descongestionados" (isto é, submetidos, segundo nossa terminologia adotada na rubrica 1.22, a um processo de "dispersão") ao longo das linhas da pirâmide vertical dada. Então, sem que haja forçosamente um processo de "desconcentração", deveremos voltar a um fenômeno idêntico (ou pelo menos análogo) em relação à "operação" dada, localizada "funcionalmente num degrau da hierarquia. Aliás, pode ser que os mesmos serviços sejam submetidos à "congestão" e agrupados no ápice: assim, por exemplo, os serviços de fornecimentos e compras administrativas na Inglaterra, são agrupados num ministério especial (Ministry of Suply) enquanto que na França tais serviços são dispersados ao longo das linhas verticais de várias pirâmides correspondendo à proliferação horizontal de "cima" (Cf. esquema: 2.1). Vários motivos de ordem técnica levam-nos para a dispersão funcional. Examinemos o "volume do trabalho" para efetuar e calcular mais ou menos os limites em suas grandes linhas. A "capacidade" teórica — quantitativa e qualitativa — da função de toda entidade administrativa devem ser estudadas. (53) A congestão funcional (assim como a concentração do poder de decisão), pode

(52) Já é tempo de esclarecer as "operações materiais" que a Ciência do Direito administrativo descuidou na época inicial de nossos estudos sobre a Administração. E' claro que há pouca coisa sobre esse fenômeno nos estudos jurídicos; sua influência sobre a organização administrativa deve ser — ao contrário — colocada no primeiro plano da análise.

(53) E' precisamente a base da construção de Graicemas (Cf. supra: n.º 2) do "Span of control".

acarretar os desastres técnicos (e outros). (54) Assim, o mesmo fenômeno que horizontalmente tende à especialização e à ramificação pelos ramos laterais (cf. esquema: 2.21 e também 2.31), aparece na perspectiva vertical sob a forma de dispersão.

Defeito de uma nomenclatura conveniente, êsses fenômenos capitais da técnica administrativa, escapam a toda análise científica, o que às vezes ocasiona confusões para a compreensão da vida das Administrações públicas. Uma tal classificação terminológica é imprescindível, para facilitar a análise e demarcar as perspectivas.

## VII

No quadro da perspectiva horizontal é preciso, discutir brevemente a alternativa: cumulação — proliferação (2.11). Tais fenômenos não são tratados na literatura administrativa francesa, o problema é entregue aos constitucionalistas, que se interessam pela estrutura governamental e pelas funções do Ministério; assim lamentamos que o aspecto administrativo da atividade governamental não seja quase analisado. A literatura alemã e outras da Europa, ocupam-se do problema da divisão estrutural do governo em departamentos ministeriais mais ou menos especializados. (55) Tal problema não se limita ao nível superior da pirâmide administrativa, isto é, ao governo somente. Em cada nível, ao longo de cada uma das linhas horizontais, o fenômeno de acumulação e o da proliferação se apresenta: seja como repercussão do fenômeno idêntico no nível superior (se houver formas estruturais próprias, na perspectiva vertical, trata-se então do processo de desintegração; (cf. esquema: 1.12); ou sejam independentemente de qualquer outro nível horizontal.

A acumulação aparece a partir de um nível principal, de uma unidade "natural" ("natural building blocks in most organizations", (56) situada sobre um plano horizontal dado (por ex.

(54) Basta observar certos exageros nesse sentido de regimes do tipo presidencial e a paralização que se segue no funcionamento do mecanismo super-congestionado ou superconcentrado (parece-nos que há leis rígidas fixando o grau possível dessas operações).

(55) E' um exemplo das possibilidades potenciais da Ciência do Direito público no domínio da organização, se ela se ocupar de suas obrigações jurídicas (mesmo sem sistematizar as noções empregadas). Cf. por ex. A. MERKL: Allg. Verwaltungsrecht (Vienne, 1927, p. 310). "Die Verwaltung Kann dank ihrer Fülle organizations rechtlicher Erscheinungen und dank ihrem Vorzuge, einzelne organisationsrechtliche Möglichkeiten sozusagen in Reinkultur verwirklicht zu haben, als Schule des Organisationsrechtes für die ganze Rechtswissenschaft dienen... Was allein die Verwaltung voraus hat, das ist die mit der Fülle der Organe gegebene Gelegenheit, die verschiedenen Organisationssysteme nebeneinander auszubilden und mustergültig durchzubilden..." Parece que nesse domínio a cooperação do jurista e do "técnico" teria bons resultados.

(56) Cf. SIMON, SMITHBURG ET THOMPSON (*op. cit.*, p. 179).

o Ministério do Interior no nível "ministerial", o prefeito no nível "departamental", o subprefeito no nível do distrito). Sobre o plano estrutural caminhamos para uma única unidade (monocrática como o "Landrat" na Alemanha ou colegial como o "soviet" na U.R.S.S.) Uma especialização funcional pode existir sob a forma de células especiais, criadas como subunidades especializadas, mas incorporadas na estrutura unitária do conjunto. (Mas essa especialização se encontra acentuada e combinada com uma espécie de "desconcentração" interna, mas êsses fenômenos inclinam-se para uma proliferação estrutural futura por ramos horizontais).

A proliferação aparece sob a forma de ramificações laterais de estrutura própria, situadas no mesmo nível horizontal (por ex., os ministérios especializados em nível superior e os serviços exteriores "desintegrados" que lhe são submetidos — em níveis inferiores). Adotamos uma série de pirâmides paralelas (cf. supra notas 37 e 38), com tôdas as repercussões de ordem espacial que se seguem automaticamente (sobre o plano da "divisão territorial da administração": (cf. supra: nota 41). Consideramos êsse problema tanto como êle se apresenta, sob a forma horizontal, como se reveste das formas estruturais. (57) A proliferação é uma função de fatores os mais diversos estáveis ou temporários, de ordem geral e "local", técnico, pessoal e material, etc.) cujo ensaio de esquematização parece vão. (58) Podemos distinguir os regimes onde predomina o aspecto técnico da proliferação (p. ex. os ministérios técnicos na U.R.S.S.) ou os que são fiéis à própria tradição e aos fenômenos clássicos de acumulação e proliferação.

A política administrativa preocupa-se para estabelecer uma média razoável entre os dois extremos. (Cf. supra: nota 42). Mencionemos, nessa ordem de idéias, que, como já foi dito no cap. IV, a proliferação (como a desintegração) não se manifesta sempre sob a forma "simétrica", como pela criação de órgãos de estrutura semelhante; encontramos por tôda parte os fenômenos

(57) Seria interessante submeter o problema das razões e modos da especialização funcional sobre o plano horizontal, a um estudo minucioso, sem repercussões (ou com tais repercussões que não excedam a estrutura existente de uma unidade administrativa dada: instituição das subunidades especialmente pelas matérias).

(58) GULICK (*op. cit.*, passim) ensaia de construir um esquema desse fenômeno (que êle denomina de "descentralização"), diferenciando: o fim comum (por ex. a criação de um "serviço do pessoal" distinto); a identidade de métodos — *type* empregados ("processive units": por ex. serviços especializados, em diferentes níveis, de consultas jurídicas ou arquitetônicas), a existência de uma "clientela" comum (por ex. serviços especializados em naturalizações ou aquêles destinados a priori à uma parte da população somente, como o "Indian Service" federal nos E.U.A. ou no Brasil). GULICK considera nesse esquema, em pé de igualdade com as eventualidades acima mencionadas, a especialização consequente de uma circunscrição comum ou de um lugar comum do cumprimento dos trabalhos administrativos.

estruturais particulares (como as "independent Agencies" nos E.U.A., "öffentliche Anstalten" na Alemanha, "Public corporations", na Inglaterra, "autarquias" no Brasil "estabelecimentos públicos" na França, as espécies diferentes de serviços personificados na Bélgica, (59) os "entes autônomos" no Uruguai, etc. Apesar do processo de proliferação não ser de origem da criação desses fenômenos, em qualquer plano que estejam sua atividade se acrescenta a elementos importantes; mas há casos, em que um serviço exterior é de um estabelecimento "autônomo", quer dizer que êle se exclui do quadro da proliferação esquemática, mas constitui em si, um exemplo, dessa proliferação pelas razões econômicas, sociais, políticas ou outras. E' preciso considerar não somente as ramificações "banais" como também os fenômenos particulares, que se tornam cada vez mais característicos para a administração moderna. O traçado da organização administrativa, se apresenta como o resultado do entrecruzamento de linhas verticais (cf. esquema: 1.11 e 1.12) e horizontais (Cf. esquema 2.1) correspondendo às variedades de sistemas administrativos, que esboçamos. A alternativa: cumulação ou — proliferação — combina-se com todos os outros sistemas estruturais e se deixarmos de analisá-la arriscamos de apresentar um quadro da organização administrativa, incompleto e insuficiente.

#### VIII (60)

Os dois problemas paralelos à coordenação e à cooperação (2.2) não tem — ao contrário — das alternativas já analisadas — o aspecto predominante estrutural ou funcional, mas devem ser analisados simultaneamente sob êsses dois aspectos. Com efeito, não se trata aqui de uma articulação ou contato entre os órgãos de estrutura separada, nem das relações entre as unidades inferiores diferenciadas funcionalmente mas dessas duas séries de situações. Os fenômenos em questão, referem-se às relações organizadas no funcionamento do mecanismo administrativo e estão presentes em todos os seus recantos. Não fixamos no esquema um aspecto predominante dos problemas porque tratando do problema funcional, logo se apresenta o aspecto estrutural dos problemas que surgem, aspecto êsse que devemos considerar como o precedente. Há um conjunto de questões de organização constituindo um problema-chave sobre o ponto de vista "organizador".

Assim, o Direito administrativo da Ciência européia não trata êsses problemas, deixando-os aos cuidados dos representantes da "organização industrial" ("administração científica" "gestão dos negócios", "Betriebsverwaltung"). Encontramos nos estudos jurídicos a descrição dos fenômenos

(59) Cf. P. WIGNY — *Principes généraux du Droit administratif belge*. — Bruxelles, 1948, pp. 32 et ss.

(60) Chamo a atenção do leitor sobre o último parágrafo do cap. II e sobre a n. 26.

que consideramos aqui, mas nota-se logo, seu fracionamento e a falta total de um quadro sistemático próprio e de uma terminologia adequada. (61) Nos E.U.A. a Ciência da administração pública estuda a coordenação, mas não a define, por isso essa noção continua imprecisa, genérica e sem grande utilidade. (62) A noção de cooperação é empregada num sentido tão geral que ela deixa de exprimir seja o que fôr. Torna-se necessário um ensaio de concretização.

A coordenação é a contraparte natural de toda proliferação estrutural e de toda especialização funcional). Dá-se aqui uma rede heterogênea de ligações horizontais, que tendem criar instrumentos flexíveis mas eficazes, garantindo a unidade da atividade dos órgãos desintegrados e proliferados. Só a coordenação pode evitar os empregos acumulados, o dispêndio de forças e fundos e os abusos. Mas ao mesmo tempo surgem vários contratempos: se considerarmos a coordenação como uma espécie de panacéia contra os males da organização administrativa, poderemos nos enganar atribuindo-lhe as qualidades que ela não tem nem poderá ter. Uma generalização forçada reduz esse processo de coordenação numa simples ilusão. (63) Ao mesmo tempo torna-se difícil uma esquematização das disposições, que comentamos. Enfim a criação de mecanismos particulares para coordenar a marcha dos órgãos administrativos (64) apresenta uma falha, como

a demonstra o exemplo da Administração internacional, (65) que se estabelece fora da vida prática das administrações.

Coordenando, estabelecemos as conexões entre as unidades do mesmo centro administrativo, os encadeamentos ditados pelo cuidado de menor custo e melhor rendimento, as ligações formais ou os contatos facilita também “consolidar” as funções e prepara, nesse caso, as fusões estruturais necessárias.

Nesse caso a coordenação se apresenta como a meta de toda organização, (66) como uma espécie de supernoção que abrange todos os outros princípios de organização *in totum*. (67) Graças aos inúmeros meios de coordenação é que garantimos a unidade de ação, então dividida *in nuce*, sua continuidade, sua planificação eficaz, a uniformidade da linha política dominante.

Esses meios de coordenação consistem nas medidas: de contatos diretos e orais entre os chefes de serviços, de reuniões para discutir a ação comum, da procura comum de métodos psicológicos paralisando os obstáculos provenientes da “frontier-minded people”. (68) Para “Coordenar” é preciso: trocar informações, estabelecer as relações de boa vizinhança entre os serviços conexos e independentes, da pesquisa em comum (69) de métodos de ação comum sem acabar com a hierarquia e sem mudar de estrutura. (70) Aliás, trata-se aqui de várias disposições formais,

(61) Por ex. MERKL (*op. cit.*, p. 37) opõe a coordenação à subordinação, essa, é a eleva na ordem do critério da organização hierárquica da Administração e utiliza a coordenação para caracterizar a organização “judiciária”.

(62) A fórmula conhecida de GULICK (*op. cit.*, p. 13) “Posdcorb” — a exemplo da de FAYOL — coloca a coordenação (all-important duty of inter-relating the various parts of the work) sobre o mesmo plano que a planificação, a organização (estrutural!), o “staffing”, a direção, o “reporting” e o orçamento. SIMON SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, págs. 140.141 e 179 e ss.) consideram a coordenação como uma noção genérica referindo-se à autoridade e à “comunicação” entre os órgãos. CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 244) nota aí um processo de “concentração” (“causing disjunct elements to a concentration on a complex of forces and influences which cause the mutually independent elements to act together”) situando-a na perspectiva horizontal (por ex. Gabinete britânico) ou na perspectiva vertical (por ex. toda a hierarquia militar). FESLER “Field organization” (nos *Elements of Publ. Admin.*, *op. cit.*, pp. 285 e ss.) discute nessa ordem de idéias quatro problemas: “emerging uniformities (location of regional boundaries and field offices), polling of field resources (joint action to effect economies in institutional services), coordination in institutional services), coordination in the execution of programs, coordination in the planing of programs.”

(63) Cf. J.W. FESLER (*op. cit.*, p. 287): “Coordination in general” is an illusion...”

(64) Cf. os exemplos das “area coordinators” (do antigo “Federal Coordinating Service”) e dos “state directors” (Do “National Emergency Council”) assim como as field offices heads do Bureau of the Budget nos E.U.A.: “igames” (inspetores gerais da Administração em missão extraordinária) — na França (segundo o art. 88 da constituição de 1946 e o regulamento de adm. publ. n.º 51-611 de 24 de maio de 1951), etc.

(65) E. F. RANSKOFEN — Wertheimer (The International Secretariat. A great Experiment in International Administration Washington, 1945, p. 150) prova que as Administrações internacionais utilizam os métodos de coordenação nacionais sem criar sobre esse plano as técnicas originais próprias.

(66) Cf. L. URWICK — *The Elements of Administration* (*op. cit.*, p. 44).

(67) Cf. J. C. MOONEY e A. C. Reiley: *Onward Industry* (N. Y., 1931, p. 19). (Esses autores adotam o esquema do autor alemão L.F. ANDERSON — *Das Logische, seine Gesetze and Kategorien* (Leipzig, 1929).

(68) Cf. L. URWICK (*op. cit.* p. 62).

(69) As funções de field-offices do Bureau of the Budget nos E.U.A. foram em 1943 descritas como segue: “Reunir os funcionários federais “de linha” para assegurar melhor coordenação de programas federais e de melhores relações entre as instituições federais “de linha”; estar em relação, por via de consultas, com os funcionários estaduais e locais para a realização de programas federais concernindo-os e apresentando as contas pagas relativas aos problemas das ditas relações mútuas sugerindo as soluções; examinar e recomendar os melhoramentos para a utilização dos fornecimentos e do equipamento; empreender os estudos administrativos iniciados pelas “autoridades de linha” ou solicitados pelos superiores, recomendar as “operações” as mais eficientes e prestar contas ao Bureau of the Budget dos problemas reclamando estudos especiais ou o estabelecimento de uma política apropriada para o centro.” Cf. E. Latham “Executive Management and the Federal Field Service” (na *Pub. Adm. Rev.*, 5-1945, p. 19).

(70) FESLER (*op. cit.*, p. 287) apresenta como condição de êxito dos dois elementos: “approximately equal status of the participants” e “identity of regional boundaries.

quer dizer, por uma parte dos mecanismos especiais mencionados acima para garantir a coordenação das "unidades de linha", por outra parte, do fato de confiar a um chefe de serviço dado a responsabilidade da coordenação de todos os serviços de uma região. A primeira solução consiste na criação de órgãos coletivos, análogos ou outros (p. ex. as "comissões regionais do plano" nos regimes comunistas); a segunda solução consiste na acentuação da função "principal", coordenadora e mesmo ordenadora, de um dos chefes unipessoais (será aquela da "Administração Geral" — cf. supra: notas 37 e 38), que, sendo o único representante do Estado na região, sustenta o domínio da política governamental sobre o plano administrativo. Tal chefe representa, então, o "grande patrão" da Administração da região dada, convocando periodicamente ou a *casu ad casum* para as reuniões os chefes de todas as unidades especializadas (desintegradas e proliferadas) do nível dado, supervisionando sob o ângulo da coordenação, garantindo as relações permanentes para a Administração do poder e fomentando o "espírito da unidade" no conjunto do mecanismo.

Esses métodos de coordenação estão em todos os níveis da hierarquia. Para o nível superior, o do governo, aplicamos o método de coordenação, por meio de órgãos especiais (o Presidente do Conselho e seus órgãos especializados), e por meios clássicos da congregação coordenadora (Conselho dos ministros, Conselho de Gabinete, Comité econômico dos ministros etc.). Confia-se a certos ministros uma função particular coordenadora, (71) acentua-se-lhes como nos E.U.A. — a função das "interagency committees", que institucionalizam as reuniões consultativas e outras, para garantir assim a continuidade da atividade coordenadora. Para os níveis inferiores, empregamos o método — como já foi dito — de processos análogos (72) desenvolvendo-os igualmente como a aplicação dos sistemas de dispersão, de desintegração e de desconcentração (1.22, 1.12, 1.21 do esquema).

Mas a coordenação não se limita somente nas relações dos órgãos estruturalmente separados. Como já dissemos, a coordenação está no meio de todo órgão, entre as unidades inferiores e seus agentes. Ela se manifesta sobre o plano das divisões (células) funcionais, no meio da mesma estrutura orgânica, sob as formas análogas às formas dos órgãos estruturalmente diferenciados.

(71) Trata-se dos ministérios da defesa nacional ou os da economia nacional e das finanças (cf. p. ex. na França o decreto, aliás, já sem efeito, de 23 nov. 1944 destinando, ao ministério da economia nacional, o papel de coordenador da política econômica).

(72) O fenômeno moderno do renascimento da "polisyndie" adm. nos diferentes regimes (sobretudo na U.R.S.S. e nas "democracias populares") sistema êsse, que parecia condenado desde há 2 séculos, parece justificável sobretudo pelas necessidades de coordenação resultante dos excessos de centralização e desintegração

Mais a tarefa administrativa aumenta e se complica, maior tornar-se-á o número de funcionários e das administrações, mais êsse aspecto da coordenação administrativa tornará importante e do mesmo modo, o único remédio contra o fracionamento funcional. E' preciso estudar as formas e modalidades da coordenação administrativa, isso facilitaria o problema da organização administrativa. (73) A cooperação constitui um fenômeno diferente, apesar de ser confundido muitas vezes com o da coordenação, falha de uma delimitação terminológica. Não é preciso garantir a marcha harmoniosa de um mecanismo dado, unitário em seu conceito apesar de dividido; mas trata-se de colocar em comum o trabalho dos mecanismos e sua variedade para que a cooperação atinja de um modo satisfatório os fins comuns. Graças à cooperação, a administração hierárquica, forma uma espécie de traço de união com a administração descentralizada (Cf. supra: cap. III-B). E' assim que a Administração — seja ela centralizada ou descentralizada, integrada ou desintegrada — tem o auxílio ativo e crescente das entidades semi-administrativas diferentes (por ex — as "sociedades nacionais" ou outros empreendimentos nacionalizados), de certas instituições para-administrativas (por ex. os "estabelecimentos de utilidade pública". (74) As diversas formas de colaboração dos particulares com a Administração pública, (75) de grande importância apesar de serem pouco estudadas, constituem os fenômenos de cooperação. Assim, a função prática da cooperação torna-se cada vez maior, o campo de sua aplicação se desenvolve e do plano das disposições funcionais passa para o plano dos laços estruturais particulares, em pleno desenvolvimento. (76)

(73) Poderemos notar então que a tese da "unidade de direção" é uma ilusão na Administração pública e torna-se irrealizável na época em que domina a especialização funcional (cf. as análises de Chester I. Barnard: *The Function of the Executive*, Cambridge, 1938 e as observações críticas de SIMON, SMITHBURG e THOMPSON, *op. cit.*, pp. 214 e ss.). Veremos ainda que as "lines of authority" não são de modo algum verticais ou diagonais somente, mas horizontais também e não somente com um aspecto hierárquico mas também um "operational meaning" cf. p. ex. P. Holden, L. Fisch e H. Smith: *Top Management, Organization and Control*, Stanford, 1941: dual supervision — point command: simple and technical, specialized).

(74) Quando por ex. um "automóvel-Club" obtém o direito de examinar os futuros choferes ou de preencher certas funções de polícia, quando uma associação de proteção dos animais tem o privilégio de punir "no local" às infrações, quando um instituto de orientação profissional obtém certos direitos nos exames dos funcionários, etc. — todos êsses fenômenos são os de cooperação.

(75) Cf. o fenômeno de "concessão para o serviço público" no Direito Administrativo francês. O quadro comparativo dessas formas de colaboração encontra-se no livro indicado na n.º 25, p. 225.

(76) Assim por ex. para garantir a cooperação — no plano horizontal — das unidades descentralizadas com a Administração centralizada (fora da "tutela" vertical,

Vemos então que um mecanismo qualquer na Administração não pode agir sem a coordenação, enquanto que a cooperação deve ser situada sobre um outro plano como laço entre os dois mecanismos. A coordenação se impõe, a cooperação se acrescenta. Mais a Administração moderna se democratiza, mais ela se torna acessível ao Administrado (atraindo-o ao desempenho de sua função), mais ela se afasta do modelo clássico da burocracia rígida e teóricamente condenada, mas o desempenho da cooperação torna-se importante e merece a atenção dos teóricos e praticantes da Administração.

### IX (60)

A diferença funcional, horizontal, das funções administrativas — as que são ligadas ao Fim e aos Meios — corresponde à classificação norte-americana da obrigação administratixa nas funções principais (line) e funções derivadas (“Staff” e “Auxiliary services”) (2.3), que falamos detalhadamente na nota (16). Expomos o problema aqui, em poucas palavras somente.

Nos E.U.A. exagerou-se muito essa perspectiva particular (77) sugerida pela primeira vez por C.B. Going em 1911 (78) e no fundo corresponde aos conceitos de HENRI FAYOL. Rodearam-na de “mitos” (79) atribuindo-lhe um valor científico absoluto. Confundem-se muitas vezes os planos funcional e estrutural, querendo dar uma forma estrutural própria aos complexos funcionais dos “serviços derivados”. E’ preciso diminuir a extensão dessa diferença à proporções razoáveis para que a diferença funcional, horizontal das funções administrativas se torne útil e enriqueça a análise da organização administrativa.

o que já foi comentado no cap. III-B), realizamos: seja com “empréstimos pessoais” entre os dois centros (a Administração centralizada “emprestando” os dirigentes e os executantes à Administração descentralizada; os que executam o trabalho se ocupam do corpo descentralizado — sistema polonês 1919-1939. ou então que eles preparam, iniciam e executam as deliberações dos dirigentes — sistema departamental francês); ou seja com um mecanismo de aprovação ministerial da eleição dos dirigentes de grupos descentralizados (assegurando aos dirigentes uma “dupla confiança” — sistema praticado nas municipalidades alemãs). Assim evitamos o sistema “dualista” das “duas Administrações”, que se estabelece paralelamente e sem nenhuma ligação estrutural sobre o plano horizontal (sistema austríaco antes de 1918), foco de defeitos e choques intoleráveis para a organização.

(77) E. W. SMITH (“Executive responsibility” no *Society for the Advancement of Management Journal*, n.º 32-1938) pretende que essa diferença “seja o elemento principal do progresso na Science of Management nos últimos anos”. (1)

(78) Nos “Principles of Industrial Organization” (publicado nos *Principles of Industrial Engineering*, 1911, p. 41).

(79) Cf. crítica de SIMON SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, p. 286),

E’ claro que — por uma especialização natural — há ao lado das funções primárias, correspondendo aos fins do empreendimento, funções secundárias ou derivadas (L. D. WHITE nomeia-a “auxiliares” apesar de tal denominação ser criticada, (80) consiste nas “routine activities” e abrange — entre outras — a contabilidade, o orçamento, as estatísticas, os fornecimentos, os serviços de O.E. M. e o controle. A sua importância para um são funcionamento de todo mecanismo administrativo permanece categórica, o que justifica que analisemos tais funções, à parte, para torná-las mais práticas. Uma tal análise facilita a orientação no domínio da organização administrativa; progredindo “em profundidade” o campo estudado. (81) O problema assim apresentado tem o aspecto predominante funcional, a despeito de certas repercussões estruturais que êle pode ter, seja direta ou seja indiretamente. (82) Êle se relaciona com as funções especializadas, que são geralmente subdivididas nos E.U.A. nas funções do “Staff” (missão consultativa: planificação, consultas, pesquisas) (83) e nas funções do “Au-

(80) Com efeito todo serviço é auxiliar pelo menos em relação a outro serviço. Por isso os autores indicados (n.º 79) propõem a expressão “overhead units” págs. 291 e ss.).

(81) A. LEPAWSKY (*op. cit.* p. 321) constata que ela nos apresenta a) “The bi-modal concept of organization (Staff-Line)”, b) “The dual Type of Staff organizations (general-advisory, special-auxiliary)”, c) “The bifocal form of Top-Staff (political Staff, Management Staff)”.

(82) Trata-se da transformação evolutiva dos “serviços derivados” funcionais nas entidades estruturais especializadas, o que aumenta o volume da proliferação horizontal. Trata-se também da presença das “counterpart units” — são elementos estruturais de especialização “em baixo”, que correspondem aos “overhead units” criados “em cima”, o que é um fenômeno de desintegração vertical. Verifica-se uma reação de “defensiva” da “linha” contra a pressão dos “overhead uniats” provindos de cima (Cf. SIMON, SMITHBOURG e THOMPSON, *ibid*). Assim a especialização do “serviço de pessoal” no nível superior, adota criações análogas para os níveis inferiores com as “counteparts” nos serviços subordinados (a exemplo dos americanos da “Civil Service Commission”, dos “personnel offices” departamentais e nos serviços infradepartamentais).

(83) Como a terminologia dos “serviços auxiliares” (supra: n. 80), a que se refere ao “Staff” merece uma especial atenção. No fundo, permanecendo sempre no quadro dos termos militares, essa última parece exprimir melhor um fenômeno muito diferente: o da direção de “Cima”, separada do “limite da frente”, confrontada com a execução “de baixo” (pela “linha”). Assim a diferença terminológica da *linha do Estado Maior* parece mais importante na dimensão vertical que na dimensão do plano horizontal — (tendo sempre um aspecto funcional, mas ligada aqui — e na maioria dos casos — às repercussões estruturais importantes). Realmente todo problema da

xiliary" ("hows of Administration": os serviços de "auxílio" mencionados). As duas funções penetrariam, horizontalmente, tôdas as "ope-

desintegração (cf. esquema: 1.12) torna-se mais plástico se diferenciarmos a "autoridade" (células supremas do Estado-Maior) das "operações táticas", (confiadas ao "pessoal"). Veremos mais facilmente se, por exemplo, nos casos concretos multiplicarmos, as unidades de linha *no ápice* para diminuir o papel do "Staff". A atribuição das funções de "operações" no nível do Staff está em desacôrdo com a colocação dêsse último sôbre o plano dos contatos diretos com os administrados. Aliás, há administrações que só constituem um único "Estado-Maior" (p. ex. um Ministério de Informações). Êsse problema terminológico requer uma análise pormenorizada fora do problema das funções "principais" e "derivadas" que discutimos aqui.

rating agencies". Estranhamos realmente que uma tal subdivisão terminológica, baseada sôbre as analogias da organização da armada, se proteja teòricamente: com efeito, o caráter dessas duas categorias de "proteção" é fundamentalmente idêntico. Trata-se aqui antes, das repercussões de certas feições essenciais dos regimes presidenciais assim como a origem histórica do aparecimento dessas noções nos E.U.A. A despeito dos exageros, essas noções nos revelam — no domínio da organização administrativa — uma nova perspectiva que escapou até agora ao observador europeu, é juridicamente incompreensível na maioria dos casos mas que podem prestar um serviço didático.