

Sobre a Natureza da Administração Pública

GABINETE — III

A ADMINISTRAÇÃO Pública é tão antiga quanto o esforço conjugado dos homens no sentido de melhorar sua condição, mas seu estudo como tema devidamente ordenado é um produto de tempos muito recentes, talvez quase do presente século. Há bastante tempo, em 1887, o histórico ensaio da autoria de Woodrow Wilson despertou a atenção para a necessidade (e a promessa) do estudo sistemático da administração; e quanto as idéias dêsse autor tivessem logrado rápida aceitação entre pioneiros como Frank J. Goodnow, sómente quarenta anos mais tarde o apelo nelas contido inspirou um livro de texto geral a respeito da matéria. Um dos primeiros de tais livros foi o "Principles of Public Administration", de autoria de W.F. Willoughby, publicado em 1927.

O pensamento de Willoughby nesse livro pode ser julgado, através dêste parágrafo introdutório:

"A posição aqui assumida é a de que há, em administração, certos princípios fundamentais de aplicação geral, análogos aos que caracterizam qualquer ciência, os quais devem ser observados para que o fim da administração, a eficiência, seja atingida, e a de que os aludidos princípios devem ser estabelecidos e seu significado definido sólamente pela rígida aplicação do método científico de investigação."

O trecho acima citado encerra pelo menos três idéias, notadamente a afirmação de que o fim da administração é a eficiência — que não seriam aceitas pela maioria dos autores americanos que atualmente se dedicam ao estudo da administração pública. Daí resulta que os críticos de Willoughby são numerosos e muitos dêles se não lhe encaram a obra com impaciência, o fazem com indulgência.

E' de se notar que o livro do Dr. Willoughby foi muito útil até há uns dez anos, e que nesse tempo muita gente houve que o considerou como um profundo, ou pelo menos sugestivo, tratado a respeito de um ramo de conhecimento ainda novo e amorfó. E lícito presumir que os pontos de vista do autor talvez viessem a ser consideravelmente modificados se do seu livro fôssem tiradas outras edições. Em parte, portanto, as críticas dirigidas a Willoughby provêm do fato de haver êle

ROSCOE MARTIN

Artigo especial para a "Revista do Serviço Público"
(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

executado um trabalho de pioneirismo, o qual uma vez impresso permaneceu sem revisão. (1)

Não obstante o apreciável mérito que o "Principles of Public Administration", de Willoughby, encerra quando apreciado em face dos padrões vigorantes em 1927, é de admirar e talvez mesmo de alarmar que ainda hoje seja êle extensamente considerado e por pessoas de influência como uma obra básica e corrente. Mesmo aquêles que admitem não haver princípios aplicáveis à administração pública devem reconhecer a lei universal do dinamismo, a qual, em administração pública, significa perpétua mudança, refletindo modificações nos objetivos colimados, nos métodos considerados mais eficazes, no conteúdo filosófico das mais importantes obras e idéias, em suma, em cada uma das facetas da matéria. Dentro dêsse raciocínio parece proveitoso e talvez mesmo necessário, refrescar continuamente nossa maneira de conceber a administração pública. De modo especial e para o fim que ora nos interessa, viria a propósito perguntar o que vem a ser, neste ano, a administração pública como a arte a ser posta em prática e como matéria a ser objeto de estudo. Assim formulada a questão podemos deixar de lado as comparações e as tendências (ainda que o estudo de ambas seja instrutivo), para nos atermos sólamente à análise limitada a um determinado período de tempo.

As definições de "administração pública" tendem a ser de tal modo estreitas a ponto de se tornarem indevidamente restritivas, ou de tal modo amplas a ponto de se tornarem carecedoras de sentido. A maioria das que foram apresentadas no passado incidiram, parece-me, nesse êrro. A que proponho é também ampla, mas na medida

(1) E' interessante notar que o livro "Introduction to the Study of Public Administration", de autoria de Leonard D. White, publicado um ano antes do livro de Willoughby escapou ao ataque dos seus contemporâneos, e isso porque de um lado o autor se propôs inicialmente uma tarefa mais modesta, e de outro porque reviu freqüentemente seus pontos de vista nas edições subsequentes. E' interessante ademais observar as modificações de gênero e de grau operadas nas idéias do professor White num período de quase vinte e cinco anos. A êsse respeito o estudo comparativo das várias edições do seu livro é muito proveitoso.

que considero conveniente ao objeto a definir: "Administração pública é o que ocorre quando um grupo, grande ou pequeno, coopera na realização de um objetivo público em torno do qual todos estão de acordo." O acôrdo quanto ao fim em vista não constitui, essencialmente, a administração, esta se traduz na ação do grupo visando ao aludido fim. O cerne do problema da administração reside no adequado ordenamento dos esforços do grupo para conquista do resultado desejado.

Convém esclarecer desde logo que a administração pública diz respeito, básicamente, a matérias que são inerentes à ação executiva; daí a conclusão imediata e legítima de que o estudo da administração deve, necessariamente, preocupar-se com os problemas característicos do ramo executivo (divisão ou repartição) do governo. O leitor inteligente poderá redarguir que certos aspectos do trabalho legislativo, como, por exemplo, a lotação das comissões e a organização do serviço de comunicações, participam da natureza da administração, o que também acontece com algumas facetas do trabalho judicial, como a divisão do trabalho entre as seções integrantes de um tribunal, para citar apenas uma instância. Admitamos a objeção, sem todavia modificar nossa conclusão inicial: o grosso do trabalho administrativo em qualquer unidade de governo recai no ramo executivo.

O administrador ao ser investido da responsabilidade por uma nova função obedece, normalmente, a um certo processo, isto é, segue certa escala na elaboração do programa que deve ser executado. Estuda a tarefa que lhe foi confiada, apreciando seus elementos componentes e procurando a melhor maneira de enfrentar cada um deles, em relação ao conjunto. Então prepara o mecanismo para o trabalho, organizando o departamento (serviço ou outro órgão) adequado às operações a realizar. Como próxima etapa escolhe seus auxiliares, procurando empregá-los da maneira que lhe parecer mais apropriada às condições administrativas e aos fins do órgão que planejou. Tomadas essas providências iniciais, vê-se ele próprio diante de um conjunto de problemas, cuja natureza é determinada pela magnitude e complexidade do programa: dirigir a máquina que foi montada, coordenar suas várias partes para um desempenho acima de tudo eficiente, gerir os planos financeiros, a fim de que haja recursos disponíveis quando e onde se tornarem necessários, apresentar relatórios à autoridade ou órgão a que estiver subordinado — atividades como essas e outras semelhantes a que se devota o administrador constituem a essência da administração.

Em 1937 Luther Gulick analisou o processo de administração, nêle encontrando as funções de planejamento, organização, "staffing" (obtenção do elemento humano para o trabalho), direção, coordenação, registro e orçamento e, tomada a primeira letra de cada uma dessas palavras for-

mou o termo POSDCORB para indicar, de maneira genérica, a natureza da administração. (2)

Gulick deixou de frisar, no momento oportuno, que o termo por ele criado não era mais do que um ponto de partida para ulteriores estudos e debates. Não há dúvida de que o citado termo serviu bem a esse objetivo em 1937, pois que representava uma síntese do melhor pensamento da época em matéria de administração. Há quem duvide de que hoje ele possa ser tão valioso como o foi originariamente. E os que assim entendem sustentam que falta ao POSDCORB conteúdo essencial, com referência a determinados e importantes aspectos da evolução da matéria a que diz respeito. Nada contém ele que evoque, por exemplo, as facetas psicológicas da administração, ou a importância do meio ambiente. O termo é demasiado singelo para resistir a um rigoroso exame; é, como dizemos, "bom demais para ser verdadeiro". Todavia ele contém algo do caráter fundamental da administração e sugere muitos dos gêneros de atividades básicas com que se defronta o administrador.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

Foi costume, durante muitos anos, proclamar-se a generalidade dos elementos fundamentais da administração. Há vinte e quatro séculos atrás Sócrates insistia que "... se conhece as necessidades daquilo a que preside e sabe como provê-las, um homem pode ser um bom presidente, esteja ele na direção de um côro, uma família, uma cidade ou um exército". (3) Woodrow Wilson, no ensaio a que fizemos referência no início deste trabalho, escreveu sobre administração ao invés de administração *pública*; e Albert Lepawsky, na obra citada no rodapé desta página, aceita, implicitamente, a idéia da universalidade dos processos de administração como o próprio título de seu livro indica. De Wilson a Lepawsky muitos autores têm sustentado que todas as empresas humanas organizadas — igreja, indústria, exército, governo — são, em essência, semelhantes, ou pelo menos, que há entre elas, do ponto de vista administrativo, mais traços de semelhança do que de dessemelhança.

Talvez tenha chegado o momento de acompanhar Paul Appleby na luta pela vitória da proposta (lançada no prólogo de seu livro "Big Democracy"): "O governo é diferente". Diferente dos negócios privados ou da indústria pelo conceito de serviço que lhe serve de motivação. As empresas privadas, admitamos, existem para

(2) Cf. "Notes on Theory of Organization", in "Papers on the Science of Administration", de Luther Gulick e L. Urwick — New York, 1937. É significativo observar que Gulick reconheceu a contribuição de Henri Fayol na formação de suas idéias a respeito do assunto.

(3) Em seu discurso com Nichomachides, apud Albert Lepawsky — "Administration", págs. 86-88 — New York, 1949.

servir o público, e o servem num certo sentido; mas a razão básica de sua existência é a obtenção de lucros. O aspecto "serviço público" de suas operações é nítidamente secundário, como se observa nas épocas de excesso dos lucros. Uma companhia particular tem necessidade de manter seus lucros num nível satisfatório e quando isso não lhe é possível por mais tempo, retira-se do mundo dos negócios. Não assim o governo para o qual o serviço público constitui o único negócio e que, por isso mesmo, coloca o serviço em primeiro lugar. O governo é ainda diferente porque seus programas são mais vastos do que os de qualquer das empresas privadas, ou talvez mesmo que os de todas elas reunidas. Isso dá lugar a consequências da mais alta importância no que concerne, por exemplo, às relações industriais e governamentais com as clientelas e as reações dos interesses de grupos. A contabilidade pública representa o terceiro dos mais importantes pontos de diferença, mas não iremos desenvolvê-lo aqui. Finalmente uma quarta diferença se estabelece em razão de considerações de ordem política. Qualquer pessoa sabe que as empresas privadas, a indústria inclusive, lançam-se através da política; mas o governo, como Appleby sabiamente observa, é política. E' nem mais nem menos do que o povo congregado no democrático esforço pela conquista de propósitos comuns; e nisto é que consiste, essencialmente, a política. Certamente a empresa privada não é a mesma coisa; há uma diferença significativa e que não importa em descrédito para o governo.

O que vimos de dizer a respeito de governo e empresas privadas aplica-se, quase com igual força e lógica, à administração pública e empresas privadas. O governo tem, por natureza, caráter mais político do que o da administração — e algumas palavras poderiam ser ditas aqui a esse respeito — mas no parágrafo acima a expressão *administração pública* pode ser substituída pelo vocabulário *governo* sem qualquer violação dos conceitos básicos ou dos fatos.

A administração pública é, pois, diferente da administração privada, sob diversos aspectos cuja importância faz com que essa distinção seja mais de gênero do que de grau. Semelhante conclusão dá lugar a inferências que são fundamentais e de grande alcance para a administração pública. Em primeiro lugar, ela põe em destaque o relativo valor que encerra para a administração pública o conceito de "administração-geral". O autor que escreve a respeito da matéria e os professores que a lecionam dispensam a melhor atenção aos problemas da administração privada, presumivelmente na suposição de que as migalhas que caem da mesa bastam para aplacar a fome daqueles que se interessam pelos negócios públicos. Semelhante suposição é não apenas ilegítima, mas também presunçosa. O que se faz mister, tanto nos livros como nas salas de aula, é uma substancial atenção pela administração pública, *como tal*. Os *half-hearted* e incidentais corolários para a administração pública, que emergem de considerações

da administração-geral, já não são mais aceitáveis.

Uma segunda resultante da conclusão de que a administração pública é diferente concerne à aplicação dos "princípios da organização científica" aos negócios públicos. Umas das mais antigas pretensões sustentadas em favor da organização científica era a de que o governo poderia ser tratado exatamente como a indústria, com os mesmos resultados espetaculares de aumento de produção e diminuição de custo, desde que se desse ampla liberdade aos peritos de organização industrial para porem em prática seus métodos de negócios. Tal pretensão tende a cair em descrédito geral, e na verdade é de se dizer que ela nunca logrou ampla aceitação em certos círculos; todavia ainda há quem insista em admitir que na organização científica está a chave da atuação satisfatória dos servidores públicos. Deve-se prontamente reconhecer que os engenheiros industriais deram e continuam a dar sua contribuição à administração pública. A datilógrafa de um departamento de educação, por exemplo, precisa de tanta luz, ar e espaço quanto a datilógrafa do escritório de uma fábrica. Do mesmo modo o estudo do funcionamento e da disposição de um hospital municipal pode ser tão vantajoso quanto o estudo semelhante de grande departamento de vendas. Nessas questões materiais e de rotina os peritos em organização científica podem prestar assistência, mas em relação aos problemas básicos da administração pública, que, como observamos, são diferentes a ponto de se tornarem *sui generis*, o auxílio que êles podem prestar é pequeno ou nenhum.

Há a acentuar, em relação a esse ponto, que durante mais de um quarto de século a administração pública vem desenvolvendo uma concepção profissional das questões públicas, na qual se inclui um conjunto de conhecimentos próprios a respeito da organização e funcionamento dos órgãos administrativos. Esse conjunto de conhecimentos, ou doutrina, aos quais alguns autores respeitáveis deram a denominação de "princípios de administração pública científica", de certo muito proveito tirou de seus contatos com o movimento de organização científica. Todavia o estudo das obras fundamentais de administração pública revela-se, incontestavelmente, mais fecundo para quem se interessa mais pela compreensão da conduta dos negócios públicos do que pelo trato da literatura, geral ou especializada, sobre administração científica. Felizmente a escolha que se oferece ao leitor não é exclusiva, pois que êle pode, e de certo deve, estudar os dois ramos. Mas a literatura sobre administração pública deve ter primazia.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICA

E' dogma de há muito aceito que o legislativo (parlamento, congresso, assembléia-geral) elabora as leis e o executivo (presidente, primeiro ministro, chefe de Estado) as executa. Uma outra

maneira de dizer a mesma coisa está na afirmação de que o legislativo traça as diretrizes e o executivo as põe em prática. Então, se como é legítimo, num sentido geral, identificarmos as diretrizes com a política, seremos levados à conclusão de que o legislativo é o ramo político do governo, e que o executivo, pelo menos na parte que tem a seu cargo a execução da lei, uma vez que não traça diretrizes, é, pois, por definição (em tese), *não político*. Tal dicotomia existe há mais de um século e qualquer pessoa sabe que o legislativo elabora e o executivo administra a lei.

Estamos diante de uma idéia cômoda e fácil, que acima de tudo situa no ponto exato uma verdade evidente. Infelizmente quem examina os fatos chega a esse ponto mais depressa do que se poderia sàbiamente desejar. Por que a praxe britânica, segundo a qual o Parlamento traça as diretrizes sobre determinado assunto em estatutos de caráter geral, deixando ao competente departamento do executivo a tarefa de estabelecer os detalhes através de regulamentos? Seria irrelevante a argüição de que o Parlamento pode anular sua delegação de autoridade, que pode, se assim o desejar, modificar um regulamento, e que o departamento executivo não tem autoridade legislativa, mas atua, apenas, como agente do Parlamento — pois não obstante tôdas as exceções subsiste o fato de que na Grã-Bretanha os departamentos executivos emitem grande quantidade de regulamentos com força de lei. De nada vale dizer também que tais regulamentos não entendem com diretrizes, mas apenas com as minúcias dos arranjos com os quais as diretrizes são complementadas. O exame de qualquer dos volumes que anualmente enfeixam tais regulamentos, cedo dissipará qualquer noção desse gênero, pois muitos regulamentos dizem respeito a diretrizes da mais alta importância. O Congresso dos Estados Unidos também recorre ao mesmo sistema de suplementar por meio de regulamentos executivos as leis de caráter geral. Semelhante prática está de tal modo difundida que autoriza a conclusão de que em muitos países há dois ramos legislativos: o Congresso que sendo o principal responsável pela legislação traça o rumo do governo, através de leis em que se contêm as diretrizes gerais; e o executivo, cujos departamentos têm a importante, embora secundária, tarefa legislativa de ampliar tais leis de modo a torná-las aplicáveis às situações concretas.

Poucas pessoas que encaram os processos governamentais de um ponto de vista realístico poderão negar que tal prática é boa. Os anais legislativos abundam em exemplos de leis cuja utilidade é prejudicada pelo excesso de detalhes, e de legislaturas que tentaram, sempre sem êxito, prever e dispor na lei a respeito de tôdas as contingências possíveis. Se a história do governo pode ensinar-nos alguma coisa é que o sistema britânico de delegação legislativa, além de repousar em sólidos fundamentos, representa entre os esquemas até hoje imaginados o único capaz de assegurar

ao legislativo uma atuação razoavelmente inteligente numa época industrial.

Iriam demasiado longe se pretendêssemos examinar as origens das diretrizes do governo, tal como se acham expressas na lei, mas não é possível deixar de observar que o próprio executivo é uma importante fonte de tais diretrizes. Através de mensagens formais e informais, de depoimentos perante comissões legislativas, de informações solicitadas pelos legisladores, de sugestões de cunho pessoal —, através dêsses e de centenas de outros meios os departamentos e ministérios influem na determinação das diretrizes do governo. Invocamos mais uma vez o exemplo britânico, para dizer que o programa parlamentar, nos seus aspectos mais importantes no que se refere a diretrizes públicas, origina-se, certamente, no Gabinete. Poder-se-ia redarguir que o Gabinete atua num nível muito distante daquilo que ordinariamente se concebe como sendo administração; mas sómente por espírito de discordância se poderia negar a influência exercida pelos departamentos, por isso que o Gabinete Ministerial e os grandes departamentos executivos e órgãos a êles articulados mantêm entre si estreito e contínuo contato.

Então, que valor encerra a noção de que o legislativo estabelece as diretrizes e o executivo as põe em prática? Especificando melhor: qual a razão do velho e aceito dogma de que o funcionário administrativo não tem função política, e que a administração pública encarrega-se da execução das diretrizes do governo e não da fixação das mesmas? Evidentemente semelhante conceito deve ser reformado. Parece certo afirmar — à vista do que dissemos no parágrafo anterior e ainda que a respeito possa haver objeção — que a *principal* responsabilidade pelo estabelecimento das diretrizes do governo recai no legislativo, cabendo ao executivo a responsabilidade *secundária*. Parece certo, por outro lado, que ao executivo incumbe antes de tudo administrar essas diretrizes, nos termos em que a lei as define e ao legislativo a tarefa de traçá-las. Em última análise a distinção de que nos vimos ocupando, possui um fundo de verdade, mas a linha divisória entre legislação e administração tem sido aprofundada em demasia. A muralha que separa a política da administração não é de forma alguma intransponível.

Chegamos ao momento de considerar a política no seu sentido mais usual de relação entre os homens, visando a objetivos comuns. Assim entendida a política estará presente onde quer os indivíduos vivam, trabalhem e atuem conjuntamente. Assim na indústria podemos falar em "política fabril"; nos negócios, em "política de escritório"; e mesmo nos círculos eclesiásticos, em "política de igreja". Não há nenhuma forma da atividade humana, onde o desejo dos que dela participam tenha algum objetivo que não seja marcado pela política; mas no governo a política se reveste de suprema importância e numa democracia constitui elemento básico e característico.

Como já se observou anteriormente, a política no sentido de diretrizes de governo está associada à idéia de poder legislativo. Contudo, ela não é, certamente, o único característico do legislativo pois o campo de competência exclusiva deste é mais amplo. O executivo também se envolve na política, definindo-lhe as feições originais, interpretando-lhe, secundariamente, as linhas gerais e, por fim, completando-a através da execução das leis. E' em função desta terceira categoria de atividades políticas que a administração precisa ser examinada aqui.

Quase que qualquer decisão tomada, qualquer diretiva emitida ou qualquer etapa da atuação do funcionário público tem conteúdo político. Essa generalização não se aplica, naturalmente, com a mesma força, em qualquer nível funcional. A um datilógrafo ou a um contabilista preocupam questões de rotina; a política por ele exercida diz respeito, ordinariamente, às relações pessoais no órgão em que serve, e fora disso nada mais tem que fazer a respeito. Quanto mais se sobe na escala hierárquica mais acentuada se apresenta a atividade política do serviço público. A gama começa nos trabalhos de rotina onde a política se apresenta relativamente sem importância e sobe até as mais elevadas funções, nas quais a política tem caráter essencial.

Cada funcionário público participa, portanto, em maior ou menor grau, de atividades políticas, tudo dependendo de uma variedade de fatores, notadamente da posição que ele ocupa na escala hierárquica. Se estiver numa função do mais alto nível ou próxima disso, manterá com os seus colegas e com o legislativo relações de natureza quase política. Se estiver num segundo plano, ou seja, entre o ápice e a base da pirâmide hierárquica, suas atividades administrativas serão temperadas com um certo sabor político. Constantemente, ver-se-á ele em negociações com seus superiores, seus iguais e seus subordinados, a respeito dos mais variados assuntos: o escopo e a significação de determinada diretriz a ser posta em prática; a elaboração executiva que se faz mister a fim de tornar a medida praticável; as regras administrativas que devem dar substância à aplicação; as relações entre as várias unidades administrativas interessadas na tarefa de execução; o estabelecimento das esferas de responsabilidade administrativa etc. Tais negociações, tais relações não são meramente relevantes para a administração; elas representam administração, e também política.

Muitos escritores clamam contra a política em administração, sustentando que devemos a todo preço manter o serviço público livre da política. Poucos se dão conta do objetivo visado por esses observadores, porém muitos discutem o emprego do vocábulo "política". Se este é tomado no sentido de encher o serviço público de incompetentes ou de adquirir equipamento inferior por um preço considerável, então certamente não haverá discordância: tais práticas não devem ter

acolhida. Mas aí está um modo impróprio e injusto de empregar a palavra política. As práticas acima indicadas (e outras do mesmo gênero) não são em absoluto atos políticos mas puros e simples atos de corrupção, e como tal devem ser encarados e punidos. Qualificá-las como "política" é prostituir uma das mais nobres palavras do vocabulário da democracia.

O fim da administração não é, como pensava o Dr. Willoughby há vinte e cinco anos, a eficiência, mas a realização das diretrizes do governo. A tarefa de um administrador consiste em pôr em prática a parcela de uma determinada diretriz do governo, em cuja responsabilidade foi investido. Na busca desse objetivo lidará, principalmente, com pessoas e só secundariamente com o aparato que tantas vezes e tão errôneamente tem sido identificado como sendo administração pública. Ele deverá ser julgado, afinal, em função do seu êxito no desempenho das atribuições que lhe forem confiadas e deve possuir habilidade nas negociações de caráter político, um dos mais valiosos instrumentos administrativos colocados em suas mãos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LEI

E' absolutamente necessário, antes de aprofundar um tema como esse, pôr em relevo a importância da lei para a administração pública. Uma vez que a lei implica, direta ou indiretamente, o controle de todas as atividades humanas, segue-se que ela diz respeito ao esforço conjugado que se chama administração, tanto mais quanto esta tem caráter público. O direito constitucional e o administrativo fornecem os alicerces do serviço público. O primeiro e a superestrutura legal a que serve de base especificam os fins do governo, bem como em geral os meios através dos quais esses fins são perseguidos. O segundo, traçando os poderes e atribuições dos órgãos e dos agentes do poder público, e definindo os meios de proteção dos cidadãos contra a ação oficial, chega muito perto do âmago da administração pública. Quem quer que pretenda compreender o processo governamental em toda a sua complexidade, precisará possuir algum conhecimento da lei, constitucional e administrativa.

Convém todavia acentuar que a lei constitucional e, especialmente, a administrativa não constituem a administração pública. A lei administrativa põe em foco os poderes e direitos legais; a administração pública, conforme temos repetidamente observado, relaciona-se com o apropriado ordenamento do esforço do grupo na consecução dos fins do governo. Uma focaliza a lei, a outra focaliza os indivíduos. Há extensos tratados de direito administrativo que apenas mencionam a administração e seus problemas de modo completamente incidental, ou não a mencionam absolutamente; do mesmo modo há exaustivos estudos de administração pública, nos quais os aspectos jurídicos da matéria merecem apenas referência ca-

sual. A existência de tais obras revela não sómente que o direito administrativo e a administração pública são coisas distintas, mas ainda que cada uma pode ser estudada e presumivelmente ensinada, sem referência à outra.

A distinção não é difícil e talvez nos países de língua inglesa é usualmente admitida. Nos países latinos, isto é, nos países em que o sistema legal segue o direito francês ou dêle recebeu inspiração, prevalece uma situação especial. Ali o estudo da administração pública freqüentemente começa como um ramo do direito administrativo, e, não sem falta de lógica, a administração pública é considerada um rebento do direito administrativo. Eis a razão de insistirmos aqui na separabilidade e talvez no caráter essencialmente diverso dos dois. Em regra não se pode esperar que os autores e mestres de administração pública sejam também proficientes em direito administrativo. A recíproca é igualmente verdadeira. Segue-se de tudo isso que devemos buscar autoridades em direito administrativo entre os estudiosos desta matéria, e autoridades em administração pública entre aquêles que se especializaram neste ramo do conhecimento.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENCARADA COMO PROCESSO

A administração pública é, acima de tudo, e por definição, ação. Significa, em sua verdadeira natureza, a movimentação dos homens, das coisas e das idéias. (4) E' processo, no sentido de fluxo contínuo de causas e efeito, de reações e estímulos, de fases suscitadas por persuasivas expressões de preferência ou de vontade. Algumas vezes o estímulo pode ser no todo ou em parte identificado, e o resultado pode ser previsto; outras vezes não.

O administrador ocupa uma posição semelhante à de quem se coloca à beira do rio e observa a passagem da corrente. O que está diante de si ele pode ver e em parte estimar; pode até mesmo, graças a assistência técnica (administrativa) por meio de reprêsa, dique ou canal, afetar o curso do rio no momento. Mas as cabeceiras da corrente e sua remota mistura com as águas do mar estão além de seu alcance: o conhecimento que ele tem das coisas abrange, apenas, determinado espaço em determinado lapso de tempo. Omar Khayam dedica a esse tema muitos versos do *Rubaiyat*.

(4) Acolhi durante muito tempo esse conceito de administração. Ficou para o Dr. Harold Stein, Diretor do "Inter-University Case Program", desenvolver a frase que me pareceu oportuno usar aqui. O Dr. Stein é o editor de um livro sobre casos práticos de administração, elaborado sob os auspícios do "Inter-University Case Program" e que deverá vir a público em princípios de 1952. Na introdução desse livro escreveu ele uma das mais incisivas análises que tenho lido a respeito da natureza da administração pública. Devo-lhe muito mais do que o título da presente seção.

A observação do mais simples ato da administração revela que ele possui um caráter contínuo e de múltiplos aspectos. Considere-se, por exemplo, a simples decisão administrativa. Admitamos que se trate de uma decisão relativa ao mais elementar conjunto de fatos; um importante porém subordinado funcionário de um departamento conduziu-se de tal modo a ponto de ser passível da pena de demissão, prevista na lei para tal hipótese. Qual o processo que a autoridade superior deveria seguir para chegar ao ato de demissão? Um número de relevantes fatores já se tinham verificado. O funcionário em questão contava alguns anos de serviço e possuía ligações. Tinha até mesmo amigos no Congresso ou em posição favorável em relação ao mesmo. Aqui talvez convenha fazer uma pausa para refletir. Indubitavelmente ele contava com amigos no departamento: que efeito sua demissão exercerá sobre o moral do grupo? Podia o funcionário em questão estar seriamente empenhado num programa administrativo, digamos, em andamento e sua demissão seria interpretada como um sinal de fraqueza, ou no extremo oposto, como uma demonstração de força por parte da administração. De que modo ela afetaria o programa, no Congresso e na Imprensa? Como seria recebida pela opinião pública? Haveria, igualmente, a considerar fortes grupos de interesses — poderosas empresas privadas, ligas de consumidores, associações ou uniões de funcionários públicos, organizações profissionais, para não citar mais de algumas poucas possibilidades — que desejariam (ou poderiam) intervir no assunto. Qual o peso que teria a reação de cada uma delas individualmente e a de todas em conjunto? Durante seus anos de serviço, o funcionário contribuiu para a constituição de fundos de aposentadoria; que reflexos teria sobre os mesmos a demissão? Como seriam afetados o funcionário, pessoalmente, e sua família? Estaria ele pela idade, experiência e saúde capacitado para outro emprego ou a demissão significaria o encerramento de sua vida produtiva? Finalmente, se o exame desses e de outros fatores igualmente relevantes levam à conclusão ponderada de que o funcionário deve ser demitido, subsiste uma consideração administrativa essencial: de que modo a demissão afetará o trabalho dos outros departamentos; como ela repercutirá (ou poderá repercutir) sobre o programa da administração em conjunto?

E' claro que uma decisão administrativa simples é algo que não existe. E' evidente ademais que da adequada apreciação de todos os fatores significativos poderá resultar uma decisão que desgostará a todos e não será satisfatória para ninguém. Entre os mais descontentes estarão os especialistas no assunto, os engenheiros, os doutores, os educadores, que conhecem precisamente o que precisaria ser feito em termos de considerações especializadas; que se perdem em negociações

visando a um acôrdo; e que por isso estarão predestinados ao desengano e à frustração.

O que vimos de dizer também põe de lado o dogma do "melhor método" da organização científica, pelo menos no sentido em que ele é considerado aplicável à administração pública. Não há "melhor método" de conduzir os negócios públicos, e se há alguma coisa que com isso se pareça não se dá a reconhecer como tal ou não se põe ao alcance do administrador, nas circunstâncias em que ele tem de escolher seus meios de ação. Há apenas um melhor caminho a seguir, diante das circunstâncias que se apresentam. O máximo que poderemos esperar nesse terreno é que o administrador pondere os fatores relevantes e chegue a uma decisão que ele possa defender e pôr em prática.

Os corolários da doutrina da administração como processo são muitos e de longo alcance. Não me julgo capaz de identificar senão uns poucos, e dêstes nem todos serão mencionados aqui. E' evidente que a referência incidental que de início fizemos às mutações da administração requer, ou no mínimo merece, algumas considerações. Num ramo que, como a administração pública, se está desenvolvendo tão rapidamente não seria razoável pensar em algo fixo ou definitivo. O assunto pulsa com vida, vibra com energia, e reclama um *l'eben-sraum intelectual* para constante ampliação de suas fronteiras. "Boa administração", "administração sadia" são coisas relativas, pois o que se considera bom ou sadio não o será considerado como tal amanhã. A boa administração, como a democracia, é alguma coisa a ser constantemente disputada mas nunca plenamente atingida.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E FINALIDADE

A administração pública como objeto de estudo tem sido encarada por muitas pessoas principalmente como um problema de direção. "A direção de homens e materiais na realização dos propósitos do governo", eis a definição que dela já se deu. Semelhante concepção põe em evidência os elementos comuns à administração qualquer que seja o departamento ou ramo de atividade — organização, administração fiscal, administração de pessoal: em resumo os aspectos da chefia administrativa caracterizados pelo POSDCORB. De acordo com os cursos de chefia, os processos da administração são comparáveis onde quer que os negócios do governo são administrados. Segue-se, por isso, que a administração pode ser estudada como chefia, independentemente do trabalho a ser executado. Segue-se ainda que o tipo de governo não importa, e que um administrador competente pode dirigir um departamento de serviço público, por exemplo, tão bem num regime ditatorial como numa democracia. Vale a pena examinar as relações entre chefia e administração, e entre esta e aquilo que deve ser administrado.

Sem discutir a legitimidade, *em geral*, da concepção da administração pública como chefia, gostaríamos de sugerir que ela não ignora totalmente a finalidade ou propósito. E' preciso convir que a administração para ter sentido deve possuir um rumo; desde que o administrador não atua no vácuo, é de se supor que seus rumos, ou os do seu trabalho, lançam raízes no solo fornecido pelo programa, pelos propósitos em vista. O administrador não administra apenas: administra *alguma coisa* e esta *alguma coisa* é importante para a compreensão da administração.

A "Tennessee Valley Authority", geralmente reputada uma das mais bem sucedidas e imaginosas aventuras do governo americano no terreno das cooperativas, faz uma pergunta a cada pretendente dos seus empregos visando saber se ele tem simpatia pelo programa da TVA. A pergunta me parece não apenas conveniente mas também de alta relevância; obviamente a atitude do funcionário a respeito do programa de sua repartição influirá decisivamente no valor de sua contribuição a esse programa. Os que sustentam o contrário condenam o serviço civil à condição de tropa mercenária, e o funcionário público a uma vida de eunuco.

Certamente, os departamentos administrativos estão repletos de uma variedade de especialistas dos quais se pode esperar o vigoroso cumprimento de muitos de seus programas especiais. Do mesmo modo é verdade que tais especialistas normalmente apreciam por alto os problemas de administração, dispensando-lhes insuficiente atenção. O argumento não é favorável ao abandono da concepção genérica da administração nem tampouco à entrega dos programas departamentais a especialistas, mas ao reconhecimento de importância do programa, da finalidade, da coisa a ser administrada, ao enlace da direção com o programa. A idéia da administração pública como chefia pública é demasiadamente modesta. Involvendo os fins do governo, a administração pública transcende a semelhante idéia.

Assim num outro e mais fundamental sentido a administração entende com finalidade, ou melhor talvez, com valores. O problema pode ser equacionado nos seguintes termos: Haverá alguma diferença em que o governo seja democrático ou outro qualquer; que o funcionário público sinta que seu trabalho está sendo utilizado e remunerado pelo povo ou que o está sendo por alguma coisa impessoal chamada Estado? Um sectário incondicional do pensamento professado nos cursos de chefia responderá negativamente, ainda que pareça que ele seria menos capaz de fazê-lo hoje do que há vinte anos.

O ponto de vista adotado aqui é o de que os valores, na sua acepção mais ampla, são básicos no estudo da administração pública. Não se concebe que o administrador seja insensível ao espírito do governo a que serve. O desprezo gera o desprezo, a confiança gera a confiança; seguramente, pois, a leviana indiferença pelo bem-estar

do povo conduz ao cinismo e, por isso mesmo, afeta aquilo que, justa e adequadamente, contribui para a formação de um elevado espírito de serviço público. Não se pode fugir à evidência de que o serviço público tem interesse no resultado final daquilo que ele realiza e igualmente, no espírito que preside a essa realização. A conclusão que isso inculca é a de que a própria administração, e não apenas o governo, deve ser lançada e conduzida ao longo de linhas democráticas.

O processo democrático, do ponto de vista da administração, consiste em três proposições fundamentais. A primeira é a de que o legislativo, que em última instância determina as diretrizes do governo, deve ser responsável perante o povo. Tal idéia é básica, por isso que, sem controle popular dos rumos tudo estará perdido. A segunda proposição é a de que o executivo (nêle se incluindo tudo o que cabe na rubrica "administração") deve continuar responsável perante o legislativo, cuja ação de controle deverá ser real, efetiva, e não meramente nominal. A terceira proposição é a de que o executivo — departamentos, serviços e divisões — deve conduzir seus trabalhos numa atmosfera que assegure a livre participação de todos os encarregados da realização de negócios públicos. O conceito de participação do empregado na administração tem muitas e importantes ramificações. Entre outras coisas, pode-se dizer que a administração democrática deve caracterizar-se mais pela ação consultiva do que pela introspectiva do indivíduo; pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos dos servidores públicos, dentro dos amplos limites da conformidade com as diretrizes do governo; e pela preocupação do bem-estar do empregado como está implícito na prática da moderna administração de pessoal.

A administração democrática oferece ensejo a uma variedade de considerações. A idéia básica é, ainda, a da participação democrática na administração de um governo democrático. A crença de que a democracia em administração se justifica por si mesma só cede primazia à convicção de que o governo democrático, pelas suas finalidades, demonstra ser superior a todos os outros.

O EXAME ECLÉTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos primeiros anos da administração pública os que escreveram sobre o assunto estavam principalmente interessados pela definição de seu direito a considerar a questão isoladamente. Aí estava uma nova, ou de qualquer forma, inéditamente identificada área de conhecimento e os que se interessavam por ela, inteligentemente, procuravam definir suas bases e estabelecer seus limites. Como muitas vezes acontece realmente com o que é novo ou inexplorado (energia atômica, por exemplo), pontos de vista fantásticos não raro são adotados a seu respeito, fazendo-se reivindicações extravagantes em seu nome! Assim, a administração, na idéia de algumas pessoas, transforma-se,

de repente, em "ciência" e surgem da noite para o dia os "princípios" que servem de guia para os que administram. Esta foi a era em que a administração científica foi a palavra de ordem, tanto no setor das atividades públicas como no das particulares.

O único resultado dessa insistência sobre a administração pública como ciência foi a de que a nova matéria soltou-se cedo de suas amarras naturais. O esforço feito para identificar a administração como uma disciplina distinta obteve tal sucesso que durante certo tempo a matéria ficou substancialmente sem adeptos entre os indivíduos melhor equipados para lhe dispensar um apoio subsidiário.

Seu divórcio quase completo da ciência foi especialmente lamentável! Uma outra consequência foi que a administração pública adquiriu um caráter mecânico desnecessário aos olhos de todos salvo do pessoal dirigente, e ainda que a preocupação com os setores "O e M" da administração por um lado não oferecia uma perspectiva convidativa para os que estavam filosoficamente inclinados para ela, e, por outro, não dava lugar nem criava oportunidade para o exame do assunto em seus ambos aspectos. Uma quarta consequência foi que a administração pública, em parte devido ao fato de não atrair homens capazes de sintetizar, transformou-se num campo de especialidades dominantes, com muita gente a escrever sobre o POSDCORB e a pô-lo em prática mas com pouca para tratar da administração.

Há os que sentem que chegou a hora do reexame da administração pública, particularmente no que diz respeito a suas correlações com disciplinas análogas. Se o realce dado à administração se está transferindo da mecânica da manipulação para a arte das relações humanas, então a matéria que constitui esse campo deve ser vista de uma maneira mais geral e mais social. Isto sugere que as ciências sociais têm a oferecer à administração pública muito mais do que tem ela utilizado, ou, talvez, do que tenha tido conhecimento no passado. A contribuição que a antropologia cultural está em condições de prestar para promover um entendimento adequado do meio social da administração, começa a ser apreciada. Tanto a sociologia como a psicologia social muito têm para oferecer, especialmente com respeito ao crescente interesse em relações de grupos. Todos esses três setores podiam prestar assistência eficaz no campo das comunicações cuja importância esperou muito tempo pelo reconhecimento a que faz jus. Os estudos de Leonard D. White sobre a história da administração estão agora mesmo reabrindo de novo o significado das lições que não têm dado os registros do passado. Como uma orientação estatal, a economia está ou pode estar muito próxima do coração da administração. O moderno estudo da administração pública nasceu com os cientistas políticos que não deram, porém, a esse setor a orientação que se poderia esperar deles.

Cada uma dessas disciplinas (além de outras não mencionadas) muito podem oferecer não só à administração pública, mas, também, a qualquer outra matéria cujo interesse principal seja o povo e sua maneira de viver e trabalhar.

Os que falavam de administração pública nos primitivos tempos, ou reivindicaram para ela demasiado ou muito pouco. Muito pouco porque deixavam de dar à administração pública o lugar que ela merece; muitos deles contentavam-se em equiparar a administração com a direção, permitindo, assim, que ela se degenerasse em simples legendas. O resultado é que o setor em causa está

nas mãos dos especialistas, muito embora se possa, felizmente, assinalar que essa situação melhorou, consideravelmente, nos últimos dez anos. O que é preciso fazer, caso tenha a administração que cumprir sua alta promessa, é uma nova síntese que a reoriente com referência às ciências sociais, que a liberte da preocupação vulgar pelas questões insignificantes, que focalizará a atenção na administração pública. "Os estudiosos de administração devem manter-se firmemente plantados na terra", disse certo eruditó americano, "mas não seus olhos". "Tanto os pés como os olhos, porém, estão há muito presos na terra. O que é preciso, pois, é levantar a vista"!