

A Ciência da Administração

CELSO DE MAGALHÃES

III

MODALIDADE DA AÇÃO ESTATAL

COMO foi dito nos artigos anteriores — e quão distantes estão eles — a Administração Pública pode ser considerada sob o ponto de vista jurídico e sob o ponto de vista técnico; havia que considerar sempre a distinção entre ciência da Administração e Direito Administrativo, como entre Administração e Política; não obstante ser a Ciência da Administração de natureza política, não era a Ciência Política por excelência. Vejamos os novos aspectos.

A Administração, como técnica, revela-se por intervenções do Estado nos diversos setores das atividades sociais, ainda que de âmbito particular.

Nenhuma atividade ou função social escapa hoje à intervenção do Estado; ainda que o Estado não se imiscua em tudo, detém, todavia, o direito de o fazer. Esse o caráter distintivo entre a forma atual e a forma antiga de Estado.

Mas não é a Ciência da Administração que estuda as funções sociais para indicar em qual delas se deverá fazer sentir a intervenção do Estado. Não é a Ciência da Administração que cabe indicar ao Estado a finalidade útil, o objetivo que cumpre a este alcançar pela ação direta ou indireta numa determinada função social ou econômica. Essa tarefa compete à Ciência Política.

Dado que essa última ciência já se tenha manifestado e que já seja conhecido o fim a alcançar, cabe então à Ciência da Administração indicar os casos e os modos de intervenção, para que, agindo a Administração Pública, obtenha o Estado aquilo que a Política lhe indicou como objetivo melhor.

Vários são os modos de o conseguir, dependendo tudo das características do caso concreto a considerar.

Nem sempre se torna, por exemplo, imprescindível, para isso, uma atividade administrativa. Deixa o Estado livre, então, a iniciativa particular, reservando-se, nos casos de maior interesse, o direito de coordenar entre as várias atividades individuais.

Por vêzes, a liberdade de iniciativa se contém dentro de limites e modalidades que o Estado impõe, conforme o objetivo que pretende alcançar.

De outras vêzes, ainda, o Estado substitui a iniciativa privada por uma atividade da própria Administração Pública, agindo direta ou indiretamente.

Quando o Estado pretende impedir que a atividade privada ultrapasse certo limite, podendo tornar-se nociva ao bem público, os meios para o fazer, são as normas jurídicas. Nêsse caso, estabelece êle quando se torna ilícita a atividade privada e quais as sanções aplicáveis aos transgressores das normas. E' daqui que se origina o imenso campo do direito privado, pois êsse direito nada mais representa que a intervenção do Estado em funções sociais consideradas importantes para a vida coletiva.

Evidentemente, quase nada tem a ver com isso a técnica da Administração, pois os assuntos se projetam sobretudo no âmbito particular da Sociologia, do Direito, da Economia, da Política... A assistência judiciária, a tutela e a curatela, as normas de trabalho, os bens patrimoniais do Estado, os cartórios e tabelionatos... são as exceções mais evidentes, porquanto, nesses casos, Ciência da Administração é chamada a agir.

E' o postulado hedonístico, amplamente discutido nos artigos anteriores, que regula a parte atribuível à Administração: quando os serviços, executados pelos próprios particulares, se tornam mais caros do que se fôssem prestados pelos órgãos estatais, deve a Administração Pública intervir.

Se o Estado não visa apenas à limitação das atividades particulares, sua intervenção deverá ser mais pronunciada. Isso acontece, por exemplo, na proibição de certos atos reputados nocivos ao bem público; na imposição de modalidade que orientem os esforços no sentido mais útil; na obrigatoriedade do fornecimento ao Estado de meios físicos, econômicos e intelectuais.

Essa forma de intervenção estatal é bem distinta da primeira. Com efeito, uma tem por fim a melhor satisfação de um interesse particular, ao passo que a outra, a segunda, é determinada pela satisfação duma necessidade pública.

Quando se verifica essa última forma de intervenção, a Administração Pública é sempre chamada a agir e se pode apresentar quer pela concessão de prêmios e de vantagens, quer através de proibições apoiadas em penalidades definidas.

Vantagens e prêmios podem ser concedidos direta ou indiretamente. De modo indireto quando o Estado dificulta outras atividades similares, para deixar o campo livre àquela que pretende proteger: estão nesse caso as tarifas protecionistas. De modo direto quando concede favores especiais como, por exemplo, isenção de impostos.

Se o Estado proíbe certas atividades, no interesse público, essas proibições só terão eficácia, quando acompanhadas de sanção penal; se o não forem, os atos nocivos continuarão a ser praticados e os prejuízos serão inevitáveis.

O papel da Administração Pública, nesse caso, consiste em praticar uma vigilância atenta para descobrir os transgressores e reunir as provas que justifiquem as penas. E', pois, um papel puramente defensivo, cheio de dificuldades.

A intervenção do Estado para o fim de restringir as atividades particulares a certos limites pode ser feita de vários modos; por exemplo; proibição de executar certos atos sem prévio aviso à Administração Pública; proibição de executar certos atos sem autorização estatal; obrigatoriedade de registro de certos atos executados, a fim de possibilitar uma fiscalização *a posteriori* pelo Estado.

A Administração Pública age de imediato nos casos em que o serviço seja direta ou indiretamente executado pelo Estado. Em casos tais, pode o Estado permitir a concorrência de atividades particulares semelhantes, ou então, reservar-se o monopólio dos serviços, pois tudo depende do fim a obter.

Por vêzes, essa intervenção é transitória e visa o afastamento duma crise nociva aos interesses sociais. Assim, por exemplo, quando a Intendência da Guerra resolve vender banha à população do Rio de Janeiro, para extinguir a exploração do mercado negro.

O Estado deve realizar os serviços, direta ou indiretamente, quando se verificam determinadas ocorrências. Por exemplo: a função social ou econômica não se pode desenvolver em condições de livre concorrência, seja pela própria natureza da função, seja pela facilidade do aparecimento de trustes. As ferrovias servem de exemplo para

o primeiro caso, dependendo o segundo de condições peculiares às diversas regiões consideradas; se se trata de função que só poderá ser realizada economicamente por intermédio da Administração Pública, o Estado o deverá fazer. E' o caso do serviço de correios: entregue à concorrência de várias empresas particulares, êle não seria econômico, pois cada uma delas teria de arcar com os ônus das despesas gerais; se os particulares não dispuserem de meios para realizar a função de interesse coletivo, o Estado terá de intervir. E' o caso, entre nós, da Siderúrgica Nacional: o fabrico de aço, por muito dispendioso, não animou a atividade particular, forçando o Estado a arcar com a maior parte do ônus da produção; se a função, abandonada à iniciativa particular, tiver tendência a desviar-se para rumos diferentes daqueles previstos pelo Estado como os mais condizentes com o interesse público, cabe à Administração Pública entrar em atividade. E' o caso, hoje tão debatido, do petróleo nacional; e, finalmente, se o Estado deseja aumentar suas rendas, absorvendo os lucros certos e elevados duma qualquer das indústrias do país, cabe à Administração Pública realizar os serviços. E' exemplo típico, o jôgo em Monte Carlo.

Num Estado de organização jurídica, num Estado constitucional, qualquer que seja a modalidade de intervenção nos setores de atividade particular, tudo terá de subordinar-se às prescrições da lei. Ora, a lei é a norma de Direito Administrativo; logo, a Ciência da Administração, que regula os métodos a serem adotados pela Administração Pública nos vários casos concretos que se forem ocorrendo no dinamismo estatal, fica na dependência do Direito Administrativo, sem o qual não poderá ter aplicação.

Cabe, pois, ao jurista, antes que ao técnico de Administração, a primazia na solução dos problemas ligados ao funcionamento da maquinaria do Estado.

* *

*

CARACTERÍSTICAS DE UM ORÇAMENTO

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. E' — ou deve ser — ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. E' — ou deve ser — um documento por cujo intermédio o chefe executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do govêrno, apresenta-se a autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sôbre a maneira por que êle e seus subordinados administraram os negócios públicos no último exercício; é — ou deve ser — o documento em que êle expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações, é que êle traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte então como acha êle que deve ser financiado êsse programa. A característica mais importante de um orçamento é que êle seja claro e abranja tôdas as atividades governamentais. Deve reunir, numa exposição concisa, todos os dados relativos às despesas do govêrno, relativos ao exercício passado e ao futuro, à receita e a condição financeira do tesouro. Esses dados devem além disso ser apresentados por meio de exposições comparativas de maneira que as relações entre as atividades passadas e as propostas para o futuro, entre a receita e as despesas e entre os recursos disponíveis e as obrigações assumidas possam ser perfeitamente percebidas.