

Administração e Ciência Política

J. GUILHERME DE ARAGÃO

ESTUDO oportuno a realizar, em face das novas tendências técnico-jurídicas do Estado, é o de projetar o conceito de Administração Pública no domínio cultural que lhe é próprio, relacionando-o ainda com a posição anexa da Administração de Pessoal.

É conhecida a definição pentagramática de Henry Fayol: "Administrar é *prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*". Administração, por conseguinte, será a síntese de uma atuação polivalente desses elementos. Um ato de administração, entretanto, poderia repousar apenas num dos têrmos indicados. Assim, a *previsão*, a *organização*, etc., seriam funções "essenciais", isoladas, ao passo que a administração se tornaria uma espécie de "sexta função", resultante da sincronização das funções essenciais. Fixando outros parâmetros, mas sem alterar substancialmente o conteúdo conceitual, Tead e Metcalf situam a Administração em quatro têrmos: *planejamento, supervisão, direção e coordenação*, de atividades, acrescentando-lhes o princípio utilitário e hedonístico do emprêgo do *mínimo de esforço* para obtenção de *máximo de resultados*. Mais ilustrativa a conceituação de Lutter Gulik que armou, num acrônimo "mnemônico", Posdcorb, os têrmos que sintetizam o conteúdo de Administração. Ei-los: *P* = *Planning* (Planejamento); *O* = *Organizing* (organização); *S* = *Staffing* (Administração de Pessoal); *D* = *Directing* (Direção, Comando); *Coordinating* (Coordenação); *R* = *Reporting* (Publicidade, Documentação); *B* = *Budgeting* (Orçamento, em suas fases).

Dispensamo-nos de coligir outras definições e conceitos. Pelos exemplos acima, é possível desde já inferir que a Administração é uma ordenação de forças e atividades dirigidas a um fim de produção e rendimento. Este conceito pode, outrossim, aplicar-se tanto à Administração de empréesa privada como à Administração do Estado, isto é, à Administração Pública. Apenas, na empréesa privada, é necessário acrescentar um elemento decisivo à própria sobrevivência da empréesa, a saber: o lucro, o ágio, ou o interesse. Na Administração Pública, o têrmo *lucro* é superado pela prestação do serviço e pela consecução dos próprios fins do Estado, ou seja, pela satisfação dos interesses coletivos. A Administração Pública é que nos devemos ater. Neste particular, devemos considerar que, se a Administração de Pessoal, conforme a discriminação conceitual de Fayol e de Lutter Gulik, constitui uma área dinâmica espe-

cial, dentro da Administração (Staffing), a administração pública abrange todo o setor interno de atividade do Estado. Esta referência da Administração ao órgão da comunidade nacional é de capital importância, para dar idéia íntegra da Administração de Pessoal no Serviço Público. Como, pois, considerar a Administração Pública diante do Estado e do quadro correspondente da Ciência Política e como passar daí para a posição nuclear da Administração de Pessoal.

É uma verdade incontestável que a Ciência Política Contemporânea, reconhecendo a transformação radical por que vem passando o Estado moderno, elevou a Administração Pública a uma categoria de trabalho, dentro do próprio Estado. Não há fugir aos argumentos que justificam o asserto. Na realidade, o estudo das comunidades nacionais, objeto da Ciência Política, apresenta hoje um tríplice conteúdo: a Teoria Geral do Estado, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Os dois primeiros ramos são de ordem estática ou formal. Já o Direito Administrativo, como complexo de normas jurídicas que regem, internamente, as atividades do Estado, está relacionado à ordem dinâmica estatal, superestruturada num órgão específico — o Governo — que, na definição de Joseph Barthèlemey é o comando supremo dos negócios públicos. Considerando-se que a Administração Pública é a área sobre que atua o Direito Administrativo, uma conclusão desde já se impõe aduzir: a Administração Pública passa a ser um setor integrante da Ciência Política Contemporânea. Conseqüentemente, a Administração de Pessoal assume um tríplice caráter: é matéria eminentemente cultural, vinculada à Sociologia, à Psicologia e a Filosofia, em suas relações com a Teoria Geral do Estado; tem características de ordem jurídica, porque apresenta conexão com o Direito Constitucional e o Direito Administrativo; finalmente, é, em si mesma, dentro do âmbito da Administração geral, um problema técnico de ordenação e sistematização de atividades, em função dos fins que ao Estado cumpre colimar, como órgão da comunidade nacional. Se a Ciência Política Contemporânea elevou a Administração Pública a uma categoria complexa de trabalho, a Administração de Pessoal se projetou num plano inédito e eminente de excogitações. Comprova-o o extraordinário incremento que, dentro do Estado, alcançaram a aplicação de métodos de racionalização de funções, de classificação de cargos, de aperfeiçoamento e recrutamento de servidores; a institui-

ção de órgãos de "staff" administrativo; finalmente, a atribuição institucional de direitos e deveres, aos agentes do trabalho.

A verdade é que a Administração de Pessoal, como a própria Administração Pública, difere de configuração doutrinária, conforme se apresente ordenada em função de cada um dos ramos da Ciência Política. Segue-se que, da prioridade que assumir, em determinado Estado, ou a Teoria Geral do Estado, ou Direito Constitucional, ou o Direito Administrativo, depende o tipo de administração pública e, conseqüentemente, de administração de Pessoal. Ora, em prefácio ao inquérito da UNESCO, sob o título "La Science Politique Contemporaine", conforme salientou o Prof. Massimo Salvadori, do Bannington College, existem cinco orientações modernas dominantes da Ciência Política. Representam-nas os seguintes países: a Alemanha, os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, e a Rússia.

Irradiando influência sobre a Áustria, a Suíça alemã, a Holanda e os países escandinavos, a ciência política alemã deu prioridade e ênfase às investigações pertinentes à Teoria Geral do Estado. Assim, lastreada em dados mais de ordem sociológica, a orientação alemã se atém, de preferência, aos elementos lógicos do Estado, e aos valores que a esta compete desenvolver e fixar em proveito da coletividade. Criou ela, com Hans Kelsen, o conceito do Estado como órgão da comunidade nacional expresso num documento jurídico específico, a Constituição total, e com finalidade de consecução dos meios de educação e cultura. Para esse fim, a ciência política alemã institui o chamado "direito geral do Estado" que, segundo ilustra Ludwig Adamovitch, da Universidade de Viena, visa estabelecer e expor os principais tipos de instituições constitucionais dos Estados modernos. A imagem desse conceito, o Direito Administrativo se orientou para o estudo das instituições administrativas que, internamente, são os esteios da atividade estatal, e dos institutos do Direito Administrativo que são, por assim dizer, instrumentos de aplicação e de atribuições de direito, a cargo do Estado. Alguns exemplos melhor elucidarão este ponto. É o caso que o Direito Público alemão deu ênfase a certos princípios legais da atividade administrativa, como a "autonomia administrativa" e a "jurisdição administrativa". Sobreveio a preocupação de sistematizar os atos administrativos. Obediente ao formalismo lógico, de um lado, e, de outro, atento aos fins do Estado, a Administração Pública, segundo a orientação germânica da ciência política, se constituiu como ingente máquina cujo funcionamento se estribava no binômio jurídico-sociológico da realidade estatal.

É ela que, salienta ainda Adamovitch, deve executar as tarefas do Estado e estabelecer os meios necessários a realizá-los satisfatoriamente. Concedendo proeminência aos fins do Estado e instituindo um sistema de instituições para promovê-los, o regime estatal alemão teria conseqüentemen-

te de erigir uma administração de pessoal fundamentada em valores, de que dependesse a atribuição de direitos. Valores de ordem moral, como a lealdade, o dever, o juramento. Ainda que desatualizada, a notável obra de A. Kammerer "A Função Pública na Alemanha" constitui um espelho fiel em que se retratam aquelas influências. Por aí se vê que a investidura em função pública apresentava algo de sagrado. Pelo art. 3º da Lei de 4.873, o funcionário, antes de entrar em exercício, era obrigado ao juramento de que haveria de cumprir qualquer função que lhe fosse cometida. E assim, desde cedo, a administração de pessoal assumia, na Alemanha, um caráter relevante que se avizinha de uma sacralidade cívica.

Diversamente, a orientação norte-americana tende ao pragmatismo. Também se impõem os fins do Estado. Mas a objetividade da ação multilateral do Estado faz que a prioridade caiba ao elemento imediato, isto é, à administração mesma. O aspecto técnico precede o aspecto jurídico. As especulações da Teoria Geral do Estado surgem por indução de uma realidade imediata e ficam à distância, como simples moldura de tela de cinema, onde se processa o dinamismo administrativo. Coube a John Dewey, caracterizar com exatidão a tendência norte-americana. É ele que mostra em "The Public and its Problems", a prioridade dos "valores práticos e reais que os homens se esforçam por admirar e respeitar no "processus" político-administrativo, sobre ideais formais e teóricos elaborados, por uma ética política estática".

Em volta do dinamismo pragmatista que levou a administração norte-americana à hipertrofia, a Constituição permanece como uma "Arche Sainte". Feri-la em seus lineamentos genéricos será sacrilégio cívico. Com a supremacia do "instrumento", a metodologia se surprende ao próprio objeto da excogitação. A estatística adquire o dom da ubiqüidade e as atividades-meios se estratificam num portentoso "back-ground" da burocracia, a respeito do qual existem, aliás, dois livros famosos, o de James M. Beck "O Maravilhoso País da Burocracia", e o de Carroll H. Woody, "A Expansão do Governo Federal". Acelerou-se vertiginosamente o emprêgo da máquina, pelo Estado, conforme registrou documentadamente William Beard em "Governo e Tecnologia". De tudo isso vem resultar uma tendência para valorizar o rendimento, a produção do trabalho.

Se a Administração Pública é o cenário de imenso laboratório, a Administração de Pessoal incide noutra espécie de formalismo: o da aferição do trabalho produzido e da contribuição objetiva que o servidor presta à administração. Crescem de importância as especializações; sucedem-se as pesquisas sobre as áreas de trabalho. Mostra Charles Merriam que, a esta altura, já se destinaram numerosos volumes ao estudo dos diversos setores administrativos, das zonas de ação governamental,

como das funções de Governo. O seu turno, o estudo da Presidência, dos órgãos do Congresso, dos Estados, das Administrações urbanas constitui uma área infinita de pesquisas. Outro domínio não menos amplo de investigações é fornecido pelas relações recíprocas existentes entre as unidades administrativas e os diferentes regimes, mais ou menos intensivos, de centralização e descentralização. Com reflexo de tão multiforme atividade, fácil é inferir o ponto transcendente a que atinge a administração do pessoal, sob a orientação do pragmatismo administrativo norte-americano.

Ver-se-á, a seguir, que a orientação britânica da ciência política é vinculada ao espírito tradicional da Inglaterra, sem fugir às conveniências atuais. Na ciência política inglesa, há algo de inerentemente clássico e histórico. Mesmo quando os inovadores são da estatura de Haroldo Laski, Mac Iver, Crossman. Há, entretanto, uma particularidade notável: é a adaptação, ao esquema clássico e tradicional, de uma administração pública moderna, aparada de excessos pragmáticos. A Inglaterra recorre à Teoria Geral do Estado como ilustração cultural das instituições políticas e administrativas; à imagem de seu tradicionalismo, edifica uma Constituição orgânica representativa de profunda estratificação nacional. Em plano decrescente, a Administração Pública, dentro do esquema do Direito Administrativo, se multiplica nas "instituições representativas" e numa seriação de funções públicas. A Administração de Pessoal sincroniza com a organização administrativa, no plano horizontal, e, no plano vertical, com um nível lisonjeiro de preparação intelectual, em relação ao agente de trabalho, o funcionário público.

De maior interesse para o caso brasileiro, é a orientação francesa da ciência política. Na realidade, o sistema francês se radica na ordem jurídica. Equidistancia-se tanto das especulações da Teoria Geral do Estado como do pragmatismo e do imediatismo norte-americano. Com a predominância da ordem jurídica, a Administração adere de preferência ao regulamento, à norma jurídica. Na Administração de Pessoal, consequentemente, há de ponderar, sobremodo, a atribuição de direitos e de deveres. Da proeminência do jurídico e das causas que a suscitaram, diz Raymond Aron, professor da Escola Nacional de Administração de Paris: a "predominância do espírito jurídico sobre o espírito sociológico nos estudos das instituições se explica, em parte, pelo feitio da organização universitária. Ensina-se muito pouco na França a história das idéias políticas. Ainda hoje não se conhece — continua Aron — senão um Professor especializado na matéria, a prelecionar no Instituto Nacional, e não se poderia citar uma só obra de conjunto acerca das idéias e das teorias políticas, seja no passado ou mesmo, no presente, tomando-se como ponto de partida o início da primeira guerra mundial. Montesquieu pertence, de forma assaz curiosa, aos historiadores da literatura, que não da filosofia política, e muitos franceses cultos ignoram pura e simplesmente as idéias polí-

ticas de Joseph de Maistre, Tocqueville e Renan". Cumpre, todavia, assinalar que, após a última guerra adveio na França um esplêndido renascimento das instituições administrativas. Criou-se o "Institut Technique des Administrations Publiques". Foi levada a efeito a reforma das organizações departamentais e comunais; enfim, a Administração de Pessoal entrou numa fase imediatamente progressista com a promulgação do Estatuto dos Funcionários Franceses.

O clima francês de tratamento dos problemas administrativos é o que mais se avizinha de nossa moldura nacional, em matéria de ciência política. A afinidade existe, sobretudo, em relação ao vínculo jurídico entre o servidor e o Estado, o sistema de prestação de serviço público por particulares "les établissements de utilité publique", e a tutela administrativa do Estado nas concessões e nos serviços descentralizados. Relegando ao oblígio a especulação sociológica ou filosófica; evitando o imediatismo político e administrativo, a orientação francesa institui um sistema administrativo predominantemente jurídico, mas com sobrevivências que, há séculos, vem atuando, sob a forma de costume, na administração francesa. O favoritismo político, os empregos públicos de tipo regalista, a compra e a hereditariedade de certos cargos públicos aí se situam. Mas a renovação que se vem processando desde 1945, já está mostrando o reverso da medalha. E como área de atuação dos princípios renovadores, a Administração de Pessoal na França assumiu o aspecto institucional que caracteriza modernamente as administrações progressistas.

Em quinto e último lugar, na sequência que adotamos, chega, enfim, a vez de passar revista a orientação russa da ciência política e, consequentemente, do tratamento do problema administrativo, na União Soviética. Não é segredo que a União Soviética adota um tipo de Estado ideológico, baseado no materialismo dialético. Reincide, nessa tendência, a hipertrofia, sob mais forte coloração doutrinária, da Teoria do Estado. Teoria do Estado, rigidamente dirigida para o marxismo. Isso significa que, em primeiro lugar, avulta, como de cima de um pedestal, intangível, o elemento ideológico. Em consequência, passa o Estado Socialista a ser o centro ordenador de todas as excogitações já de ordem jurídica, já de ordem administrativa. Noutros termos, o Estado, como superestrutura "mater" das formas de produção (infra-estruturas no sentido marxista) subordina as demais superestruturas: o Direito e, dentro do Direito, a Administração e a Administração de Pessoal. Observam Adam Schaffe e Stanislaw Ehrlich, atualmente professores da Universidade de Varsóvia, como predomina a preocupação do Estado, na doutrina soviética. Ela impõe o estudo sistemático e pormenorizado da "gênese do Estado", da "essência do Estado", da "doutrina dos tipos e das formas de Estado", da "doutrina da ditadura do proletariado e do desaparecimento do Estado", do "problema do Estado Socialista e da Democracia Popular", final-

mente, da "relação mútua entre o Estado e o Direito". O núcleo doutrinário reside no binômio Estado-Direito, e pode ser assim resumido: "Estado e Direito são dois aspectos de um só e mesmo fenômeno: a dominação da classe". A classe dirigente — é Schaffe e Ehrlich que falam — cria seu aparelho de coação e por meio dêste aparelho, impõe a própria vontade, à maneira de regras de conduta obrigatórias".

Não podendo abdicar dessa contingência, por julgar o Estado um instrumento provisório, a doutrina soviética, institui, diante do absolutismo do Estado, o relativismo do Direito. Não admira, portanto, que Wychinsky declare que a Constituição se deve modificar segundo as circunstâncias. E se Wychinsky preconiza a poda temporária da constituição, Arkhipov anuncia o desaparecimento da lei administrativa, o que vale dizer, do Direito Administrativo extreme. Outro doutrinador do marxismo, Diablo, proclama a subordinação da lei ao fim revolucionário. Nesta liquidação que se processa na ordem direta da escala decrescente da lei, a Administração se parece a uma usina.

Perfilhando, entretanto, da posição revolucionária, um sistema apropriado de tecnologia, a administração soviética irrompe contra o que convencionou chamar a "casta burocrática". Então a administração de pessoal, embora noutro extremo doutrinário, coincide com o vezo norte-americano da idolatria à especialização. Ouçamos a respeito ainda Wychinsky: "A direção permanente dos diversos serviços deve ser confiada a especialistas, sendo que este pessoal é sempre nomeado pelos soviéticos e permanece sempre responsável perante os soviéticos. As admissões para cargos rudimentares podem processar-se mediante delegação de poderes, porém estão sujeitos à ratificação dos 'sovietes'". Finalmente, os "sovietes" conservam o controle da ação de todo cidadão investido em função pública.

O que acima expusemos visa sintetizar as tendências dominantes da Ciência Política Contemporânea, e a colocação, daí decorrente, da Administração Pública e da Administração de Pessoal. Para isso, adotamos o critério totalista de fixar o objeto de nosso estudo diante de todas as relações e interferências de ordem cultural, que são pertinentes à matéria.