

Dez Anos de Tendências nos Valores Administrativos

WALLACE S. SAYRE

Professor de Administração — Colégio da Cidade
de Nova York

In *Public Administration Review* — Winter,
1951

(Tradução de R. XAVIER DE MENEZES)

O “SENTIDO da importância de valores”, escreveu em 1950 um observador sensato, “precisa generalizar-se no estudo da administração”. A razão primordial dessa necessidade, continuou ele, é a larga participação das repartições administrativas na formulação e realização dos fins do governo atual nos Estados Unidos, participação esta que parece cada vez mais “transferir ao administrador a investigação do interesse público”, na expectativa de recomendações das autoridades administrativas em consonância com o respectivo conceito desse interesse. (1)

Medida nestes termos, uma década é período muito breve para nêle identificarmos, com segurança, os importantes marcos que assinalam as direções gerais da evolução de nossas premissas básicas sobre administração pública. A perspectiva da revisão dos valores administrativos da década de 1940 não dá ainda ao observador essa visão do passado cem por cento perfeita, que Paul Porter insistiu com todos os administradores a tomassem como previsão cem por cento perfeita para o futuro. E’ claro, porém, que nós nos temos preocupado com valores administrativos, muito

embora talvez insuficientemente, sendo de notar que, com o término da década, tanto os estudiosos de administração, como os administradores, se haviam tornado mais exigentes acêrca das aceitações e preferências básicas, mais conscientes e menos dogmáticos, no tocante às questões que punham à prova cânones de há muito aceitos.

I

Os valores administrativos predominantes, com os quais se iniciou a década, podemos asseverar, com o risco de uma simplificação exagerada, eram aqueles conceitos incorporados em dois documentos profundamente significativos: o Relatório do “President’s Committee on Administrative Management” e os “Papers on the Science of Administration” de autoria de Gulick, Urwick e outros, inicialmente reunidos para uso do President’s Committee. Se bem que tais documentos tenham sido publicados em 1937, sua preeminência não sofreu abalo na década que se seguiu. Eles deram em 1940 aos estudantes e aos técnicos de administração um compacto conjunto de valores, apresentado de modo incisivo e inspirador de confiança. Em termos magistrais, proclamou o President’s Committee:

“Felizmente os fundamentos de como dirigir com eficiência os negócios públicos, não menos que os particulares, são bem conhecidos. Eles têm surgido universalmente em qualquer parte em que os homens se reuniram para trabalhar com um objetivo comum... Em termos simples, estas regras de eficiência requerem o estabelecimento de uma chefia executiva responsável e eficiente, como centro de energia, direção e controle administrativo; a organização sistemática de todas as atividades, entregues a pessoal qualificado, sob as ordens do chefe executivo, e, para auxiliá-lo nisso, o estabelecimento de apropriadas repartições consultivas e administrativas. Deve haver também disposição sobre planejamento, um sistema fiscal completo e meios para tornar o Executivo responsável por esse programa.” (p. 3)

NOTA — Este é o quarto de uma série de artigos que marcam a primeira década de publicação da *Public Administration Review*. Esta série é destinada a expor importantes desenvolvimentos recentes e tendências manifestantes em alguns dos setores principais da administração pública. O primeiro artigo desta série, *Trends in Teaching of Public Administration*, por George A. Graham foi publicado no número de primavera de 1950, desta Revista. O segundo, *Trends in the Theory of Public Administration*, por John M. Gaus, apareceu na edição de verão de 1950. O terceiro, *Trends of a Decade in Administrative Practices*, por Charles S. Ascher, constou no número de outono, do mesmo ano.

(1) E. S. REDFORD, *The Value of Hoover Commission Reports to the Educator*, 44 *American Political Science Review*, 283-98 (june 1950). Este penetrante ensaio é rico em muitas e valorosas concepções.

Esses preceitos foram elaborados e sustentados nos ensaios de Gulick e Urwick, especialmente no, com justiça afamado, “Notes on the Theory

of Organization", de Gulick, e no persuasivo "Organization as a Technical Problem" de Gulick. Nesses documentos homens confiantes e experientes escreveram com eloquência e invejável convicção sobre uma administração pública, cuja estatura se aproximava à de uma ciência, uma administração pública, na qual seria possível "isolar em um termo os valores e os fins, ou admiti-los como constantes, precisamente como é feito no domínio das ciências puras", assim esperava Gulick no seu último ensaio, tão significativamente intitulado "Science, Values and Administration". "Nessa marcha", continuou ele, "será possível aproximarmos-nos mais do mundo impessoal, ausente de valores, no qual as ciências exatas se adiantaram com tanto êxito".

A década, é claro, não começou com uma nota de unanimidade sobre matérias tão relevantes. John Gaus, passando em revista na "American Political Science Review" os ensaios de Gulick e Urwick, estabeleceu, com suave ênfase, a restrição que seria uma antecipação profética das tendências da década seguinte. Argumentava ele :

"... a ênfase na separação de certas técnicas de administração das tarefas empreendidas pelo Estado, é, conseqüentemente, das forças políticas por elas responsáveis... Há, inevitavelmente, nesses ensaios uma certa pobreza... Nós não vemos a administração como um "interesse em movimento", efetivo e tangível, produto da combinação de valores e forças políticas, ao mesmo tempo criando novas forças políticas e novos valores. A não ser que examinemos os problemas discutidos neste volume, não poderemos equipar nossos Estados para suas tarefas. Mas, a menos que relatem tais problemas... aos nossos políticos, não saberemos qual a nossa contribuição a ser utilizada por aqueles que precisam e têm o direito de fazê-lo". (2)

Ainda outros valores, agora mais claramente identificados graças à visão do passado, estavam sendo formulados no começo da década, mas atenções mais efetivas estavam ainda para lhes ser dadas; notáveis, entre estes, eram os amplos e sugestivos conceitos encontrados em "The Functions of the Executive", de Chester Bernard; e, "Public Administration and Public Interest", de Pendleton Herring; em "Federal Administration" e "The Administration of Federal Work Relief" de Arthur Macmahon e John Millet; e em "Public Administration and the United States Department of Agriculture", de John Gaus e Leon Wolcott. Schuyler C. Wallace estava mesmo preparando então sua violenta afirmação céptica de que "o tipo de organização administrativa mais conveniente às necessidades do país" poder-se-ia basear em qualquer fórmula simples. (3) Nestas e nou-

tras fontes encontrava-se a evidência de que os valores de administração pública não estavam ainda assentados, nem definidos.

II

A década iniciada em 1940 findou, podemos dizê-lo agora com menos risco de excessiva simplificação, com um conjunto de valores administrativos mais complexo do que aquele inicial. Nenhum corpo de documentos intimamente relacionados engloba agora as doutrinas aceitas num tão alto grau, quanto o fez o Relatório do President's Committee e os ensaios de Gulick e Urwick em 1940. Heterodoxia, não ortodoxia, é o característico dominante dos valores administrativos em 1950. Não obstante, muitos observadores descreveriam esta circunstância como um sinal do crescimento da administração pública, tendendo para a maturidade, para uma maior e mais decisiva significação em nossa sociedade, para um mais amplo e rico conceito da escala dos valores compreendidos.

E' difícil estabelecer os marcos que formam a fronteira natural do fim da década, no tocante aos valores administrativos. Contudo, é possível identificar algumas das principais balizas com significação direcional para a década de 1950.

Uma das notas talvez predominantes para a nova década foi dada por Paul Appleby no seu "Policy and Administration" (1949), com sua incisiva declaração (p. 170):

"A administração pública toma parte na elaboração da política.

Ela, nesse particular, não age, porém, autônoma, exclusiva ou isoladamente. Sua participação na política verifica-se num campo onde competem poderosas forças originadas na sociedade e pela sociedade. Ela, por sua vez, é objeto da ação de outros e vários fatores da política. A administração pública é um entre múltiplos processos políticos básicos, pelos quais este povo realiza e controla o governo."

Essa completa rejeição do conceito não normativo de administração pública, inequívoca no repúdio à separação entre política e administração, está em coerência com o primitivo tema e substância do livro "Big Democracy", de Appleby, editado no meado da década. Afirmou Appleby então: "E' toda a contribuição do Executivo que eu tenho em mente, quando penso em administração pública."

Em chocante contraste se encontra o novo texto de Simon, Smithburg e Thompson "Public Administration" (1950), o qual representa a primeira exposição sistemática mostrando a administração pública como um processo social, e aspira a construir, sobre novas bases psicológicas e sociológicas, uma ciência de administração pública, que será não normativa, liberta de valores, desejos e preconceitos, "uma ciência no sentido de uma compreensão objetiva dos fenômenos, sem confusões entre fatos e valores."

Testemunhando a continuidade e a diversificação dos valores em administração pública, no

(2) 32 *American Political Science Review* 132-34 (february, 1938). Dois anos antes, em *The Frontiers of Public Administration* (University of Chicago Press, 1936) John M. Gaus, Leonard D. White e Marshall E. Dimock acentuaram o grande entrelaçamento da administração pública com os valores políticos e sociais.

(3) *Federal Departmentalization: A Critique of Theories of Organization* (Columbia University Press, 1941).

meado do século, os Relatórios da Comissão Hoover (1949) restabeleceram os duradouros conceitos afirmados pelo President's Committee em 1937, especialmente aqueles "cânones de eficiência, que requerem o estabelecimento de uma chefia executiva eficiente e responsável, como centro de energia, direção e controle administrativo." A Comissão Hoover encara certas proposições como imutáveis:

"O Presidente, e abaixo dele seus principais auxiliares, os Ministros de Estado, devem ficar responsáveis e obrigados a prestar contas perante o povo e o Congresso, pela conduta do Executivo. Essa dupla responsabilidade é impossível sem autoridade — o poder de dirigir. O exercício da autoridade é impossível sem uma linha definida de comando, de cima a baixo e outra de retorno, de responsabilidade e subordinação, da base até o tope. O sábio exercício da autoridade é impossível sem a ajuda que as instituições de caráter consultivo podem dar..." (4)

A Comissão não apela explicitamente para a ciência na administração, se bem que seus valores aceitem, sem sombra de dúvida, os preceitos da administração científica. Isto não acentua a separação entre política e administração; em vez disso, se bem que se procure em vão uma definição explícita de sua posição em face desse dilema, a Comissão enuncia, obviamente, uma doutrina constitucional, política em sua essência.

O estudo da "casuística social" do *"Committee on Public Administration Cases"* (1949 e 1950), começando agora a exercer uma influência em proporções jamais previsíveis fornecem, ainda, um outro marco. Os valores mais evidentes nestes "casos" são os que relacionam a administração com a formação da política, com a escolha dos meios para a consecução dos fins, com o processo político concebido em toda sua extensão; as premissas menos claras, se não completamente ausentes, são aquelas que conduziram a uma ciência de administração não normativa.

Estes marcos, de algum modo arbitrariamente escolhidos, que definem os valores administrativos de 1950, selecionados de grande abundância de cuidadosos inquéritos levados a efeito no seio da administração pública, na última década, (5) sugerem ao menos os contornos gerais dos sistemas de valores de hoje na administração pública. O debate sobre valores, é evidente, não está terminado. A procura de uma ciência de administração divorciada de todos os valores (salvo o valor principal de uma ciência ela mesma objetiva) continua a merecer as energias de alguns estudantes; outros procuram uma teoria de administração pública, na qual os valores são vistos como essência indispensável.

(4) General Management of the Executive Branch, p. 1.

(5) A mais útil e resumida bibliografia, acompanhada de comentários de percepção aguda e sugestiva pode ser encontrada em *Trends in the Theory of Public Administration* de John M. Gaus, 10 Public Administration Review 161-68 (Summer, 1950).

Ninguém estabeleceu mais completamente, mais concisamente, ou mais sãbiamente, o ânimo pluralístico dos valores e das hipóteses amplas, com que começou a nova década, do que Arthur Macmahon ao responder a pergunta de Dwight Waldo, se havia um estudo de administração "como tal":

"O ensaísta aventura-se a esboçar as preliminares de uma resposta. O papel condicionante e infinitamente especial do objetivo é óbvio. O contexto político particular da administração pública em qualquer país e em qualquer tempo é o fator primordial. A maior ênfase ao treinamento deve ser aqui consignada. Dentro da própria estrutura política, geral quanto ao governo e particular no tocante à sociedade em questão, cada programa e cada política específica nêle compreendida condiciona a estrutura e o funcionamento. Mas há proposições universais; elas nascem de duas fontes. Primeiro, alguns elementos de aplicação universal emanam, como a matemática, da lógica da existência, tal como a mente a apreende. Essa lógica apresenta categorias de possibilidades, como área e função — elementos básicos do agrupamento. O conceito chamado "princípio" aparece caracteristicamente como rígida limitação de alternativas, não como uma escolha. A essência do princípio é relativa num duplo sentido. A imposição de uma escolha limitada conduz a atenção para os fatores grandemente relacionados com os objetivos imediatos, os quais indicam a alternativa preferível. Segundo, alguns elementos de aplicação geral decorrem do fato que os homens são suficientemente semelhantes para mostrarem característicos comuns de comportamento, ao se reunirem mutuamente nos mesmos tipos de associação, em organizações para consecução de fins diversos. Considerável previsibilidade entra, assim, na arte de viver com os outros. Mas devemos ser cautelosos ao encarar, mesmo os traços mais profundos, como constantes eternas, visto que, fora das variações individuais, as prevalecentes estruturas da personalidade são condicionadas às culturas e mudam com elas. É este o supremo privilégio e dever da administração pública, contribuir sadiamente para esta interação." (6)

Aqui pareceriam estar os principais valores caracterizantes da década emergente: "o papel condicionante e infinitamente especial do objetivo"; "o contexto político particular da administração pública"; "cada programa e a política específica nêle compreendida condiciona a estrutura e o funcionamento"; "alguns elementos de aplicação universal" nascidos "da lógica da existência"; "o conceito chamado princípio aparece caracteristicamente como limitação rígida de alternativas, não como uma escolha"; "alguns elementos de aplicação geral decorrem do fato que os homens são suficientemente semelhantes para mostrarem característicos comuns de comportamento"; "mas devemos ser cautelosos ao encarar, mesmo os traços mais profundos, como constantes eternas". Se a próxima década estiver destinada a trazer à administração pública a unidade de uma nova síntese de valores competitivos, esta é sua mais provável cópia.

Talvez as tendências dos valores administrativos na década possam ser descritas agora em termos preliminares: não houve mudanças radicais, nenhuma repulsa violenta dos valores acei-

(6) ARTHUR W. MACMAHON, *The Administrative State*, 8 Public Administration Review 211 (Summer, 1949).

tos no início da década; ao contrário, a corrente de valores se alargou, submergindo nela, de modo relativo, alguns valores primitivos menos importantes, e sobressaindo outros de maior significação; alguns valores novos foram acrescentados, mas os elementos de continuidade são tão evidentes, se não tão enfáticos, quanto os variáveis. A diferença mais marcante entre 1940 e 1950, no domínio dos valores administrativos, é o aumento de significado — o enriquecimento de valor — da palavra “administração pública”. Esse enriquecimento pode ser contemplado através de perspectivas diferentes. O adjetivo “pública” apresenta-se, agora, freqüentemente, em itálico. Nossos valores, num sentido, passaram da predominância das técnicas administrativas da organização e gerência para uma ênfase sobre a ação vasta da política do governo — sua formulação, sua evolução, sua execução, tudo dentro ou intimamente relacionado com a estrutura da administração. Noutro sentido, nossos valores se transferiram da limitada visão de um “funcionário público”, respondendo mecanicamente ao imperativo tecnológico da direção, para mais larga e profunda perspectiva da conduta humana em ação cooperativa.

III

A tendência dos valores administrativos em nenhuma outra parte está mais claramente caracterizada do que na instabilidade de interpretações dadas ao conceito do papel da ciência na administração. No começo da década havia confiante aspiração a uma ciência de administração; com efeito, já se asseverava abertamente que as regras de tal ciência já eram conhecidas. No fim da década ainda estão presentes os expoentes de uma ciência de administração, mas eles expõem um novo conjunto de regras e rejeitam os princípios primitivos fundados com base na administração científica. Os defensores de uma “ciência” de administração pública são mais claramente representados em 1950 por Herbert Simon, Donald Smithburg e Vitor Thompson no trabalho “Public Administration”. Dizem eles:

“O estudo do comportamento de pessoas nas organizações pode ser não normativo — isto é, pode estar liberto de desejos, valores e preconceitos, por parte da pessoa encarregada da investigação, e pode ser baseado em uma análise objetiva da interação humana... Este livro interessar-se-á, profundamente, pela administração como ciência — não ciência no sentido de exatidão no grau já atingido pelas ciências físicas, mas, sim, no sentido de uma compreensão objetiva dos fenômenos, isenta de confusão entre fatos e valores.”

Mas eles se apressam a acrescentar:

“... Esta ênfase sobre o caráter dos fatos não significa um rebaixamento na importância dos valores... A falta de conhecimento das técnicas administrativas (i.é. fatos)... pode aliviar o administrador da tarefa da escolha moral — escolha quanto aos fins e métodos da organização, e ao tratamento do elemento humano nela compreendido. Seu código de ética é uma parte tão significativa de seu equipamento de administrador, quanto seu conhecimento do comportamento administrativo, e nenhu-

ma soma de estudos da “ciência” de administração o dotará desse código.” (7)

Este recente avanço do valor da ciência na administração preencheu com êxito sua função de caráter céptico: colocou na defensiva todos os conceitos de administração científica. Contudo, não ganhou o campo inteiro para si. Obteve grande influência para um novo conjunto de fatores — primariamente psicológicos e sociológicos — mas sua proposição que estes “fatos” novos podem transformar-se numa ciência de administração sem valores levou um observador penetrante a comentar que “deixou-se a suspeita de que quanto mais pura for a ciência de administração, menos relevante será ela socialmente.” (8)

Ainda um outro crítico, Robert A. Dahl, argumentou convincentemente:

“... o estudante de administração pública não pode evitar um interesse pelos fins... Uma ciência de administração pública não normativa devia repousar numa hipótese básica, que removeria os problemas éticos da área coberta pela ciência... Pode ser criada tal hipótese básica? Para o autor o problema aparece carregado de enormes e talvez insuperáveis dificuldades... Estamos muito afastados de uma ciência de administração pública. Nenhuma ciência de administração pública é possível, a menos que: 1) o lugar dos valores normativos fique claro; 2) a natureza do homem na área da administração pública seja mais bem compreendida e sua conduta mais previsível, e 3) haja um corpo de estudos comparativos, com o qual seja possível descobrir-se princípios e generalidades que transcendam as fronteiras nacionais e as experiências históricas isoladas. (9)

Dahl parece duvidar que uma ciência de administração pública seja o fruto desta geração.

E' logicamente óbvio que todos aqueles que vêem a administração pública primariamente como um processo político, ou que dão relêvo ao único contexto político que lhe controla a forma e a substância, têm que rejeitar, tanto as pretensões mais generalizadas, de uma nova “ciência”, como sua rígida separação entre fatos e valores; com efeito, eles não podem deixar de descrever a dicotomia entre fato e valor, como meramente uma nova e sutil versão da formulação primitiva de separação entre política e administração.

IV

As mudanças e retrocessos nos debates durante a década sobre as hipóteses básicas da administração pública — isto é, se ela deve esforçar-se para ser acima de tudo uma ciência não normativa, independente dos valores, ou se deve aspirar a uma teoria de governo, que abrace os valores políticos e sociais de uma sociedade democrática.

(7) Public Administration (Alfred A. Knopf, 1950) pp. 19-24.

(8) FRITZ MORSTEIN MARX, reviewing Simon's Administrative Behaviour, in 8 Public Administration Review 65 (Winter, 1948).

(9) The Science of Public Administration: Three Problems, 7 Public Administration Review 1-11 (Winter, 1947).

tanto quanto os “fatos” da conduta administrativa — são revelados especialmente nas discussões sobre a responsabilidade moral e material das repartições públicas. Estas discussões têm um ponto de interesse comum: como reconciliar o grande desenvolvimento sem precedentes do poder administrativo com o governo democrático.

Uma importante parte da literatura sobre administração pública no decorrer da década diz respeito às relações do Executivo, especialmente da Presidência, com o sistema de responsabilidade administrativa, moral e material. Dêsse modo, o Relatório do President's Committee descreveu sua primeira regra de eficiência como “o estabelecimento de uma chefia executiva responsável e eficiente, como centro de energia”, regra esta sustentada pela opinião do “Comité” de que “o Executivo americano deve ser tido como uma das maiores contribuições dadas pela Nação ao desenvolvimento da democracia moderna — a instituição por excelência”. “A preservação do princípio de inteira responsabilidade do Executivo perante o Congresso”, asseverou o Relatório, “é uma parte essencial do nosso sistema republicano.” O instrumento principal para a execução dessa inteira responsabilidade iria ser encontrado nas recomendações do “Comité”, no sentido de haver uma integrada e hierárquica organização administrativa, pronta a responder ao comando do Presidente.

Essa prescrição já havia sido sublinhada uma década antes pela Comissão Hoover, com ênfase mesmo mais marcante sobre a concepção de uma linha definida de comando do tope à base e outra de retorno de responsabilidade e subordinação da base ao tope, com o Presidente no ápice de uma hierarquia íntata e completamente integrada. Esta doutrina de uma estrutura administrativa simétrica sob a quase exclusiva direção do Presidente tornou-se mais explícita na redação dada pela Comissão na proposta de legislação regulamentar — projeto de 1949, sobre gerência executiva em geral — no qual a direção das repartições administrativas parece passar a fazer parte do domínio constitucional do poder presidencial, como uma correlação do princípio de “responsabilidade política centralizada”, o qual a proposta descreve como já tendo sido estipulado na Constituição.

Especifica o projeto:

“As repartições executivas existem para possibilitar que a responsabilidade do Presidente, na forma exposta no artigo II da Constituição, se cumpra com eficiência...”

(10) 81st. Cong., 1st. sess., S. 942, H.R. 2613. Os projetos foram apresentados nas duas Casas do Congresso em fevereiro de 1949, lidos duas vezes e encaminhados às respectivas comissões de finanças do Departamento Executivo.

Sou grato a Nathan D. Grundstein, Universidade de Wayne, pelos seus refletidos e sugestivos comentários sobre esta e outras matérias com ela relacionadas, em um estudo inédito sobre *Presidential Power, Administration and Administrative Law*, lido na Academia de Artes e Ciências de Michigan, em março de 1950.

Tôdas as repartições executivas e seus respectivos dirigentes são meros representantes que agem pelo Presidente; e sempre que qualquer dessas repartições, ou seus chefes, fôr por lei investida de uma função, isso assim acontece por mera conveniência. Tal função deve ser tratada como atribuída ao Presidente e exercida pela repartição executiva competente, ou por seu chefe, segundo autoridade devidamente derivada de delegação do Presidente. Em relação com o exercício de qualquer destas funções, a repartição executiva, ou seu chefe, está (a menos que a função seja de natureza quase judicial) a qualquer tempo sujeita, com respeito a tudo relacionado com seu exercício (inclusive tempo, maneira e extensão desse exercício) à direção e controle do Presidente”.

A mesma disposição foi então estabelecida para as repartições executivas subordinadas (bureaus, divisões, concelhos, administrações, autoridades, agências etc. dentro de repartições principais), e suas ações ficaram, também, sujeitas à direção e controle “do chefe da repartição executiva principal, na qual existam ou constituam uma unidade orgânica”. Há, porém, duas restrições: atribuições de uma repartição executiva principal ou de outra a ela subordinada, nos termos do projeto, não podem ser delegadas ou abolidas.

Estas são, é claro, premissas de valores que exaltam o poder do chefe executivo eleito, pairando sobre uma bem entrosada hierarquia, como a pedra angular de um sistema de responsabilidade administrativa. Assim sendo, elas refletem não apenas as profundas e vigorosas correntes nos conceitos Hamilton-Wilsonianos sobre o poder presidencial: elas são uma lógica, talvez em alto grau direta, resposta à realidade do governo moderno.

Mas a importância dada a estes valores do Executivo tem provocado, de maneira crescente, através da década, a determinação no sentido de que outros valores relacionados com responsabilidade moral e material não sejam dominados ou desapareçam. O mais eloquente e inequívoco porta-voz de um grupo de valores competitivos, a doutrina da supremacia legislativa, é Charles S. Hyneman na sua “Bureaucracy in a Democracy” (1950). “O Congresso devia estatuir”, acredita êle, “todos os modelos, tôdas as condições, tôdas as declarações de princípios que de antemão êle sabe precisar aplicar nas situações em expectativa, a surgirem. Esta regra deriva de um conceito da supremacia legislativa”. Êsse proceder êle modificaria, apenas, em termos de duas considerações: primeiro, o Congresso não devia gastar tanto tempo num estatuto, quando descarta de outras matérias que êle mesmo as encara como sendo de maior importância; segundo, o Congresso não devia impor controle minucioso sobre os funcionários administrativos, por implicar em fiasco de seus próprios objetivos. A regra geral “que o Congresso devia ter o que quisesse”, Hyneman estenderia à criação e definição da estrutura das organizações administrativas a supervisionarem as empresas governamentais, mas êle tornaria mais fortes ainda as considerações modificadoras. Em todos os outros campos da administração onde o Congresso tem responsabilidades constitucionais — na provisão de dinheiro, na fixação de padrões

de conduta administrativa, revendo a ação da burocracia, escolhendo os elementos burocráticos — Hyneman põe maior confiança na instituição legislativa, como garantidora de responsabilidades, do que o fazem os Relatórios do President's Committee, ou a Comissão Hoover. (11)

Uma outra ênfase sobre o tema da responsabilidade é também notável no fim da década. Constitui ela a asserção de que as próprias repartições administrativas têm papel representativo no nosso sistema de governo. Encarado o problema por esse prisma, argüi-se que o sistema de responsabilidade deve reconhecer a função representativa da burocracia e dispor sobre sua fiel execução. Assim, por exemplo, Norton Long recentemente sustentou que:

"... a teoria da administração tem negligenciado o problema das fontes e suficiência do poder... A burocracia dentro do sistema político americano tem uma grande parcela de responsabilidade na promoção geral da política, e mais ainda, na organização das bases políticas para sua sobrevivência e desenvolvimento... As repartições têm ou desenvolvem uma perspicaz compreensão do politicamente exequível na estrutura do grupo, dentro do qual elas trabalham. Acima de tudo, aos olhos dos seus defensores e dos seus inimigos elas representam incorporação institucionalizada da política, uma organização duradoura, efetiva ou potencialmente capaz de mobilizar poder por trás da política".

Conclui Long que "tentativas para solucionar os problemas administrativos isoladamente da estrutura do poder e do objetivo da forma de governo estão destinadas a comprovarem-se ilusórias." A solução, acredita ele, deve repousar no prévio desenvolvimento de um responsável sistema bipartidário; até lá, os esforços para reorganizar o Executivo ou o Legislativo talvez impliquem em progresso, mas de modo geral não conseguirão prover um adequado sistema de responsabilidade. (12)

(11) Veja-se especialmente seus capítulos 5-10. Elias Huzar, *The Purse and the Sword* (Cornell University Press, 1950); Robert A. Dahl, *Congress and Foreign Policy* (Harcourt, Brace, & Co., 1950); e A. W. Macmahon, *Congressional Oversight of Administration: The Power of the Purse*, 58 *Political Science Quarterly* 160-90, 380-414 (1943), cada um põe ênfase de uma maneira diferente nos valores das instituições legislativas num sistema de responsabilidade administrativa.

As idéias expressas por Hyneman em 1950 foram também defendidas com grande eloquência por Herman Finer num estudo mais amplo, *The Administrative Responsibility in Democratic Government*, 1 *Public Administration Review* 335-50 (Summer, 1941).

(12) Norton E. Long, *Power and Administration*, 9 *Public Administration Review* 257-64 (autumn, 1949). No início da década, E.S. Wengert criticou o ortodoxo negligenciamento dos valores democráticos e representativos da administração. O interesse público seria descoberto, sentiu ele, no grau em que "o administrador pode

Nem todos os observadores que dão maior importância à função representativa das repartições administrativas, levam tão longe suas conclusões, mesmo que concordassem ser os partidos políticos instituições de maior importância num sistema de administração responsável. Eles focalizam sua atenção, ao contrário, sobre os métodos, pelos quais o papel representativo das repartições administrativas pode ser identificado, esclarecido e memorado, dentro da própria hierarquia administrativa. A mais generalizada aplicação dessa tentativa pode ser encontrada na crescente prática de admissão de representantes do povo e dos grupos de interesse organizados para participação no processo administrativo. A utilização de comitês locais na elaboração da política agrícola e na administração de controle de preços e racionamento são casos ilustrativos; pode-se dizer o mesmo com respeito aos "comitês" consultivos, representando os mais homogêneos grupos de interesse, atualmente uma prática quase universal entre as repartições administrativas.

A premissa de que as próprias repartições administrativas são instituições representativas, empenhadas em um processo representativo comparável, talvez com inferioridade, ao papel idêntico dos eleitos para o Executivo e o Legislativo, constitui conceito que atualmente preocupa a atenção de muitos estudantes. (13) A reconciliação desta premissa com outros elementos de uma administração responsável, especialmente sua acomodação aos conceitos competitivos de uma supremacia ou do Executivo, ou do Legislativo, é um dilema não resolvido ainda, e de maiores proporções. Uma tentativa para acôrdo destes valores antagônicos consiste em dar-se ênfase ao processo político total, como guarda da responsabilidade, ponto de vista esse expresso por Appleby, na sua conclusão, no sentido de que "tudo no processo político é, em conjunto, importante para o governo popular." (14) Há, teme ele, alguns perigos implícitos nos instrumentos administrativos para participação civil, especialmente o desejo que a confiança seja posta nos representantes não suficientemente categorizados. "Devemos lembrarmos", salienta ele, "que não há nada tão completa-

ir ao encontro daqueles afetados pela sua ação para que o auxiliem na formação da política administrativa." Vide seu *Study of Public Administration*, 36 *American Political Science Review* 313-22 (1942).

(13) Com ênfase variável sobre o assunto, vide Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (University of Alabama Press, 1949); John M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (University of Alabama Press, 1947); V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 2d. ed., 1947, chapter 23, "Administration as Politics", pp. 701-25; J. Donald Kingsley, "Representative Bureaucracy" (Antioch Press, 1944).

(14) Vide *Policy and Administration*, p. 164.

mente democrático como a totalidade do processo político numa sociedade livre". (15)

Houve, pelo menos, um outro importante ponto em foco nos debates durante a década, concernentes à estrutura própria do sistema de responsabilidade administrativa. A década começou com uma ampla divisão de opiniões sobre a importância do processo judicial na ação administrativa. A questão foi concentrada menos no papel dos tribunais na supervisão da administração, do que sobre o grau em que o processo judicial seria introduzido no próprio processo administrativo. O projeto Walter-Logan vetado pelo Presidente Roosevelt em 1940, expressou, em termos fortíssimos, as opiniões daqueles que procuravam tornar judicial muitas formas de ação administrativa; o Relatório do Attorney General's Committee em 1941 adotou um ponto de vista mais moderado. (16) A guerra temporariamente adiou o debate; mas, em 1946, o "Administrative Procedures Act" refletiu tanto o renascimento da questão quanto o aparente triunfo das opiniões mais extremistas. A Lei põe em relêvo os valores de procedimentos uniformes nas decisões administrativas que atinjam direitos privados, e de procedimentos que se amoldem tanto quanto possível às regras da ação judicial. No fim da década críticos e defensores da inclusão do processo judiciário dentro do processo administrativo estão ainda em desacôrdo, mas o conflito por sua vez perdeu a importância como um item de maior interesse nas discussões continuadas sobre a responsabilidade administrativa. (17).

A construção de um sistema de responsabilidade administrativa apropriado às tarefas governamentais de uma sociedade democrática, no meado do século, tornou-se, assim, o assunto de um debate de aspectos variados, que estendeu por toda a década. O chefe executivo eleito, com inalterada responsabilidade e contrôle sobre uma hierarquia administrativa integrada, as instituições de contrôle legislativo sobre os objetivos, a estrutura e os métodos das repartições administrativas, os requisitos das funções representativas das próprias repartições administrativas, e os va-

lores do processo judicial dentro da administração têm sido, cada um por sua vez, apresentados como instituição principal do sistema de responsabilidade. E, no fim da década, começa a originar-se uma ênfase mais ampla sobre os valores do processo político total do governo constitucional democrático, como a fonte e garantia de responsabilidade, ênfase esta que evita comparações individuais entre instituições diversas. Mas, se esta última ênfase tem grande virtude de restabelecer uma visão harmônica do todo, por outro lado deixa sem solução a tarefa de relacionar e diferenciar as diversas partes nas suas esperadas contribuições à administração responsável. (18)

V

O sentido da importância de valores na administração pública tem crescido significativamente durante a década, especialmente no final. Se é verdade que muita energia foi despendida na procura de uma ciência de administração, a qual seria neutra no tocante a valores, é também verdade que o debate provocado desde o primeiro instante por essa pesquisa resultou, eventualmente, numa nova e maior ênfase do papel dos valores na administração pública. As indispensáveis funções desses valores são agora admitidas de todos os lados; o continuado debate nessa controvérsia é sobre a importância relativa de "fatos" e "valores", e sobre a utilidade dessa distinção no estudo e na prática da administração.

O interesse principal sobre valores na administração pública de uma sociedade democrática

(15) *Toward Better Public Administration*, 7 Public Administration Review 93-99, (Spring, 1947).

(16) Attorney General's Committee on Administrative Procedure, *Final Report*, 1941; Robert M. Benjamin, *Administrative adjudication in the State of New York* (Albany, 1942); James Hart, *An Introduction to Administrative Law*, 2d ed. (Appleton-Century-Crofts, 1950).

(17) VINCENT M. BARNETT, Jr., *Judicialization of the Administrative Process*, 8 Public Administration Review, 126-133 (Spring, 1948), e Frederick F. Blachly, "Sabotage of the Administrative Process", 6 *ibid.* 213-27 (Summer, 1946), fornecem uma apreciação crítica da Lei de 1946. Charles S. Hyneman, *Bureaucracy In A Democracy* (Harpers Brothers, 1950) faz apreciação condescendente; vide especialmente os capítulos 8, 21.

(18) ARTHUR A. MAASS and Laurence I. Radway, *Gauging Administrative Responsibility*, 9 Public Administration Review 182-93 (Summer, 1949), em um penetrante e provocante estudo apresentaram critérios de responsabilidade administrativa, baseados nas seguintes generalizações: 1) "As repartições administrativas seriam responsáveis pela formulação e execução da política do governo." 2) "As repartições administrativas não podem nem devem normalmente ser tidas como diretamente responsáveis perante o povo". 3) "As repartições administrativas seriam responsáveis junto aos grupos que exerçam pressão, tanto quanto necessário para igualar as oportunidades de salvaguardar interesses, adquirir conhecimentos especializados e garantir anuência para seu próprio programa". 4) "As repartições administrativas seriam responsáveis junto ao Legislativo local, mas apenas, através do chefe executivo, e principalmente por grandes problemas de política governamental e pelo desempenho administrativo geral". 5) "As repartições administrativas seriam diretamente responsáveis pela conformação ao programa geral do chefe executivo e pela coordenação de suas atividades com as das outras repartições do Executivo". 6) "As repartições administrativas não podem ser tidas, independentemente, como responsáveis junto à organização ou à política dos partidos políticos". 7) "As repartições administrativas seriam responsáveis pela manutenção, desenvolvimento e aplicação de padrões profissionais apropriados às suas atividades".

gira em torno do estabelecimento da responsabilidade moral e material das repartições administrativas, com relação à sua política e seu programa de ação. À medida que os estudantes de administração pública e os administradores procuram novas perspectivas desse problema fundamental, tornam-se eles cada vez mais cômicos da continuidade dos principais matizes de sua diferenciação. Isto sugere que a pesquisa básica no estudo da administração é mais por uma teoria de governo do que por uma ciência de administração.

A inclusão da administração pública dentro de uma teoria de governo implica em ênfase de outros valores importantes, que neste artigo não podem ser mais que sugeridos. Entre eles, a nova ênfase sobre o objetivo, como o valor que dá o mais claro significado à máquina administrativa, pode, dificilmente, ter sua significação futura exagerada. "Uma clara exposição do objetivo, universalmente compreendida, é a garantia mais evidente de uma administração eficaz", conclui Luther Gulick das suas reflexões sobre a administração da Segunda Guerra Mundial; "tradução do objetivo em programa é o passo decisivo em administração". (19) Não menos principal é a ênfase a

(19) LUTHER GULICK, *Administrative Reflections from World War II* (University of Alabama Press, 1948), págs. 77-8.

manifestar-se sobre os valores mais consistentes da administração democrática, do que o princípio de acordo com o qual o moral na administração depende da participação vital na definição dos objetivos por parte daqueles por eles afetados, já na qualidade de cidadãos, já de servidores civis. E' esta uma ênfase, cuja exploração, no campo da administração pública, apenas começou; seu desenvolvimento depende da contribuição de todas as ciências sociais à maior compreensão das formas e métodos de administração, que vigorosamente contribuem para a saúde e crescimento da sociedade democrática. (20) Os valores trazidos à administração pública por outras ciências sociais prometem ser um dos aspectos mais notáveis da década a decorrer; e entre as contribuintes, a mais velha, a ciência política, não deve ser a menos importante.

(20) WAYNE A. R. LEYS, *Ethics and Administrative Discretion*, 3 *Public Administration Review* 10-18, 1943; F. MORSTEIN MARX, *Administrative Ethics and the Rule of Law*, 43 *American Political Science Review* 1119-44 (1949); WALLACE S. SAYRE, *Morale and Discipline*, in F. MORSTEIN MARX (ed), *Elements of Public Administration*, (1946), pp. 478-497, and *Organization as Social Process*, 9 *Public Administration Review* 45-50 (1949).

Num estudo sobre "Administrative Loyalty", a ser publicado pela "Louisiana University Press" em 1951, PAUL H. APPLEBY fornece mais um de seus importantes marcos da evolução dos valores administrativos.