

O Estudo da Administração

MARSHALL E. DIMOCK

Em prosseguimento à série de estudos sobre a teoria e a prática universais de Administração, iniciada em nosso número anterior, com "O Estudo da Administração" de Woodrow Wilson, publicamos agora o ensaio em que, sob o mesmo título, Marshall E. Dimock comenta, atualiza e amplia a contribuição de seu ilustre predecessor neste campo da Ciência Política.

O autor do presente estudo, publicado em 1937 pela American Political Science Review, escreve com a dupla autoridade de scholar e administrador. Professor da Administração Pública na Universidade de Chicago, autor do monumental Modern Politics and Administration e de inúmeras obras sobre os mais complexos problemas de administração, inclusive de monografias sobre serviços industriais do Estado, Dimock é, ainda, na prática, um hábil administrador. Como tal, destacou-se no desempenho de importantes e variadas comissões do Governo Federal, tendo organizado e dirigido, durante a Guerra, o crucial serviço de recrutamento para a Marinha Mercante dos Estados Unidos.

Grande amigo do Brasil, que veio a conhecer pela convivência com funcionários do D.A.S.P., em estágio de aperfeiçoamento em Washington, Dimock muito se interessou pelo fortalecimento do intercâmbio de experiência com a Administração Brasileira, que ele prometeu vir, um dia, conhecer de perto.

(N.R.)

SÃO passados, agora, cinquenta anos de quando Woodrow Wilson escreveu seu brilhante ensaio sobre Administração Pública (1). E' um bom

ensaio para se reler frequentemente; há nele tanto que soa moderno, tanto que permanecerá verdadeiro. "Está se tornando cada vez mais difícil administrar uma Constituição do que elaborá-la". Teria sido isso dito ontem? Não, Woodrow Wilson percebeu claramente a importância da Administração governamental há meio século atrás. "A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, tão antigo quanto o próprio Governo". Contudo, as democracias negligenciaram, desacertadamente, os princípios administrativos e os aperfeiçoamentos estruturais. "Como uma criança cheia de vida, o Governo entre nós desenvolveu a sua natureza e cresceu em estatura, mas, também, tornou-se desajeitado de movimentos... A história política inglesa e americana tem sido uma história não de desenvolvimento administrativo, mas de supervisão legislativa — não de progresso na organização governamental, mas de avanço na feitura de leis e na crítica política... Prosseguimos criticando, quando deveríamos estar criando". (2)

Os estudiosos da Ciência Política têm, para com Woodrow Wilson, uma dívida de gratidão, por lhes ter aberto os olhos à importância e inferências da Administração. Seu espírito agudo discerniu, também, a tarefa que ocuparia a atenção dos teóricos da Administração, muito depois que ele tivesse desaparecido: "os princípios sobre os quais basear uma Ciência da Administração para a América", disse ele, "devem ser os princípios que têm, em seu âmago, a diretriz democrática". Mais claramente agora do que então, avaliamos que "não gostaríamos de ter tido a história da Prússia para que tivéssemos a capacidade administrativa da Prússia... E' melhor ser destreinado e livre do que ser servil e sistemático. Ainda assim, não há que

(1) WOODROW WILSON, "The Study of Administration" *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.º 2 (Junho de 1887, pp. 197/222).

(2) *Ibid.*, p. 203 e sgts.

negar que seria melhor ser ao mesmo tempo livre em espírito e proficiente na prática". (3)

Liberdade e eficácia democrática podem ser uma e mesma coisa. Os fins do Estado somente podem ser realizados através de um eficiente instrumento administrativo. Daí, como Woodrow Wilson observou corretamente, a Administração "ergue-se muito acima do enfadonho nível do mero detalhe técnico pelo fato de que através de seus maiores princípios ela está diretamente ligada às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político." (4)

A Administração Pública é um processo ou uma teoria, não meramente uma acumulação de fatos detalhados. É *Verwaltungslehre*. O objeto do estudo administrativo deve ser o de descobrir, primeiro o que o Governo pode, própria e eficazmente realizar, e, em segundo lugar, como pode ele realizar essas coisas próprias com a maior eficiência possível e com o menor gasto possível de dinheiro e de energia.

A Administração é genérica. (5) É um conceito de Ciência Social que se aplica a todas as atividades organizadas de grupo. A Administração surge onde quer que ocorra organização. Há problemas e processos comuns na casa, escola, igreja, empresa comercial, e no vasto Estado Moderno. Depois da decisão sobre objetivos, devem ser concedidos os meios para executar o programa. Este último processo é Administração. Quem quer que seja responsável pela direção do trabalho de outros, torna-se por isso um administrador.

Uma adequada teoria da sociedade deve obviamente ser baseada sobre o conhecimento de Administração. A importância da Administração está na razão da complexidade das relações interpessoais e do número e utilidade dos serviços conjuntos. Quanto maior o número de coisas feitas para o indivíduo, maior se torna a importância da organização. Muitos dos mais difíceis problemas da sociedades, tais como segurança para o indivíduo e progresso econômico ininterrupto, resumem-se, em grande parte, a questões de organização adequada.

(3) *Ibid.*, p. 207.

(4) *Ibid.*, p. 210.

(5) É significativo que, em vez de qualificar o termo com "pública" ou "governamental", Woodrow Wilson falasse somente em Administração.

A nossa sociedade tornou-se uma sociedade "administrada". A despeito de nossas esperanças em contrário, a complexidade exige organização. Com o crescimento das grandes unidades industriais, a nossa vida econômica é considerada como tendo os seus resultados dependentes de boa Administração. "Lenta mas seguramente, diz Gardiner Means, grandes setores de atividade econômica têm sido deslocados do mercado para a Administração". No desenvolvimento de maior coordenação administrativa, conclue o Dr. Means, os economistas "devem socorrer-se dos cultores da Ciência Política. Aquêles pedirão a êstes que apliquem ao campo da Administração econômica a técnica de análise e os princípios de organização desenvolvidos no estudo do Estado." (6) Toda vez que se formam organizações sociais, têm forçosamente que surgir problemas comuns de organização, chefia, controle, pessoal, finanças e relações com o público. Não é exagero dizer que, no futuro, o equilíbrio de poder entre instituições sociais, e a capacidade de sobrevivência de cada uma, dependerá do relativo sucesso que, cada uma, obtiver na aplicação de princípios administrativos à concentração e complexidade crescentes de todos os campos de atividades.

Pelo fato de que a Administração é o mais evidente aspecto da atividade de grupo, aquêles que o desconhecem são inclinados a considerar as operações executivas como não muito difíceis. Pela mesma razão, o estudo da Administração é por vezes julgado secundário e desprovido de importantes considerações teóricas. Tais noções são erradas. A competência da Administração fixa os limites do Governo popular e da eficácia democrática. O Estado em ação defronta-se com os imponderáveis que fazem do Governo o mais difícil de todos os campos de estudo. A execução de um programa depende, em última análise, da obediência e cooperação do cidadão. Para cada problema de estrutura há três ou quatro problemas psicológicos. A administração formalista não produz muito; o sucesso da direção exige a combinação das

(6) "O campo da Ciência Política está compreendido, no todo ou em parte, pelo dos agrupamentos sociais ou organizações administrativas", observa o Dr. MEANS. A Administração Pública, como é vista por WOODROW WILSON ou GARDINER MEANS, constitui a maior parte do Governo — a sua própria essência. Veja-se o artigo de MEANS, *The Distribution of Control and Responsibility in a Modern Economy*, em uma coletânea preparada por BENJAMIN E. LIPPINCOT, *Government Control of the Economic Order* (Minneapolis, 1935), pp. I — 17.

melhores qualidades pessoais e de chefia de que possam dispor os homens.

Administração é tanto engenharia social quanto psicologia aplicada. É instrumento e mecânica, incentivo e natureza humana. Que ninguém pense que ela seja meramente engenharia social. Em parte alguma a necessidade de psicologia é maior do que na organização, direção e inspiração de homens que trabalham em grandes grupos. Notáveis resultados administrativos são produzidos pelo espírito, moral, ambiente; estes, por outro lado, são o produto de molas psicológicas e incentivos revigorantes. Como reconheceu Benjamim Lippincott, tanto a Administração governamental quanto a comercial se reduzem, fundamentalmente, ao papel desempenhado por incentivos eficazes. (7)

A moderna Administração governamental é uma síntese nova. Ela diz respeito, necessariamente, a todos os campos do conhecimento e todas as matérias que entram na realização das diretrizes e programas oficiais. A Administração é um meio para um fim. Daí, à medida em que mudam as tarefas e objetivos, o instrumento é também remodelado. Eis porque a Administração Pública pode ser chamada, com propriedade de uma síntese "nova". Cincoenta anos atrás, com notável previsão, Woodrow Wilson vislumbrou a espécie de síntese que ela deveria ser; só agora emparelhamo-nos com a sua concepção.

Considerem-se todos os campos com os quais a Administração deve, necessariamente, relacionar-se. A História e a Filosofia Política nos dizem o que o Governo fez no passado e o que êle, provavelmente, é capaz de fazer bem. O que o Estado deve fazer hoje está expresso na lei. "Toda a aplicação particular de lei geral é um ato de administração". O estudo tem raízes, também, na Sociologia, Antropologia e na Economia. O administrador procura resolver problemas; estes estão, comumente, cercados por complexas situações sociais que as disciplinas afins da Ciência Social ajudam a explicar. A Administração não opera no vácuo. A matéria de competência do servidor público é a Medicina, Engenharia, Direito, Finanças, Ensino Escolar, Serviço Social, ou qualquer um das dezenas de outros campos. Num ou noutro setor do Governo, todas as vocações e profissões estão representadas. Um

conhecimento de psicologia é particularmente pressuposto em liderança, pessoal e relações com o público. A delimitação de área, a organização e o controle fazem uso de elementos tirados da Engenharia e da Racionalização. A Economia fornece padrões de medida e avaliação, enquanto as Finanças Públicas indicam as linhas da política fiscal.

A Administração diz respeito a "o que" e "como" do Governo. "O que" é a matéria, o conhecimento técnico de um campo que habilita o administrador a desempenhar as suas tarefas. O "como" é a técnica de administração, os princípios de acordo com os quais os programas cooperativos são levados a efeito. Cada um de per si, é indispensável; juntos, formam a síntese chamada Administração. Calcula-se que 60% dos engenheiros civis são empregados públicos. Qual a percentagem dos que conhecem o "como" das operações governamentais? A mesma pergunta pode ser feita, com propriedade, a respeito dos professores, empregados em serviços sociais e muitos outros grupos de servidores públicos. Um número demasiado de repartições está lotado com empregados que "não sabem a quantas andam". O Governo sofre pela carência de liderança executiva e administração ativa.

O campo da Administração diz respeito, então, aos problemas e poderes, à organização e técnicas de gerência segundo as quais são executados os programas e diretrizes. As principais diretrizes da Administração são determinadas pelo Legislativo, um Conselho de Diretores ou algum outro órgão de orientação, mas isto não significa que o aspecto administrativo da instituição nada tenha a ver com a lei e a fixação de diretrizes. Cada vez mais, em todas as grandes empresas, comerciais ou governamentais, os administradores profissionais são utilizados em consultas e projetos. Do mesmo modo, o Poder Executivo também é chamado a completar os detalhes das leis gerais, por meio de legislação subsidiária (*Sub-legislation*), atos discricionários, criação de padrões, e decisões sobre direitos de partes em litígio. O ponto de partida de todo administrador é a compreensão da lei ou leis que êle deve executar; precisa, porém, interpretar a lei em termos de diretrizes e programas.

Hoje não podemos aceitar, incondicionalmente, a generalização de Woodrow Wilson no sentido de que "o campo da Administração é um campo apolítico. É afastado da pressa e luta da política; em

(7) Na "Conclusão" da coletânea citada, pág. 118.

muitos pontos mantem-se afastado do controvertido campo do estudo constitucional. E' êle uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida da sociedade". (8) Muitas são as vezes em que os funcionários têm desejado que isso fôsse verdade. Mas não o é; a Política (no sentido de lei ou diretriz) permeia a Administração. A pressão de grupos interessados opera diretamente e sem cessar em todos os ramos e sub-divisões da Administração Pública. O novo livro do professor Herring (9) mostra que os grupos interessados, quando não obtêm o que querem do Legislativo, perseguem a Administração, e quando o corpo legislativo capitula, os interesses organizados ficam de olho no órgão executivo para se certificar de que êle age à contento do grupo. Uma das expressões mais comuns do servidor público é a de que "tôda repartição tem a sua clientela".

Woodrow Wilson também errou em acreditar que a Administração não tem relação estreita com o sistema constitucional e a estrutura geral do Governo. (10) A principal causa de ineficiência e ineficácia administrativas é a maquinária inadequada. Tem havido nos últimos cinquenta anos um aperfeiçoamento notável na competência do funcionalismo público e nos métodos empregados pelo Governo. A êste respeito, a Administração Pública superou de muito a administração particular. Na implantação e uso das técnicas de escritório e dos métodos para economia de trabalho, por exemplo, tais órgãos, como o *Census Bureau* dos Estados Unidos e o *Post Office Savings Bank* da Inglaterra têm-se mantido em uma categoria a parte, como líderes tanto para a indústria como para o próprio Governo. Onde o Governo fracassa é na articulação das áreas governamentais, fracasso na extinção de desnecessárias sub-divisões políticas, e em desencorajar a lentidão com que os Governos estaduais são reorganizados e modernizados. Êste é o reino da maquinária. Enquanto o mecanismo não é posto em condições de trabalhar, administradores competentes e técnicas modernas são ineficazes, ou, quando muito, só parcialmente eficazes. A reforma constitucional é a condição prévia à

maior parte dos aperfeiçoamentos administrativos de grande alcance. Se o desenho básico estiver errado, os pequenos reparos serão necessariamente decepcionantes. Isto significa que a descentralização federal, a devolução regional, a consolidação de condados, a racionalização de certos distritos, e a reorganização interna de nossas maiores unidades de Governo, são as mais necessárias reformas da Administração Pública. O mais brilhante diretor é algumas vezes, esmagado por um inflexível e impraticável sistema de organização. Nisso o Governo leva uma desvantagem. As empresas particulares podem alterar suas organizações tôda vez que a diretoria achar necessário fazê-lo. Os funcionários públicos devem aguardar a lenta e incerta reforma constitucional. Seria bom que a Ciência Política bombardeasse com artilharia de grosso calibre, a acumulada letargia que barra o caminho das reformas estruturais.

O sistema constitucional americano de freios e contrapesos dificulta a introdução, na prática, de princípios de Administração já experimentados e comprovados. As linhas de responsabilidade não são definidas claramente. A unidade de administração é difícil de ser obtida pelo fato de que o diretor não é reconhecido como chefe inquestionável dos departamentos administrativos e órgãos autárquica. A chefia executiva e o controle administrativo são eficazes somente quando as fronteiras da hierarquia administrativa são demarcadas, tôdas as unidades incluídas e as linhas de autoridade são simples. Na forma parlamentar de Governo, no sistema de *city-manager* (11) e na organização das sociedades anônimas, a responsabilidade e a unidade são asseguradas. A mesma superioridade é encontrada no uso dos serviços de *estado-maior (staff)*. E' função dos administradores de pessoal, finanças e dos demais funcionários de *estado-maior* auxiliarem o diretor geral; os funcio-

(11) Trata-se de um sistema de governo municipal em que há um *Administrador* profissional, técnico, escolhido pelo Conselho Municipal, por tempo indeterminado, com funções de gerência administrativa do município. As atribuições políticas permanecem com o Conselho, órgão legislativo, e com o Prefeito, que o preside. Êsse sistema se estende hoje, com repercussões internacionais, a centenas das mais progressistas cidades dos Estados Unidos. A respeito, consulte-se, por exemplo, de extensa bibliografia: HAROLD A. STONE, DON K. PRICE e KATHRYN H. STONE, "City Manager Government in the United States", Chicago, Public Administration Service, 1940; ORIN F. NOLTING, *The City Manager Profession*, Chicago, 1934; e LEONARD D. WHITE, *The City Manager*, Chicago, 1927. — (N. R.).

(8) WILSON, *op. cit.*, pp. 209/210

(9) Refere-se, provavelmente, ao *Public Administration and the Public Interest*, publicado no ano anterior ao do presente ensaio, isto é, em 1936 — (N. R.).

(10) *Ibid.* pág. 211.

nários de *estado-maior* jamais devem dar ordens diretamente aos órgãos de administração específica. Este é um princípio universal de boa administração. Quando o sistema constitucional incorpora, em seus princípios centrais, a responsabilidade, todos os serviços de *estado-maior* podem facilmente ser postos em seus devidos lugares. Tal, porém, não é o caso do sistema americano de freios e contrapesos: a Comissão do Serviço Civil torna-se um órgão de "contrôle"; o principal administrador de finanças é um servidor do Legislativo.

Se um povo democrático realmente deseja que o Governo realize eficazmente os fins do Estado êle construirá o sistema constitucional de modo que a Administração seja responsável e unificada. O sistema de freios e contrapesos torna necessário e inevitável violar os princípios centrais de Administração Pública. Numa análise realista, a íntima interdependência das estruturas constitucional e administrativa será observada de perto. (12) A fixidez de nossa Constituição escrita, a multiplicidade de nossas unidades governamentais, e a omissão de disposições favoráveis à liderança e administração responsáveis, tornam o nosso sistema constitucional um difícil sistema dentro do qual se possam construir princípios de Administração.

Alguem poderá indagar, se sabemos o suficiente sobre princípios administrativos (ou, possivelmente, se os há que possam ser apreendidos) para compararmos os méritos relativos dos requisitos constitucional e administrativo. É uma indagação justa, pois os princípios básicos têm sido relativamente demorados em emergir. Entretanto, êste atraso é devido mais à negligência na pesquisa do que à natureza misteriosa ou pobre da matéria. Quais são as partes componentes da Administração Pública? A respeito de que assuntos podem ser formulados princípios? As principais questões referem-se a objetivos, área, organização, finanças, pessoal, técnicas de administração, relações com o público e controle externo. Toda a vez que um

(12) É necessário haver uma relação prática mais estreita entre Direito Público e Administração Pública. Não posso concordar com WOODROW WILSON em que a distinção entre questões constitucionais e administrativas é a de "entre essas disposições governamentais que são essenciais ao princípio constitucional e aquelas que são meramente instrumentais aos objetivos, possivelmente imutáveis, de uma conveniência inteligentemente adaptável". O sistema básico controla e, a menos que seja alterado, privará a Administração de sua capacidade de realização social.

programa cooperativo tiver que ser posto em movimento, a lógica e a seqüência são, mais ou menos, as seguintes: que há a fazer; qual a área própria; qual a forma que a organização deve tomar; como deverá ser ela controlada e operada; de que fontes deverão provir os seus fundos; como deverá ser escolhido o pessoal e cuidado o seu interesse; que atenção é necessário dar aos interesses e atitudes do público; e, se for o caso, quais as necessárias formas de controle externo?

O planejamento é o primeiro e o mais importante passo em Administração. Os objetivos do programa devem ser cuidadosamente fixados, assim como as tarefas e rotinas administrativas devem também ser seriamente consideradas. Somente quando os objetivos são claramente formulados é que uma empresa tem probabilidade de desenvolver uma filosofia de grupo e *esprit de corps* institucional. As tarefas determinarão, em grande parte, quais os métodos administrativos mais eficazes. Estranho como pareça, muitas empresas, entre elas algumas bem grandes, falham no primeiro e mais importante passo, a função de planejamento.

Há alguns objetivos de uma boa Administração que o são igualmente de todas as formas de empreendimento, público e privado, comercial e não-comercial. Em primeiro lugar, como já demos a entender, é necessário haver unidade de administração. Isso significa que só pode haver, reconhecido como tal, um chefe da organização, que todas as partes essenciais se liguem e avancem conjuntamente, e que não serão tolerados o controle e a direção do empreendimento por interferência de fora. A unidade é necessária para o planejamento, sincronização, controle, liderança eficaz e *esprit de corps*. Em segundo lugar, a entidade administrativa deve ser flexível. Ela deve ser capaz de refletir as transformações dos mercados, da tecnologia e dos gostos. Do ponto de vista negativo, a empresa deve ser livre de formalismo e de rígidos regulamentos. Isto sugere um terceiro *desideratum*, a saber, receptividade. A instituição deve olhar para fora, não somente para dentro de seus muros. Vale dizer que todos os processos de trabalho e atitudes devem ser afinados aos desejos e exigências do público. A atitude receptiva, da parte dos administradores, é o ponto crucial daquilo que ultimamente é chamado de "relações com o público".

ministração em uma Democracia, por outro lado, é deliberadamente limitada e controlada. Esta diferença naquilo que se poderia chamar de teoria constitucional, responde, em parte, pela unidade de administração que as empresas comerciais facilmente conseguem e a Administração governamental acha difícil realizar dentro dos limites da estrutura democrática. Dai, também, a maior liberdade de que dispõem os diretores de empresas para transformar a organização, atender a novas situações e corresponder rapidamente aos desejos dos consumidores.

A Administração governamental é menos receptiva do que a Administração comercial porque é mais responsável. Ela deve circunscrever-se à lei; assim sendo, expedem-se minuciosos regulamentos. Os diretores de empresas comerciais não estão tão circunscritos. Eles podem alterar os seus regulamentos internos quando lhes convier ou quando os interesses do negócio assim o exigirem. A necessidade de estrita obediência à lei é a principal causa de formalismo burocrático. Em seu nome, naturalmente, os regulamentos e formalismos podem ser levados além do necessário. Um dos principais meios de aperfeiçoar a Administração governamental é reduzir o número de regulamentos inflexíveis que, como uma coleção de livros de Direito, o administrador tem deante de si em sua mesa. Como tornar a Administração flexível e receptiva, e, ao mesmo tempo, responsável — eis um dos mais difíceis ajustamentos de um Governo democrático.

Uma outra vantagem de que dispõe a Administração comercial é a da maior continuidade de diretrizes e chefia. E' preciso tempo e continuidade para que os programas sejam experimentados, para construir uma Administração unificada e desenvolver afetividade aos chefes e ao serviço. Há poucos desses períodos ininterruptos num Governo representativo. Quando as eleições apeiam um partido e levam um outro ao poder, as diretrizes antigas são provavelmente interrompidas e novas iniciadas, enquanto que novas faces aparecem nos postos de chefia. Essas partidas e interrupções, mudanças de chefia e perdas de experiência, são uma parte do preço que um povo deve esperar pagar pelo governo popular. O preço não é demasiado alto. Além disso, as conseqüências perturbadoras podem ser atenuadas pela criação de uma equipe de administradores permanentes, que dis-

ponham de autoridade. Anotamos esta diferença entre o Governo e a Administração privada, simplesmente porque ela ajuda a explicar a vantagem relativa, de um ponto de vista administrativo, da segunda, e a dificuldade de ajustamento do primeiro.

A Administração governamental é mais complexa, por causa da natureza das funções públicas. Em grandes setores da ação social, a compulsão é necessária. O Governo regula, proíbe, processa. Isso significa que as autoridades públicas devem agir numa atmosfera hostil ou adversa. Muito poucas situações como essa surgem na Administração comercial. Os serviços comerciais são também mais simples, porque a especialização é maior. Compare-se o problema de administrar uma grande organização que venda um único produto ou serviço, como automóvel ou telefone, com o do Governo Federal, que tem em cada Ministério inúmeras atividades heterogêneas. O Ministério do Interior dos Estados Unidos, por exemplo, tem a seu cargo responsabilidades tão diversas como hospícios, poços de petróleo, ursos do Alaska, escolas rurais, direitos de pastagem e universidades. A especialização torna mais fácil a criação de uma notável Administração; a concentração é um dos fatores de sucesso. O oposto é igualmente verdadeiro: a multiplicidade de interesse divide a atenção, dificulta a unidade e a cooperação, e age contrariamente à homogeneidade e *esprit* institucionais.

Pensou-se, antigamente, como diferença considerável entre o serviço privado e o Governo, que este último fôsse burocrático e o primeiro não. Sabemos agora que burocracia é genérica, é resultado de tamanho. As pequenas repartições públicas não são mais burocráticas que as pequenas unidades comerciais. As grandes repartições governamentais não são necessariamente mais burocráticas do que as grandes empresas. Burocracia é uma decorrência necessária de tamanho grande. Alguns de seus resultados são eficientes, enquanto outros são socialmente reprováveis. O problema da Administração, por conseguinte, é o de extirpar, se possível, as conseqüências da burocracia que sejam indesejáveis. Elas são justamente aquelas que mencionamos, a saber, inflexibilidade, falta de unidade e receptividade. Os aspectos reprováveis da burocracia podem ser neutralizados pela aplicação de

princípios, em dose suficiente, às grandes unidades da organização. A necessidade de habil direção, de assistência técnico-administrativa, de centralização e de especialização funcional, está em razão direta do tamanho e complexidade da instituição. Woodrow Wilson observou sãbiamente: "O objeto do estudo da Administração é o de salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios" (14).

O problema da crescente Ciência da Administração assemelha-se ao das outras disciplinas da Ciência Social, em que precisa tornar-se sistemática e, contudo, guardar-se do isolamento. A necessidade de uma teoria consistente de Administração em larga escala é hoje maior do que o foi quando Woodrow Wilson escreveu — sabia-se menos, então, mas os problemas em parte alguma eram tão grandes. O Estado-criador e uma economia "administrada" surgiram nos últimos cinquenta anos. Basta simplesmente considerar a tremenda significação dos problemas administrativos que exigem solução, e a natureza empírica das soluções tentadas para reconhecer-se a necessidade urgente de um corpo sistemático de princípios.

A resposta será encontrada em uma concepção mais larga da Administração, maior do que a até agora obtida, e numa atenção concentrada sobre o seu fundamento racional. Se a concepção cultural for adotada, o isolamento pode ser evitado. Não desejamos eficiência por si mesma; desejamo-la por amor à nossa forma democrática de Governo. Se à Administração fôsse permitido desenvolver-se em compartimento estanque, verificaríamos que no decorrer de uma geração, aproximadamente, o povo de espírito democrático teria que destruir muito do que tivesse sido feito, de modo a amoldar o instrumento à vida e temperamento do povo. A Administração em uma Democracia não se pode permitir a preocupação única de eficiência. (15)

(14) *Ibid.*, pág. 210.

(15) "Um soberano individual adotará um simples plano e o executará diretamente: não terá senão uma opinião e concretizará cada opinião em uma ordem. Mas esse outro soberano, o povo, terá dezenas de opiniões diferentes. Não podem concordar sobre nada simples: o avanço deve ser feito através de concessões, por uma conciliação de divergências, por uma poda de planos e uma supressão de princípios demasiado rígidos. Haverá uma sucessão intermitente de ordens através de uma escala completa de modificações". WOODROW WILSON, *ibid.*, página 207.

A formulação de uma aceitável teoria de Administração será provavelmente menos difícil do que a educação de legisladores e eleitores na necessidade de aplicar estas conclusões. Há uma desconfiança natural em relação ao fortalecimento da autoridade, e, contudo, é perfeitamente óbvio que a maior parte dos aperfeiçoamentos administrativos, tais como maior unidade e flexibilidade, se prende à ampliação da responsabilidade de chefia. Necessitamos educar nossos concidadãos na percepção de que as vantagens da simplificação, eficácia e responsabilidade são maiores do que o perigo teórico de abuso do poder. Woodrow Wilson colocou a questão lucidamente, como de costume: "Não há perigo no poder, desde que ele não seja irresponsável. Se ele for dividido, entregue em parcelas a muitos, se obscurece; e se for obscurecido, é tornado irresponsável. Mas se ele for localizado em chefes de departamento e de divisões, é facilmente observado e responsabilizado. Se para manter o seu cargo deve um homem alcançar franco e honesto sucesso, e ao mesmo tempo sente que lhe foi confiada uma larga discricção, quanto maior o seu poder menos provável será que dêe abuse, mais é fortificado, moderado e elevado por ele. Quanto menor o seu poder mais obscuramente seguro e desapercibido sente-se ele em seu cargo e mais prontamente cai no relaxamento." (16)

Os administradores precisam educar os seus dirigentes. A Democracia não poderá sobreviver, a menos que os programas básicos consigam realizar os seus objetivos. Por outro lado, a única espécie de eficiência aceitável por um povo democrático é a produzida por aqueles em quem se possa depositar confiança. "O ideal para nós é um funcionalismo civil bastante culto e auto-suficiente para agir com senso e vigor, e, todavia, tão intimamente ligado ao pensamento popular, por meio de eleições é constante orientação pública, a ponto de achar inadmissível a arbitrariedade e o espírito de classe". (17) A aceitabilidade dos princípios de Administração Pública depende de sua concordância e contribuição àqueles valores democráticos que a comunidade está decidida a preservar a todo o custo.

(16) *Ibid.*, pp. 213/214.

(17) *Ibid.*, p. 217.