

# Assistência Técnica em Administração Pública

BENEDICTO SILVA

## I — A ESTERILIDADE DOS MÉTODOS EMPÍRICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O** CRESCIMENTO, em número, extensão e complexidade, das funções do Estado constitui um dos fenômenos mais nítidos de nossos tempos. Verifica-se êsse crescimento, principalmente, nos campos social e econômico. Apesar de ser uma função relativamente nova do Estado, o seguro social já se desdobrou em múltiplas atividades e ainda continua em franca expansão. Das atividades econômicas que atualmente o Estado empreende, pode dizer-se que são ainda mais numerosas, instantes e crescentes.

À medida que a intervenção governamental se torna assim mais e mais envolvente, as responsabilidades da administração pública aumentam paralelamente. Impõe-se, desta arte, no meneio dos negócios públicos a substituição dos métodos empíricos pelos racionais e dos critérios intuitivos pelos científicos.

Cumpre reconhecer, todavia, que a idéia de que no Estado moderno já não há lugar para a administração empírica, ainda não está suficientemente difundida e carece de reconhecimento universal. A idéia antiquada e absurda de que as atribuições das repartições públicas são tão simples que homens de mediana capacidade, sem nenhum preparo específico, estão habilitados a ocupar qualquer posto governamental, ainda tem sinceros adeptos. Entretanto, à medida que os problemas econômicos e sociais, cada vez mais complicados, clamam por solução, as elites de muitos países se vão convencendo de que os métodos empíricos e os critérios intuitivos já não bastam para solucionar tais problemas.

Sente-se que, para desempenhar eficientemente as suas complexas funções, o Estado moderno necessita de adotar os princípios e normas da administração científica.

O empirismo está passando a ser o distintivo, a *marca de fábrica* do administrador chambão, incapaz e estéril, produtor de desordem e sacrificador de programas, cuja ação, longe de se traduzir em realizações desejadas, gera o desperdício, a resistência passiva, a morosidade, a ineficiência e o parasitismo.

Na administração de empresas privadas, os métodos empíricos conduzem rapidamente à falência. No governo, conduzem à frustração, à esterilidade e ao descrédito do serviço público.

O empirismo, quando cauteloso, deixa as coisas como estão, quer dizer favorece a sobrevivência e a perpetuação de rotinas obsoletas. Quando afoito, entra em choque com o *statu quo* e envereda pelo terreno das improvisações ao sabor de interesses, caprichos e sentimentalismos ocasionais. Quando conformado, prescinde de sistemas, aborrece a competência específica e guerreia a eficiência.

O triste espetáculo do administrador espírico em luta com os complexos problemas que hodiernamente assoberbam o Estado, sugere a situação de um desventurado aprendiz de violino que, em vez de arco, usasse um serrote e, ainda por cima, calçasse luvas de boxe para fazer os exercícios.

## II — O PAPEL DA MAQUINARIA GOVERNAMENTAL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em 1949, ao cabo de longos debates, em que tomaram parte representantes de quase todos os países do mundo, a Assembléia-Geral da O.N.U. concluiu a elaboração do chamado Programa de Assistência Técnica das Nações Unidas, o qual tem por fim imediato franquear a todos os países os recursos intelectuais da técnica moderna.

O objetivo de largo alcance do programa é acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos, mediante a transplantação dirigida de conhecimentos científicos e técnicas industriais e administrativas, utilizáveis no aperfeiçoamento de recursos humanos e naturais.

Parece óbvio que a engrenagem administrativa dos governos nacionais terá certamente que desempenhar a parte importante — a parte decisiva — em qualquer plano traçado para provocar tal desenvolvimento.

Ordinariamente, a assistência técnica das Nações Unidas aos Estados membros tenderá a assumir as seguintes formas:

- 1 — pesquisa e estudo de problemas concretos
- 2 — formulação de política

### 3 — elaboração de planos específicos.

Ainda que o artigo 66, parágrafo 2, da carta de São Francisco se refira à prestação de serviços especiais pelas Nações Unidas aos países membros, não se deve esperar que aquela organização assumira responsabilidade direta pela execução dos planos de trabalho preparados por suas equipes de técnicos. Tal responsabilidade recairá, naturalmente, nos próprios governos beneficiários. Compreende-se que a assistência técnica prestada para o fim de promover o desenvolvimento econômico de um país, não possa nem deva sobrepor-se aos esforços do governo respectivo. Trata-se de complementar, não de substituir a capacidade administrativa dos governos interessados. Conseqüentemente, a ajuda técnica das Nações Unidas só se torna eficaz e os planos elaborados por seus técnicos somente podem ser executados através da engrenagem administrativa dos governos recipiendários.

## III — MALES E DEFICIÊNCIAS COMUNS AOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

### a) Escassez de recursos financeiros e técnicos.

O aumento de funções do Estado empilha sobre cada um dos países subdesenvolvidos problemas prementes relativos às comunicações, transporte, agricultura, saúde pública, educação, bem-estar social, utilidades públicas, etc. De modo geral, para atender a essas exigências e necessidades, os países subdesenvolvidos têm à sua disposição recursos muito limitados em pessoal técnico, dinheiro, materiais, equipamento, e, principalmente, normas de trabalho. O fato de que a maioria desses países ainda esteja na fase inicial do desenvolvimento econômico e social, coloca-os em um círculo vicioso. Cumpre-lhes praticar uma política tributária caracterizada pela moderação, o que impede aumentos substanciais da receita pública, o que, por sua vez, mantém os serviços públicos qualitativa e às vezes quantitativamente muito aquém das necessidades reais. O problema básico é, pois, o seguinte: como eliminar ou atenuar a desproporção existente entre as inúmeras necessidades e os escassos recursos dos países subdesenvolvidos. Tendo que cuidar de prementes e numerosos problemas, que exigem avultados recursos financeiros e não se encontrando, ao mesmo tempo, em condições de enfrentar tais encargos mediante o exercício do poder de tributação, os países subdesenvolvidos necessitam, *ipso facto*, de ajuda de fora, a fim de que possam aproveitar ao máximo os seus modestos recursos.

Uma reserva adequada de competências autênticas em matéria de administração pública seria, pois, de inestimável valor para os países subdesenvolvidos. A grandeza e o número de seus problemas reclamam o mais sábio aproveitamento de cada parcela dos recursos de que dispõem. Eis

porque os países subdesenvolvidos requerem uma administração pública pelo menos igual em eficiência à existente nos países mais bem administrados do mundo. Cada membro do serviço público, dos dirigentes aos executantes e subalternos, deve ser suficientemente capaz no respectivo setor para cumprir os seus deveres com alto grau de eficiência e discernimento, de modo que os minúsculos recursos do país possam ser *totalmente* utilizados em benefício da população.

Por essas razões, o treinamento de funcionários públicos deve ser considerado uma das mais importantes medidas na preparação dos países subdesenvolvidos para colhêr maiores benefícios de qualquer programa de assistência técnica, que lhes seja prestada sob os auspícios das Nações Unidas, ou de qualquer outra entidade.

### b) Administração custosa e ineficiente

Não constitui segredo para ninguém que, em geral, nos países subdesenvolvidos a administração pública ainda não atingiu um grau de progresso que permita a utilização plena dos benefícios da tecnologia moderna. Desperdício, corrupção, métodos canhestros e antiquados, nepotismo, ineficiência e até mesmo anarquia estão entre as falhas que, em maior ou menor grau, são contraditórias em muitas repartições públicas, especialmente nos países subdesenvolvidos.

Recorramos a uma ligeira ilustração: um adequado sistema de contabilidade de custo mostraria que, em muitos órgãos públicos, em quase todos os países subdesenvolvidos e em todos os níveis de governo nacional, estadual e municipal simples operações rotineiras, como minutar, dactilografar e expedir uma carta trivial ficam por tal preço para o governo, que a descoberta do montante assombraria a opinião pública e certamente poria o serviço público na berlinda. Por paradoxal que seja, os países subdesenvolvidos geralmente pagam um preço muito alto por uma administração pública reconhecidamente ineficiente. Embora os vencimentos e vantagens dos funcionários sejam comparativamente baixos nos países subdesenvolvidos, o custo unitário das operações administrativas é assustadoramente alto, devido à ineficiência crônica de seus serviços.

Segue-se que os governos dos países subdesenvolvidos terão dificuldade em assimilar e utilizar efetivamente a assistência técnica que lhes for prestada. Quaisquer planos que técnicos enviados pelas Nações Unidas elaborem para o desenvolvimento econômico e social desses países, correm o risco de falhar redondamente. Os projetos mais bem traçados só vingarão em frutos se os governos respectivos estiverem convenientemente equipados — organizacional e profissionalmente — para pô-los em execução. A menos que exista um equilíbrio entre a orientação, o planejamento e a execução, a menos que tal equilíbrio exista entre os planejadores, os organizadores e os administradores, pouca esperança haverá de êxito de quaisquer

médidas que sejam recomendadas, por técnicos das Nações Unidas ou quaisquer outros técnicos, a fim de acelerar o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos.

Tôda ação sistemática tendente ao desenvolvimento econômico dêsses países, deve, conseqüentemente, ser precedida de esforços paralelos para melhorar o pessoal e a organização governamental, de modo que tais elementos sejam postos em condições de desempenhar bem a sua parte. O grau em que o desenvolvimento econômico poderá ser entravado pelo mau funcionamento da maquinaria governamental há de, por certo, variar de país para país. Não padece dúvida, porém, que os países subdesenvolvidos ordinariamente carecem de organização e pessoal adequados para assumir responsabilidade pela execução de planos de longa duração e de efeitos nacionais, que requeiram o emprêgo de métodos modernos de administração.

Não há negar a existência de administradores que sem nenhum conhecimento especializado, e pela simples lógica da situação que se lhes deparou em países subdesenvolvidos, têm sido tão bem sucedidos quanto o poderiam ser dentro do seu empirismo. Mas não é menos certo que êles seriam mais eficientes do que foram, ou do que são se tivessem recebido, na ocasião própria, assistência adequada contra o empirismo.

Essas são as razões por que as medidas tomadas para melhorar a capacidade de planejar e executar dos governos dos países subdesenvolvidos merecem lugar de destaque no pensamento dos dirigentes das organizações internacionais, muito especialmente daqueles que trabalham no Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas.

#### IV — SETORES ADMINISTRATIVOS NOS QUAIS A ASSISTÊNCIA TÉCNICA SE FAZ MAIS NECESSÁRIA

À luz do que foi dito até aqui, torna-se evidente que a assistência técnica deve, em muitos casos, ser primeiramente — ou pelo menos simultaneamente — dirigida para o melhoramento da administração pública dos países subdesenvolvidos. Consideramos que a iniciativa neste campo deveria ser tomada, em primeiro lugar, em relação às chamadas atividades institucionais.

Convém, pois, reconhecer e demarcar o campo de ação governamental, em que julgamos mais necessária uma intensa troca de experiências entre os países. As considerações teóricas que inserimos a seguir representam uma tentativa de caracterização das atividades institucionais. Representam, bem assim, uma tentativa de refinamento do "line-staff-auxiliary concept", feita de acôrdo com a evolução sofrida pela doutrina pertinente nestes últimos anos.

#### ATIVIDADES INSTITUCIONAIS

As atividades exercidas pelos governos dividem-se claramente em dois grupos: atividades substantivas (fins) e atividades adjetivas (meios); em outras palavras, "atividades funcionais" e "atividades institucionais", se aplicarmos a terminologia em uso há já alguns anos na literatura pertinente.

As atividades substantivas ou funcionais são aquelas que os governos exercem para realizar os objetivos do Estado, como sejam: a defesa nacional, a segurança pública, a educação, a proteção à saúde, etc. É por meio das atividades funcionais que o Estado regula a conduta dos indivíduos e presta serviços ao público em geral. As atividades funcionais identificam-se com os principais propósitos do Estado e podem ser consideradas "fins". Em geral, as atividades funcionais, também chamadas atividades de linha, são atribuídas a órgãos de linha: departamentos (ou ministérios) de saúde pública, de educação, de obras públicas, etc.

As atividades adjetivas ou institucionais são aquelas que equipam o govêrno para funcionar. Identificam-se com os meios materiais de ação e os processos de trabalho e, portanto, podem ser considerados "meios". Em geral, as atividades institucionais são atribuídas a órgãos ou serviços auxiliares, (departamentos de pessoal, departamentos ou divisões de material, divisões de orçamento, etc.) e a órgãos consultivos ou de Estado-Maior, (comissões de estudo e planejamento, consultorias técnicas, etc.)

As atividades institucionais subdividem-se em dois grupos distintos, caracterizados pela natureza das coisas com as quais estão diretamente relacionadas:

- a) Serviços Auxiliares;
- b) Serviços de Estado-Maior.

#### A — SERVIÇOS AUXILIARES

Os Serviços Auxiliares como que se confundem com os meios tangíveis de administração e compreendem os recursos humanos e físicos utilizados pelos governos (como pelas empresas particulares) para pôr e manter seus órgãos em funcionamento. Os meios tangíveis de administração mais importantes são os seguintes:

##### 1. Pessoal

Agrupam-se sob êste título as atividades relativas a recrutamento de pessoal, concursos, seleção e lotação, treinamento anterior e posterior ao ingresso no serviço, treinamento no serviço, esquemas de classificação, escalas de vencimentos, promoção, programas de saúde e bem-estar, sistema de pensões e aposentadorias e relações humanas no trabalho.

## 2. Dinheiro

Este grupo compreende as atividades relativas a determinação de impostos, arrecadação de impostos, contabilização, guarda e desembolso de dinheiros públicos, elaboração orçamentária e até certo ponto, elaboração de relatórios financeiros.

## 3. Documentação

Este grupo compõe-se das atividades relativas a organização, conservação e utilização de arquivos, bibliotecas, reprodução e distribuição de documentos e outras da mesma família.

## 4. Material

Agrupam-se sob esta designação as atividades relativas a aquisição, padronização, guarda, distribuição e controle de material de consumo e equipamento.

## 5. Edifícios e instalações

Arrolam-se aqui as atividades relativas a construção, reparo e conservação de edifícios, dependências e instalações destinadas às repartições públicas.

Esta classificação pragmática dos Serviços Auxiliares prescinde de maiores comentários. É suficiente dizer que tais serviços, que constituem, por assim dizer, a estrutura fisiológica das organizações, ocorrem com a fatalidade de fenômenos naturais em tôdas elas, públicas ou privadas, grandes ou pequenas.

### B — SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

Os Serviços de Estado-Maior identificam-se com certos processos gerais de trabalho, a que podemos chamar funções administrativas ou gerenciais, cujo objetivo consiste, principalmente, em facilitar o trabalho dos administradores. As mais importantes dessas funções são: previsão, planejamento, pesquisa e, em geral, preparação de informação.

Essas funções ocorrem igualmente em tôdas as grandes organizações, públicas ou privadas, embora nem sempre claramente identificadas como tais. A fim de desempenhá-las bem, os governos modernos necessitam de pessoal de Estado-Maior de primeira qualidade, seja agrupado em unidades de organização — por exemplo — em departamentos ou comissões de planejamento — ou colocado em pontos estratégicos da maquinaria governamental.

Como se vê, a diferença entre os serviços auxiliares e os órgãos de Estado-Maior consiste em que, os primeiros são órgãos predominantemente executivos ao passo que os segundos são órgãos de pesquisa, planejamento e aconselhamento. Os serviços auxiliares têm que ver com as atividades "domésticas" da organização. Sua missão é manter a organização equipada para o trabalho, mediante a utilização racional de recursos humanos e físicos. Já os órgãos de Estado-Maior se

ocupam de problemas de pesquisa, assessoramento, métodos de trabalho e organização de informação. A condição comum aos serviços auxiliares e órgãos de Estado-Maior, em última análise, é que, tanto êstes como aquêles existem para servir os departamentos de linha (funcionais) e facilitar a realização de seus propósitos.

Sabe-se que os meios tangíveis de administração não funcionam por si mesmos. É truismo dizer que, sem combinar os meios tangíveis de ação com os serviços de Estado-Maior, nenhum governo seria capaz de realizar qualquer dos objetivos do Estado: defesa nacional, segurança pública, melhoramento dos padrões de saúde, educação, desenvolvimento econômico, previdência social, etc. Em outras palavras, a realização de qualquer propósito do Estado não seria possível sem o uso dos meios tangíveis, conjugados com os serviços de Estado-Maior.

Por exemplo: a fim de proteger a saúde pública, que é um problema universalmente afeto aos poderes públicos, os governos têm que tomar certas decisões e exercer certas atividades. Com êste objetivo em mente, os encarregados de determinar a política de saúde pública decidem o que fazer e quando fazer. Para traduzir esta política em ação, os administradores e os técnicos planejam, organizam, dirigem e coordenam o trabalho a ser feito. Antes de planejar, porém, investigam os fatos pertinentes, as realidades da situação e prevêm as condições sob as quais o trabalho será realizado. Por aí se vê que a investigação, a previsão, o planejamento, a direção, a coordenação e a elaboração orçamentária constituem fases entrelaçadas do processo administrativo geral. O efeito prático dêste processo, quando executado com propriedade, se traduz na escolha certa de pessoas, em número certo, e na distribuição de fundos suficientes, materiais, edifícios e instalações para lograr o propósito desejado.

O exame crítico das principais funções de Estado-Maior revela que elas se encontram em distintos estados de desenvolvimento. Algumas, como a organização e o planejamento, têm evoluído mais que as outras. A previsão, até agora, é a mais incipiente de tôdas.

A observação do funcionamento dos governos mostra que as funções de Estado-Maior, ainda que inextricavelmente presentes nas operações cotidianas, em muitos casos são exercidas de modo totalmente empírico, ao sabor das tendências pessoais e das idiossincrasias de cada administrador. Entretanto, à medida que a ciência da administração emerge e se consolida, cada vez mais se reconhece que as funções de Estado-Maior podem ser governadas por critérios lógicos.

A organização dos Serviços Auxiliares e dos Serviços de Estado-Maior deve ser estabelecida de acôrdo com o meio ambiente e a magnitude do governo. No caso de grandes unidades de governo, o volume das atividades institucionais pode

justificar e mesmo exigir a criação de várias repartições centrais, diretamente subordinadas ao Chefe Executivo, para servir a tôda a maquinaria governamental. Em pequenas unidades de govêrno, os Serviços Auxiliares e os Serviços de Estado-Maior podem ser integrados em um ou dois departamentos de administração-geral, igualmente subordinados ao Chefe Executivo.

Vale dizer, entretanto, que um sistema de administração-geral completamente desenvolvido e integrado tende a: a) criar repartições para exercer, separadamente, cada um dos cinco grupos principais dos serviços auxiliares; b) estabelecer serviços ou grupos de funcionários de Estado-Maior junto a tôdas as chefias executivas.

Quando uma unidade de govêrno dispõe de Serviços Auxiliares adequados e exerce proficientemente as funções de Estado-Maior, o efeito prático é o emprêgo racional dos meios tangíveis de ação na realização dos propósitos desejados, quaisquer que êles sejam.

Podemos concluir que as organizações em que há pessoas em número certo, treinadas de modo certo, colocadas nos lugares certos, para executar os Serviços Auxiliares e exercer as funções de Estado-Maior, se encontram profissional e organizacionalmente em estado de eficiência e prontas para o trabalho. (1)

O meneio dos serviços auxiliares, bem como o exercício das funções administrativas de Estado-Maior, cabem orgânicamente à chefia executiva.

(1) Como sempre, especial cautela deve ser exercida a fim de que não se deposite confiança excessiva na terminologia. As diferenças acima indicadas são válidas de modo geral, mas somente de modo geral. Ordinariamente, é possível identificar-se uma determinada repartição com as funções de linha ou com os serviços auxiliares, ou com os serviços de Estado-Maior, segundo a natureza do respectivo trabalho. Mas, às vêzes, essa identificação significa apenas que a repartição identificada ocupa-se mais com as funções de linha do que com os serviços auxiliares e de Estado-Maior, ou mais com os serviços auxiliares do que com as funções de linha, ou mais com os serviços de Estado-Maior do que com os serviços auxiliares. Percebe-se logo que muitas repartições exercem funções mistas nas quais as atividades de linha, assim como os serviços auxiliares e os serviços de Estado-Maior estão representados. E' assim que a maioria das repartições e órgãos de linha desempenham, também, êste ou aquêle serviço auxiliar, esta ou aquela função de Estado-Maior; assim como a maioria dos órgãos auxiliares tem igualmente a seu cargo atividades de linha, etc. Conseqüentemente, não se deve dizer que êste órgão trata exclusivamente de atividades de linha ou que aquêle outro órgão trata exclusivamente de serviços auxiliares, ou mesmo que determinado funcionário de Estado-Maior se ocupa exclusivamente de trabalho de Estado-Maior. O que se deve dizer, ao contrário, é que o órgão em questão é predominantemente de linha, ou de serviço auxiliar, ou serviço de Estado-Maior, segundo as respectivas funções. Não se poderia afirmar que existam linhas divisórias, claras e fixas, separando cada tipo de função ou de órgão. Entretanto, a diferença que aqui se tenta fazer entre órgãos de linha, órgãos e serviços auxiliares e órgãos de serviços de Estado-Maior, é particularmente útil: permite uma compreensão mais específica da natureza do trabalho administrativo e dos vários tipos de departamentos ou órgãos de administração, com apreensão que não seria possível se não se baseasse nessa diferença.

Por amor da clareza, seja dito que por chefia executiva entendemos o pôsto de comando colocado no ápice da hierarquia dos principais órgãos ou departamentos de linha, em que esteja dividido um govêrno ou uma emprêsa. Assim, além do Presidente da República, nos regimes presidencialistas, e do primeiro ministro, nos regimes parlamentares, os ministros de Estado, os diretores de certos serviços autônomos, os diretores de departamentos nacionais, etc., também são chefes executivos. Nem acabam nessa altura da pirâmide administrativa os chefes executivos. Encontramo-los também em níveis mais baixos — às vêzes até à frente de simples divisões. Quando, porém, falamos de chefia executiva, pensamos em primeiro lugar no Presidente da República, nos Ministros de Estado e nos chefes dos grandes departamentos em que os ministérios se dividem.

A observação evidencia que os setores mais carecentes de reforma e revisão na administração dos países subdesenvolvidos são os que compreendem as atividades institucionais. Graças à cooperação internacional promovida pelas Nações Unidas, foi iniciado em 1949 um intercâmbio de grandes proporções, destinado a ensejar o melhoramento das administrações públicas dos países subdesenvolvidos, mediante a transferência dirigida de conhecimentos e experiência aplicáveis às atividades institucionais.

Acredita-se que a capacidade de funcionários públicos para o exercício das atividades institucionais é mais importante e necessária para a melhoria geral da maquinaria governamental dos países subdesenvolvidos do que mesmo a preparação de técnicos para o desempenho de atividades de linha.

#### V — DISTRIBUIÇÃO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTOS E EXPERIÊNCIAS TÉCNICAS

Tem-se alegado que a assistência técnica em administração pública, prestada por intermédio de especialistas estrangeiros, pode produzir o efeito indesejável de injetar instituições e conceitos estrangeiros na maquinaria administrativa dos países beneficiários. Se a alegação fôsse verdadeira, a tese central dêste artigo não passaria de uma grande falácia. A verdade é que a permuta de informações e conhecimentos especializados e científicos constitui uma das bases mais sólidas da cooperação internacional, dentro do espírito e da letra da carta de São Francisco.

Antes de mais nada, cumpre reconhecer que a substituição de métodos obsoletos e processos canhestros por métodos modernos e processos eficientes representa um passo positivo na direção do progresso de qualquer país. Por outro lado, a prestação de assistência técnica para o efeito de melhorar a organização e os métodos administrativos de um país não requer a transplantação de instituições e conceitos alheios em dose maior ou de maneira diferente do que ocorre na prestação de ajuda para a melhoria do bem-estar social, saúde

pública, agricultura, transporte, ajuda que constitui atividade tradicional e freqüente das organizações internacionais. Releva acrescentar que algumas das entidades especializadas, como a . . . . . UNESCO, a FAO, a Organização Mundial de Saúde, foram criadas especialmente para o propósito de assistir os respectivos países membros nos mencionados campos de atividade.

## VI — POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Outra reserva provável que existe relativamente à assistência técnica, vinda de fora, tem origem no ponto de vista de que a administração é uma espécie de subproduto institucional, adaptada à ideologia política e à estrutura de cada país. Tal opinião implica que os métodos administrativos somente são suscetíveis de evolução em base local e de acôrdo com as tradições, tendências, intolerâncias e preferências nacionais. Os que assim pensam se negam a reconhecer não somente a existência de um corpo de princípios e métodos administrativos racionais, senão também, até a possibilidade de que tais princípios e métodos possam ser elaborados.

Essa posição negativa é difícil de ser defendida à luz dos últimos desenvolvimentos verificados no campo da administração. A aplicação de certas técnicas gerais e complementares na realização de objetivos específicos é uma prática tradicional na administração de todos os países do mundo. A contabilidade e a estatística são, entre outras, exemplos notáveis de técnicas auxiliares, que têm sido e continuam a ser usadas pelas repartições governamentais em tôdas as partes do mundo e em atividades relacionadas com os mais variados propósitos do Estado.

Assim como a contabilidade e a estatística são técnicas suscetíveis de aplicação universal, independentemente de objetivos políticos, ou eleitorais, de tendências ideológicas e de fronteiras geográficas, assim também as outras técnicas de administração-geral, é dizer, a administração de pessoal, a elaboração de orçamento, a organização, a coordenação, o planejamento e a informação são suscetíveis de adaptação às condições vigentes em cada país e podem desempenhar papel importante no intercâmbio cultural dos povos.

Não se pode negar que existe estreita relação entre a estrutura ideológica e política, de um lado, e a administração, de outro. Mas é necessário lembrar, ao mesmo tempo, que a política tem a ver, especialmente, com os objetivos e as diretrizes, ao passo que a administração tem a ver, especialmente, com a organização, o funcionamento, os métodos de trabalho. Administrar significa simplesmente fazer coisas; é à política que cabe determinar quais as coisas que devem ser feitas pela administração.

Cumpre esclarecer que as opiniões das autoridades divergem sensivelmente neste ponto. Por isso, talvez fôsse indicado descrever ligeiramente

as divergências existentes, a fim de testemunhar a isenção do autor.

Segundo uma corrente de pensamento, a administração é uma arte neutra e, como tal, nitidamente separada ou separável da política diretora. Assim sendo, a função do administrador nada tem a ver com a seleção dos objetivos gerais do Estado, nem com a escolha das diretrizes que devam ser seguidas na realização daqueles.

Depois que os legisladores decidem o que deve ser feito, é que o administrador entra em cena para fazê-lo. O administrador opera assim da fase do planejamento para a fase da execução. Uma vez adotada uma orientação ou diretriz, em outras palavras, uma vez selecionado um objetivo, o administrador entra em jôgo para reunir os meios tangíveis e aplicar as técnicas gerenciais necessárias à realização daquele objetivo. De acôrdo com essa corrente, a administração deve executar passivamente o que a política diretora decide.

Segundo outra corrente, a dicotomia Política e Administração representa mero efeito de rotulagem, porque uma é inseparável da outra e não há administrador que não colabore no processo de formulação da política diretora. Dizer que o administrador opera do planejamento para baixo é negar a realidade. Além disso — argumentam — qual seria a vantagem de formar profundos conhecedores das técnicas administrativas nos insensíveis ou indiferentes aos resultados de sua aplicação? Se o administrador nada tem a ver com a política, se seu papel é seguir passiva e cegamente a orientação vinda de cima, geralmente dos políticos, então êle fica reduzido a um papel semelhante ao dos guardas-suíços, isto é, de simples burocrata mercenário, a quem é negado o direito de apurar se sua técnica está sendo empregada ou não em benefício da coletividade. De sorte que nem é possível, nem desejável distinguir entre política (diretriz) e administração. A participação do administrador no processo de formulação da política vem a ser uma decorrência lógica do exercício ordinário de suas funções. Mesmo que assim não fôsse, o administrador devia influir na elaboração da política, por que lhe cabe o direito de indagar se os resultados finais de sua ação consultam ou lesam os interesses da coletividade.

Não há dúvida que o administrador de horizontes curtos, que se interessa muito pelo *como* e nada pelo *quê*, é quase tão indesejável no serviço público quanto o administrador empírico.

Na prática, porém, o que vemos é o seguinte: a mesma instrumentalidade administrativa, o pessoal, o dinheiro, o material, as máquinas, as instalações e as técnicas e processos de trabalho são constantemente postas a serviço de objetivos diferentes e até contraditórios.

Em uma discussão que houve durante a sexta sessão do Conselho Econômico e Social, o representante da Inglaterra ilustrou êsse ponto de maneira efetiva e definitiva. Valeu-se, para isso, da experiência de seu próprio país, onde uma radical

mudança da economia capitalista para uma economia socialista se verificou a partir de 1945, sem requerer, entretanto, qualquer mudança básica dos métodos e processos administrativos usados até então no serviço público inglês. A mesma engrenagem administrativa e os mesmos métodos de trabalho, que eram antes usados por um governo de colaboração francamente capitalista, passaram a servir aos novos objetivos do Governo Britânico, de acôrdo com as decisões de seus órgãos competentes.

Falando perante o 5.º comitê da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 1948, um representante do Brasil igualmente sustentou que, se bem que os métodos e processos administrativos tenham raízes profundas na estrutura institucional, isso não impede a formulação de princípios e normas que permitam o funcionamento racional das repartições públicas, assim como as diferenças verificadas no sistema econômico dos diferentes países não impediram o advento de uma ciência econômica. Adiantou que o estudo da administração não exclui, antes pressupõe, o conhecimento básico

do meio, das leis e das instituições ambientes. O que não invalida, entretanto, a possibilidade de se ensinar e aprender princípios e métodos de administração científica, bem como de investigar a experiência de vários países em busca de elementos aplicáveis na solução de problemas administrativos que são praticamente os mesmos em tôdas as partes do mundo.

VII — CONCLUSÃO

Ao planejar a assistência técnica a ser prestada aos países subdesenvolvidos, deve-se atribuir grande pêso aos meios e modos de melhorar a sua engrenagem governamental.

Desenvolver ou modernizar as atividades institucionais dos governos recipiendários de assistência técnica merece, certamente, um lugar de destaque na escala de prioridades de qualquer esquema multilateral ou bilateral que tenha por objetivo acelerar o progresso econômico e social dos países subdesenvolvidos.