

# Fronteiras da Administração Pública

## I - Sentido e Escopo da Administração Pública

DE GAUS, DIMOCK E WHITE

(Tradução de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

A PARTIR do momento em que os indivíduos se associam visando a objetivos comuns, surge o problema da administração. A execução do sistema convencionado é uma responsabilidade necessária de toda atividade institucional. Qualquer seja o objetivo — seja êle o comércio, a política ou a fraternidade — a existência de um tipo de órgão administrativo qualquer torna-se necessária, desde que haja um programa a cumprir e a associação deva ter continuidade. Na administração de toda sociedade apresentam-se os fatores comuns de organização, pessoal, chefia e finança. Consoante as variações dos grupos que os indivíduos constituem verificam-se, naturalmente, amplas diferenças do grau de importância atribuído à administração. Tal diferença corresponde, estritamente, ao caráter formal ou informal das relações, à natureza dos seus objetivos e às proporções e permanência do grupo.

Quando se constitui um governo para realizar os negócios da comunidade, temos o que se veio a chamar de “administração pública”. A elevada natureza do governo, seu caráter formal e permanência, tornam o estudo da administração pública particularmente importante. Os problemas básicos da gestão dos negócios públicos são tão antigos quanto os grupos sociais. Entretanto, só muito recentemente o aspecto administrativo do governo foi definido com agudeza, para fins de estudos.

O realce que se empresta hoje à administração governamental resulta de uma variedade de causas. Básico é, de certo, o fato de que as funções e responsabilidades do governo expandiram-se grandemente. A insistência por uma boa administração fêz-se acompanhar, naturalmente, por um aumento da exigência de serviço e de proteção. Tão grande parcela da renda nacional é agora consumida pelas despesas públicas que os contribuintes entraram a clamar por maior economia e eficiência. Outro fator concorrente reside na relativa negligência da administração de outrora, do que resultou um retardamento social que os governantes e governados hoje se esforçam por cor-

rigir. Por que mais dêle se espera, o governo foi leyado a uma maior divisão do trabalho e a um exame mais judicioso das suas próprias atividades de administração-geral. Para controlar ou auxiliar a outrem os órgãos do serviço público precisam primeiro organizar-se e elevar seu nível de eficiência. Os governos, como os indivíduos, não podem fazer direito para os outros aquilo que não conseguem fazer para si próprios.

Outro índice da importância da administração pode ser encontrado na observação tantas vezes repetida de que o futuro da sociedade americana depende da obtenção de adequados tipos de chefes no governo e nos negócios. Em outros termos, o elemento humano na administração está começando a receber da parte do povo o reconhecimento que merece. Como característico do novo ponto de vista a respeito da administração pública, poderíamos anotar com grande interesse a afirmação de W.N. Kiplinger em “*Nation's Business*”, jornal oficial de uma organização de homens de negócios dos Estados Unidos, no sentido de que o governo poderá assumir qualquer encargo desde que sua administração e seu pessoal estejam à altura das responsabilidades que os cidadãos lhes confiaram. Se o particular pode obter o tipo de homens que convém e empregar bons métodos administrativos, observa o autor, não há razão que impossibilite o governo de fazer o que as empresas privadas fazem.

Admitindo-se, pois, como unânimemente reconhecida a necessidade de uma boa administração, o problema importante consiste em saber como obtê-la. Pode a administração pública ser definida e delimitada, ou é tão ampla e complicada como o próprio governo? Constitui ela um assunto em condições de ser objeto de ensino e em torno do qual haja possibilidade de realização de pesquisas?

Como tema de estudo acadêmico, a administração pública logrou crescente reconhecimento desde que o papel da administração no conjunto dos processos políticos tornou-se mais claro.

Nos primitivos governos a feitura e execução da lei eram enfeixadas nas mesmas mãos. As burocracias prosperaram sob os regimes monárquicos e em muitos casos diligenciou-se no sentido de tornar eficientes e capazes êsses serviços hierárquicos do Estado. Contudo ainda não fôra traçado com clareza o limite entre a elaboração da lei e sua execução, nem a administração merecera sob tal aspecto particular atenção ou estudo. Entretanto, o advento da democracia e do governo representativo impôs a divisão do trabalho governamental e a especialização das funções. O sistema presidencial em contraste com o sistema de governo de gabinete, tem que diferenciar mais nitidamente a política da administração. Como desfecho de tudo isso, esbaleceu-se, então, a profissionalização do serviço público, uma profissionalização que ganhou raízes, certamente, outrora quando os funcionarios da casa real e seus conselheiros exerciam o governo, mas que se desenvolveu e frutificou nos séculos dezanove e vinte, particularmente na França, Alemanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Sob a monarquia era difícil traçar uma linha divisória clara entre política e administração. Os processos eram freqüentemente caprichosos e as linhas gerais da organização administrativa, necessariamente vagas. Mas com o estabelecimento de uma nítida distinção entre a formulação da política e sua execução, com o crescimento de uma classe administrativa profissional e o aprimoramento da noção de responsabilidade dos governantes em relação aos governados, o estudo formal e a pesquisa em administração pública tornaram-se, naturalmente, mais necessários e viáveis do que antigamente.

O perigo, atualmente, consiste em ir demasiado longe na separação formal entre política e administração. Os estudiosos do ramo devem advertir-se de que, separando indevidamente as técnicas de execução do conteúdo e dos problemas de governo, transformarão a administração pública numa coisa sem nexos e irreal. Na crescente tendência a aprofundar as lindes entre política e administração, há o perigo constante de se atribuir muito pouca importância aos motivos, sistemas e atitudes políticas, que estão presentes em todo governo e influenciam tanto a administração quanto as leis.

A pesquisa e o ensino em administração envolvem mais do que o simples estudo das técnicas e dos princípios gerais, suscetíveis de serem ideados e aplicados a todos os níveis e condições da administração. A administração pública só deve ser isolada do processo total do governo, por uma questão de conveniência da pesquisa, do ensino ou do treinamento. Admitindo-se que a formulação de hipóteses e princípios é necessária e desejável, o estudioso da administração pública deve manter-se constantemente alerta contra as generalizações que não guardem íntima relação com a solução do problema ou situação particular em

que estiver empenhado. A administração pública, a exemplo do governo é uma atividade humana e, como tal, complexa e às vezes imprevisível. Depende em elevada escala do fator pessoal. Não é um fim em si mesma, mas simplesmente um instrumento de governo e um serviço da comunidade; assim é de esperar-se que ela cresça e se modifique como se modifica a própria sociedade.

As generalizações relativas à administração pública são aleatórias. Ainda que haja alguns elementos comuns a todo tipo de situação administrativa, tais como organização, finanças e pessoal, é preciso reconhecer que as peculiaridades de uma dada situação e as diferenças do assunto devem ser amplamente ponderadas na determinação de soluções. Também as funções de governo estão crescendo rapidamente, tanto em objetivo como em alcance. Uma certa margem de segurança há de, freqüentemente, ser concedida para as condições de exercício de uma função governamental nova ou para as que resultarem da ampliação ou variações da área de funções antigas. Finalmente, como cedo verificam todos aqueles que têm realizado inquéritos administrativos, há importantes diferenças de lugar, tempo, tradição e objetivo, às quais o pesquisador realista não deixará de atribuir o justo valor. Ao invés de contar com a padronização, a simplicidade e o completo paralelismo, o estudioso da administração pública deve esperar de frontar-se com uma grande variedade de problemas e, portanto, com fórmulas variadas. A administração pública deve ser elástica. Seus princípios destinam-se a guiar convenientemente a conduta a seguir, devendo sua aplicação ser condicionada pelos fatores de tempo e lugar, pelo julgamento criterioso, pela intuição, pelo espírito de pesquisa e pela consideração das diferenças de condições e objetivos do caso particular.

A administração é o que o coordenador competente realiza ao executar determinado trabalho. Quais os requisitos para seu êxito? Em muitos casos, a aptidão para dirigir o pessoal afigura-se como o único ponto a explicar. Sabemos que um chefe competente inspira seus auxiliares, possui boa capacidade de julgamento, é dotado de visão larga e apreende os detalhes sem se deixar enredar por êles. Há essa coisa que é o gênio administrativo. Ninguém precisa receber uma educação formal para possuí-lo, pois êle é, em princípio, um dom aparentemente natural. Ademais, um administrador de capacidade excepcional, freqüentemente é incapaz de explicar o modo por que isso acontece. Os administradores são notoriamente canhestros ao exporem a sua maneira de agir. Isso levou alguns psicólogos à conclusão de que a principal característica do chefe é o "temperamento".

Devemos então concluir que os bons administradores não obedecem a regras? Não existe algo de positivo que todos os administradores devem pensar fazer? Creio que sim. Muitos indivíduos, mesmo desprezando os métodos reconhecidamente

úteis, têm alcançado êxito, mas em geral há certas normas que devem ser observadas. Ao coordenador compete organizar suas próprias forças. Ele planeja; é um tático. O chefe de uma organização providencia no sentido de obter a assistência de pessoas capazes; não lhe é possível realizar sozinho todo o planejamento e execução. Além disso ele delega responsabilidade, na medida do possível. Todos os administradores dizem, de certo, que o fazem, mas somente os grandes administradores delegam de fato. Há outras medidas a serem tomadas pelo chefe, mas a análise que vimos de fazer a propósito dos processos administrativos típicos basta para demonstrar que a personalidade por si só não constitui uma explicação completa para o êxito administrativo.

Uma maneira de determinar o que queremos dar a entender quando falamos em administração pública e como o assunto pode ser delimitado, está em considerar os diferentes aspectos do problema. Isso envolve uma rápida apreciação da administração pública como lei, como instituição, como teoria e invenção, e como problema de relações. Com semelhante classificação não pretendemos sugerir que êsses aspectos do assunto sejam ou devam ser completamente separáveis. Desejamos, apenas, pôr em evidência que no curso do tempo um ou outro se destacou de tal modo que, em comparação, os demais elementos da administração pública foram postos à margem. Jamais os vários aspectos da administração pública foram encarados conjuntamente, numa síntese completa. A elaboração de uma tal síntese é tarefa do futuro.

O ponto de vista legal da administração pública é, nos Estados Unidos, o mais antigo. Conforme a ciência política emergiu do estudo do direito público, assim também os vários aspectos da administração pública, tal como organização, relações governamentais, pessoal e finanças, foram considerados de início e quase exclusivamente do ponto de vista legal. A administração era encarada através de regras e decisões judiciais, e dos requisitos e limitações estatutárias e constitucionais. Daí resultou que os pontos que hoje nos parecem dignos de maior realce — notadamente o que diz respeito a métodos, experiências concretas e, falando de um modo geral, o lado humano da Administração — foram deixados completamente à margem. A situação foi corrigida em grande parte pelo trabalho de Frank G. Goodnow, em quem se deve reconhecer não somente a primeira pessoa a tratar do problema da administração pública neste país como também o primeiro cientista político nos Estados Unidos a realçar os processos políticos, a reforma municipal e a necessidade de aperfeiçoar os serviços administrativos particulares. Como consequência direta da reação contra a concepção jurídica do governo, os aspectos legais da administração pública receberam deficiente atenção durante considerável lapso de tempo. Isso não se poderia deixar de lamentar, uma vez que a aplicação da lei começa com a compreensão da lei e das práticas a serem impostas coativamente.

A nota de destaque que vem recentemente dominando a administração pública pode ser chamada de concepção institucional. Aqui o conceito básico é o de que a administração representa uma esfera distinta do governo e que o problema de quem a estuda consiste em examinar sua organização e funcionamento. Este ponto de vista pode ser encontrado, particularmente, nas obras de Ms. W. F. Willoughby. É desnecessário dizer que semelhante concepção do problema empresta mais relêvo aos assuntos objetivos, à organização, ao processo — do que propriamente ao direito substantivo e aos problemas dêle decorrentes. Então se pode dizer que o principal interesse se deslocou das normas e casos legais para a estrutura e funcionamento da máquina administrativa.

Essa maneira de encarar o assunto é significativa, quando mais não seja, pelo fato de que põe em evidência o problema da direção e do controle. Ela focaliza a administração em seu conjunto, pois que, reconhecida a importância do chefe executivo, a organização dos departamentos, a coordenação dos serviços administrativos, a posição das finanças e da elaboração do orçamento no seio do processo administrativo, a lotação das unidades administrativas e as formas de controle passam a intergrar-se no departamento de administração. O objetivo primordial tem sido a eficiência e o pensamento que inspirou semelhante concepção foi influenciado principalmente desde a guerra, pelas idéias da "Taylor Society" e dos especialistas em organização industrial. Os adeptos desta maneira de encarar a administração pública parecem acreditar na possibilidade da formulação de princípios gerais sobre administração, os quais possam resultar na simplificação e disciplina do assunto.

Uma terceira interpretação digna de referência focaliza a administração pública como experiência. Tal é o método empírico, pragmático. A chamada concepção "prática" não se satisfaz com a interpretação legal nem com a institucional. Desnecessário se torna dizer que os indivíduos mais estreitamente identificados com a presente fase da administração pública são aqueles que, atualmente, vêm participando da execução de serviços do governo. Não têm eles escrito a respeito da administração pública tanto quanto indivíduos de outros grupos, mas quando o fazem é para pôr em destaque os aspectos práticos e de rotina. Mais do que os partidários de qualquer outra concepção os da chamada concepção prática — excetuando os espíritos mais cultos e experientes que entre eles existem — revelam uma tendência passível de severa crítica, porque, embora talvez isso ocorra inadvertidamente, seus atos e opiniões são influenciados e controlados pelas pessoas cujos pensamentos e experiências têm modelado a ideologia e os postulados da administração americana.

Ainda uma outra concepção da administração pública é a que a interpreta do ponto de vista da

teoria e da invenção. É este o método racional e analítico de apreciar a administração pública e o seu propósito claro é, não somente reconciliar os vários conceitos e metodologias entre si e em relação ao campo mais vasto das ciências sociais, como também, em larga medida pôr a descoberto os falsos conceitos e criar novas idéias e novos rumos para o administrador. Tal compreensão do problema é, provavelmente, menos exclusivista do que qualquer outra. Para que o chamado teórico da administração pública possa agir com proveito, mister se faz que ele esteja familiarizado com as várias concepções e os elementos referentes à matéria.

Uma derradeira concepção encara a administração pública através do problema e do método de relação. É o ponto de vista instrumentalista de John Dewey, segundo o qual a administração pública não é, precipuamente, uma entidade perfeita e acabada porém um simples meio, um instrumento através do qual os problemas sociais podem ser solucionados. A técnica acertada estará, portanto, em analisar antes de tudo o problema que demanda solução, o que, necessariamente, implica na interpretação sociológica da administração. O aspecto jurídico da matéria deve ser, de certo, considerado, mas também a situação econômica, a pressão dos partidos políticos e os interesses em jogo devem ser levados em conta, de sorte que os métodos e hipóteses adotados pela administração pública não de ser modificados, se necessário, à luz da tradição, princípios e influências que atuam efetivamente sobre o governo. Se confrontarmos semelhante ponto de vista com a concepção institucional, veremos que enquanto de acordo com esta última a administração pública é considerada uma entidade mais ou menos autônoma, em face daquele ela se apresenta aos olhos do estudioso como instituição simplesmente relativa: — Como um instrumento que pode ser moldado e adaptado ao caso particular a que se destina servir. Isso não quer dizer que seja impossível pôr em uso instrumentos padronizados, uma vez que, como ninguém ignora, há um considerável grau de repetição, paralelismo e uniformidade na prática dos negócios públicos.

Passadas em revistas as diferentes maneiras de encarar a administração pública, ou seja, como lei, como instituição, como experiência, como teoria e invenção, e como problema de relações, podemos tentar formular nossa própria definição. Em o fazendo procuraremos reunir as idéias principais postas em evidência pelo rápido exame que acabamos de empreender. A administração pública abrange os problemas, poderes, organização e métodos de direção empregados na aplicação da lei e no cumprimento das responsabilidades governamentais. Esta definição parece englobar todas as concepções da administração pública anteriormente analisadas. Em primeiro lugar, porque quando lidamos com poderes e problemas devemos ter em vista a lei, pois esta, no sentido amplo do termo, é a forma sob a qual se apresenta o

sistema de governo. As leis determinam as tarefas e fixam os recursos dos órgãos administrativos. Ademais temos que levar em conta as condições econômicas, sociais e políticas das quais emanam os poderes administrativos. Na discussão referente às concepções da administração pública invocamos o problema e o método das relações. A segunda parte de nossa definição entende com a organização e o pessoal da máquina administrativa. Nesta rubrica geral incluímos também a administração financeira e os orçamentos. Portanto, a maior porção da matéria usualmente contida na concepção institucional da administração pública ali está compreendida. Essa maneira de entender a administração pública permite, provavelmente, mais do que qualquer outra, chegar a generalizações mais úteis e formular princípios mais fidedignos. Então ela se avizinha ao máximo daquilo que geralmente se qualifica de "científico". Sugeriu-se, finalmente, que a administração entende com os métodos de direção. Aqui nos referimos aos métodos de integração, técnicas de aprimoramento da moral, regras relativas a disciplina e exercício do emprego, relações com o público e assuntos conexos.

A administração pública, do princípio ao fim, tem que lidar com problemas sociais e econômicos concretos, tais como saúde, utilidades públicas, planejamento regional e outros ramos da atividade governamental. Se, como admitimos, a administração pública deve sempre ser considerada um instrumento, então a apreciação dos problemas sociais, econômicos e políticos de que o direito se ocupa deve, inevitavelmente, constituir matéria de interesse para a administração. A não ser que ponha suas teorias sobre administração pública em relação com os problemas que o governo procura resolver, o estudioso não conseguirá tomar pé firme na realidade ou atingir a exata solução das respectivas questões administrativas.

A administração pública, tal como se apresenta hoje em dia nos Estados Unidos, precisa ser humanizada. Uma vez que a administração pública é um instrumento, sua eficiência, em última análise, mede-se pelos resultados que ela produz para toda a comunidade. Então, deve ser concebida não somente em estreita relação com governo e as outras ciências sociais, mas também como uma força posta a serviço dos cidadãos e atenta aos esforços dos indivíduos que abraçam o serviço público.

Aceito que seja o que vimos de dizer a propósito do sentido e escopo da administração pública, parece certo que algumas necessidades da arte e ciência da administração governamental precisam ser reconhecidas e postas em destaque no futuro. Em primeiro lugar temos de reconhecer que se faz mister um número considerável de estudos sobre economia, bem-estar público, medicina, engenharia e assuntos técnicos da mesma natureza. Tais estudos girando em torno das numerosas e diversas funções da administração governamental devem ser realizados antes que se

tracem generalizações a respeito do processo administrativo no seu conjunto. E' possível admitir-se que os princípios gerais relativos à organização e ao controle têm apresentado e ainda continuam a apresentar elevado grau de validade em muitas situações. Mas até que se possam formular princípios gerais para os serviços executivos e nos certifiquemos da completa justeza das nossas opiniões no que concerne à direção de serviços, muito haverá ainda que aprender em relação aos processos e problemas da administração nos casos concretos.

Em segundo lugar a administração pública, para que não venha a tornar-se estereotipada e autoritária, deve ser fertilizada com idéias colhidas nas empresas privadas e nas organizações educacionais, militares e quase-governamentais. Os estudos realizados neste último setor são especialmente importantes, uma vez que novas relações entre o governo e a indústria estão surgindo rapidamente, daí resultando que já se faz sentir o aparecimento de instrumentos métodos de administração mais aperfeiçoados. Outros, inquestionavelmente, poderão ainda ser esperados. Além disso, em conexão com a idéia de que a administração pública não é uma disciplina estreita, pois ampla é a contribuição que ela recebe de outros ramos do conhecimento, pode-se sugerir que o trabalho dos psicólogos e o dos contabilistas seja mais efetivamente utilizado na administração de pessoal e na de finanças.

Uma terceira sugestão a respeito das necessidades da administração emerge de considerações já antes feitas, e prende-se a uma das mais importantes suscitadas pela tentativa de definir os objetivos e o conteúdo da administração gover-

namental. A administração pública não é uma simples máquina inanimada, que realiza como um autômato o trabalho do governo; se ela diz respeito aos problemas governamentais deve, por esse mesmo motivo, interessar-se no cumprimento das finalidades e objetivos do Estado.

Assim, a administração pública, no seu sentido mais amplo, abrange a idéia contida na expressão "economia política". Ela é planejamento. Em escala cada vez maior nossos mais altos funcionários administrativos têm sido convocados para organizar programas econômicos, elaborar leis de reconstrução econômica, e planejar a conservação dos recursos naturais, bem como, estabelecer o próprio mecanismo do governo. Tal planejamento construtivo é por sua natureza muito conveniente à administração pública e deve ser clara e fortemente pôsto em evidência no futuro.

A administração pública pode ser classificada como uma síntese. Suas fronteiras não comportam um traçado demasiado estrito. Seu escopo deve ser vasto, quase tão vasto como o próprio governo no seu todo. A administração pública é o Estado em ação, o Estado como construtor. Seu escopo é determinado somente pelo que se torna preciso fazer a fim de levar a cabo os planos e propósitos do governo. A administração pública imprime realce à teoria, porque as mais fecundas teorias políticas, na opinião do autor, são as que provêm da interpretação do governo, do ponto de vista administrativo. Não é a administração pública inteiramente empírica. Ela deve antever as necessidades porvindouras e formular de antemão as soluções. Numa palavra, a administração pública deve ser inventiva e rigorosamente adequada aos objetivos que lhe são próprios.

(Continua)