

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

CASE REPORTS IN PUBLIC ADMINISTRATION — Reunidos sob os auspícios de um Comité Especial de Materiais de Pesquisa do Comité de Administração Pública do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais — Chicago — Serviço de Administração Pública — 1940 — 100 monografias — \$ 9.40.

(Comentário de DONALD MORRISON, do Bureau do Orçamento dos EE. UU.)

Há cerca de quatro anos, o primeiro grupo de *Estudos monográficos sobre Administração Pública* foi dado à publicidade. Professores e técnicos de administração aplaudiram a idéia e energia do Comité de Administração do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais por tentar assim fornecer dados sistematicamente organizados e extraídos da prática administrativa. Acha-se agora à disposição dos interessados uma centena de estudos monográficos — número suficiente para permitir algumas inferências a respeito do valor atual e das futuras possibilidades dos *Estudos Monográficos*.

I

Não há motivo para se duvidar da validade básica do método de investigação monográfica em administração pública. Pelo contrário, o Comité de Administração Pública demonstrou que a idéia é boa e são aproveitáveis os melhores esforços nesse sentido. Isso não quer dizer, entretanto, que os *Estudos Monográficos* tenham ultrapassado a fase experimental. Uma leitura cuidadosa de alguns desses estudos revela grandes deficiências. Algumas dessas falhas são devidas, em geral, à literatura da administração, enquanto outras são de caráter mais limitado. É evidente a inexistência, em matéria de administração, de princípios definidos, que se possam comparar, por exemplo, aos da teoria microbiana da infecção. Muita gente chegou a acreditar que tais princípios poderiam ser estabelecidos pela classificação e análise de um vasto número de estudos monográficos. A evidência de cem estudos dessa natureza indica que uma ciência de administração não pode ser construída por esse método.

É de importância secundária o fato de apenas cem estudos terem sido feitos em quatro anos. A paciência tem sido um atributo do cientista; mas a objetividade é também um requisito fundamental. Os estudos monográficos costumam ser elaborados quase sempre por indivíduos que, devido à sua participação com situações e pessoas a que se acham ligados, não podem ser imparciais e objetivos. A maioria dos pesquisadores é constituída de funcionários de órgãos governamentais, e, como tais, julgam-se quase sempre na obrigação de submeter ao visto de seus superiores qualquer artigo ou declaração destinados à publicidade.

Um estudo monográfico que tenha sido preparado por uma repartição pública (por exemplo, os de n.ºs 13, 14, 35 e 36), ou um estudo que tenha tido o visto para publicação, é suspeito a não ser que haja certeza absoluta na independência de seu autor. A relação do autor com a repartição pode explicar o fato algo curioso de somente um dos cem estudos monográficos indicar que houve erro de julgamento por parte do administrador. Quatro monografias sugerem erros preliminares, porquanto mais de uma decisão foi necessária para solucionar o problema. Talvez devêssemos ser gratos à onisciência dos administradores, mas algumas falhas seriam, de vez em quando, esclarecedoras.

A independência e objetividade do pesquisador são decisivas em face do número quase infinito de variáveis — algumas óbvias, outras sutis e discerníveis apenas ao observador arguto e persistente — que entram nas situações estudadas. Cite-se, por exemplo, o relato sobre a reorganização das funções de orçamento e planejamento em um “grande órgão de guerra” — isto é, a Repartição de Administração dos Preços (Por que se tornou necessário ocultar o nome das repartições em alguns estudos monográficos?). Um leitor que, por mais de dois anos, estudou aquele problema, comentou: “Ora! não foi assim que se deu o fato!” Não é que o caso tenha sido relatado com informes inexatos, mas o que se critica é o autor haver escolhido fatos que outros observadores consideraram fora de propósito e haver omitido fatos que eles julgam ser essenciais.

O problema de se obter um acôrdo quanto à natureza dos acontecimentos pode se complicar com a exigência publicitária de que cada estudo deve seguir um modelo estabelecido. Este modelo (enunciado do problema, fatos essenciais, decisões possíveis, decisões tomadas, e observações) vai ser aplicado a uma situação que se desenvolveu de maneira menos lógica e precisa. Assim, o autor do trabalho pode ser levado a criar alternativas, quando, na realidade, tais alternativas nunca existiram, nem foram consideradas. A tendência racionalizadora demonstrada pelos autores das monografias pode explicar porque algumas delas fizeram com que o presente comentarista imaginasse estar assistindo a uma adivinhação por meio de cartas, em cujo baralho fôsse introduzido um grupo de cartas marcadas. As respostas são certas demais. Um enunciado errôneo das leis de probabilidade haveria de resultar, se as conclusões fôsem baseadas apenas na ocorrência das cartas marcadas. De modo análogo, seria uma metodologia contestável a tentativa para construir princípios de aplicação geral, partindo-se da análise e classificação de um grande número de estudos monográficos.

II

Um aspecto desconcertante dos *Estudos Monográficos* é o de que tais estudos não são melhores do que outros trabalhos escritos sobre administração pública. Os estudos

monográficos, seguindo a tendência geral da literatura especializada no assunto, se interessam predominantemente pelos métodos e técnicas destinados a solucionar problemas de organização, pessoal, finanças e serviços auxiliares. Esta preocupação é algum tanto embaraçosa. Na realidade, ela nasce de uma teoria e de um ponto de vista. A *teoria* é a de que existe distinção entre “política” e “administração”, e a de que o tema de administração pública é sempre “administração” e jamais “política” ou “programa”. Esta teoria é tão fortemente sustentada que há exemplos de candidatos terem sido considerados como inaptos para desempenhar funções de “staff”, porque manifestaram acentuado interesse em “política”. O *ponto de vista* é o de que uma “boa administração” consiste na aplicação de certos métodos e técnicas na esfera de “administração”. Para o número espantosamente vasto dos que professam esse ponto de vista, é fundamental que a organização administrativa e os métodos de funcionamento sejam satisfatórios, ao passo que a política é um fator acessório e até fora de propósito. Destarte, “bom governo” é “boa administração” e é um fim em si mesmo.

Outros já assinalaram a origem duvidosa de muitos dos chamados princípios de administração. Certamente não há acôrdo geral quanto ao que constituem tais princípios fundamentais, e nenhum “princípio” tem sido considerado como válido por qualquer metodologia científica aceitável. Muitos estudiosos de administração também não ignoram que, exceto quando a linguagem é usada em sentido amplo e impreciso, não é possível separar “política” de “administração”. A maior parte, entretanto, da pesquisa e da literatura em assuntos administrativos continua a ser feita de acôrdo com pontos de vista que admitem que tais princípios já se acham estabelecidos e são universalmente aplicáveis ao âmbito da “administração”, independentemente de “política”. Os princípios assim admitidos se referem exclusivamente a métodos e técnicas; e a crença em sua validade científica, ou a preocupação de estabelecê-la, deu lugar a uma literatura unilateral.

O aspecto mais relegado da administração se relaciona com o *exercício do poder*. Há uns cinquenta anos passados, WOODROW WILSON assinalara que “o estudo da administração, filosoficamente encarado, está intimamente relacionado com o estudo da distribuição adequada de autoridade constitucional”. Desenvolvimentos subsequentes vieram demonstrar que numa sociedade moderna, de caráter industrial, o governo deve ser transferido, em grande parte, para os departamentos e órgãos administrativos. O exercício do poder pela burocracia, tal como hoje se dá, faria com que WILSON dissesse que o estudo da administração, praticamente encarado, é o estudo da *maneira de exercer* a autoridade constitucional.

É importante o modo pelo qual a autoridade é exercida. A notável crítica de ROWLAND EGGER ao livro *A Bell for Adano* (1) salienta o fato de que o administrador que possuir respeito pelo valor e dignidade humana agirá sempre de certo modo. O Major Joppolo é um “homem de bem”

e, ao governar a aldeia de Adano, êle proporciona a todos uma “administração democrática”. Isto sugere que tem sido um êrro declarar que os princípios de administração se aplicam a qualquer forma de governo, e admitir que a administração (cu exercício do poder) não está relacionada com a teoria política. Uma vez que esforços especiais se tornam necessários para que o teorista político vá além da doutrina de Machiavelli, o isolacionismo da teoria teve conseqüências desastrosas. Os teóricos têm sido privados da revigorante influência de uma íntima participação nas atividades governamentais, que lhes permitisse observá-las mais de perto, e ao estudo da administração se têm recusado a penetração e o senso das coisas significativas com que um bom teorista poderia contribuir para o trabalho prático. A teoria política, em vez de ser o núcleo essencial do estudo da administração, está relegada à posição de assunto secundário ligado à administração apenas pelo sentido de que ambas se ocupam de governo. A pesquisa e os escritos em administração continuam a ser atomísticos, primeiro, porque não há princípios reconhecidos que sejam peculiares à administração, e, segundo, porque os estudiosos de administração não se valeram da continuidade que a teoria poderia oferecer.

Para colocar a questão de modo sucinto, diremos que o tema de administração pública tem sido definido de maneira a deixar uma “terra de ninguém” de problemas significativos, flanqueada de um lado pelos estudiosos de administração e de outro pelos teóricos políticos. Os problemas assim isolados têm a sua origem no fato de que, em seu aspecto fundamental, a administração nada mais é do que o modo de exercer o poder. Alguns desses assuntos são peculiarmente adequados à técnica de investigação monográfica.

Um desses problemas, talvez o mais premente, consiste em desenvolver e fortalecer meios de garantir que o governo pela burocracia não venha destruir o sistema democrático de nossa sociedade. A menos que se admita que tal garantia se baseia na perfeição da estrutura de organização e das técnicas de administração fiscal e de pessoal, a presente série de estudos monográficos nada tem a ver com este assunto. Muitas pessoas acreditam que a experiência da “Tennessee Valley Authority” sugere processos de democratizar o governo burocrático. Dez estudos sobre a T.V.A. foram publicados neste volume de *Estudos Monográficos*, mas nenhum deles trata da integração do programa da “Tennessee Valley Authority” na vida social e econômica da área. Estes estudos tratam da organização de contabilidade, serviços de escritório, arquivos de correspondência, coordenação de funções, localização de registros de contabilidade, controle de viagens a serviço, relações de pessoal e dos departamentos, mecanismo de contratos coletivos, política de justiça do trabalho, e aceitação de benefícios.

Os métodos de ação administrativa são também aspectos de governo que têm merecido atenção inadequada. A principal dificuldade que se encontra é a de que as generalizações não foram suplementadas com análises detalhadas de situações particulares. Por esta razão, o que se escreve sobre “métodos de ação administrativa” tende a

(1) “Fable por Wise Men”, 4 *Public Administration Review* 371-76 (Autumn, 1944).

ser incongruente e destituído de valor informativo. Incentivar o estudo dos métodos de ação administrativa usados nos diversos setores de atividade governamental seria uma valiosa contribuição. A Junta de Trabalho Bélico, por exemplo, tem solucionado mais de dez mil casos relativos a disputas de trabalho. Êstes casos indubitavelmente revelam, de modo preciso, os vários fatores relativos a uma disputa de trabalho e a eficiência da junta tríplice na solução de tais casos. A Repartição de Administração dos Preços já expediu quase seiscentas portarias de regulamentação de preços. Quais são os métodos de ação usados na administração de preços? As possibilidades existentes para êsse tipo de investigação sômente se acham limitadas pelas atividades dos governos federal, estaduais e locais, e pelo grau de iniciativa dos estudiosos de administração em pesquisar a riqueza do material.

As atividades de ensino das escolas universitárias de administração pública limitam-se, em geral, a treinar pessoal para funções de "staff". Sem dúvida o alcance do presente volume de *Estudos Monográficos* é um reflexo dessa ênfase geral. Mas os que aspiram a ingressar em carreiras do serviço público também necessitam de um treinamento que os prepare para executar serviços. Estudos monográficos que descrevessem as situações de um problema, de modo consideravelmente detalhado, seriam de grande utilidade para treinar os estudantes a analisarem um problema e tomarem decisões apropriadas. O método de observação monográfica desempenha essa função no estudo do Direito, da Administração de Negócios, e da Medicina. O estudante é treinado em isolar questões. Dos fatos observáveis, quais dêles constituem partes relevantes do problema? A análise indica que a solução é uma reforma de organização, uma transferência de pessoal, uma redefinição de política, ou um aperfeiçoamento de programa? Será o problema um dos que podem ser solucionados mediante um acôrdo sôbre os fatos de contrôle? Alguns dos cem *Estudos Monográficos* poderiam ser utilizados dêsse modo: o de n.º 98, no qual um novo diretor chegou a uma repartição subordinada antes que o diretor em exercício e seus auxiliares fôssem avisados de sua nomeação pela repartição central; e o de n.º 69, no qual um diretor de departamento enfrentou uma delegação de assistentes sociais que haviam sido privados de trabalhar durante várias semanas, por causa da má administração do govêrno municipal. Para terem o máximo de utilidade, tais estudos deveriam tratar das operações governamentais de setores específicos. O govêrno tem necessidade inadiável de conseguir, para seu serviço, jovens inteligentes e vigilantes, dotados de espírito analítico, entendimento prático de como lidar com o público, perfeito conhecimento do assunto, competência para julgar os atos administrativos, e um senso equilibrado de política administrativa. A capacidade das universidades para fornecer pessoas assim habilitadas depende em parte da ampliação da pesquisa e do desenvolvimento de trabalhos escritos em matéria de administração pública.

III

Êsses assuntos foram ventilados porque os *Estudos Monográficos* não são satisfatórios. Os professôres de uni-

versidade, conhecidos por sua diligência, paciência, e simpatia pelo método de investigação monográfica, confessam que não aconselharam aos estudantes os *Estudos Monográficos* e que êles próprios leram bem poucos dêsses estudos. Embora não se saiba até que ponto foram usados pelos administradores, sabe-se, entretanto, que tais estudos não têm sido largamente usados nos programas de treinamento para o serviço público. Em vista da necessidade de se utilizarem dados desta espécie, e que sejam sistematicamente organizados, o fato é de significação mais do que ordinária. O comentarista pensa que os *Estudos Monográficos* não têm sido mais largamente usados porque muitos dos estudos não se relacionam com problemas genuinamente significativos. Como se disse já de Gratiano, frequentemente as "razões são como dois grãos de trigo ocultos em dois alqueires de palha".

O Comitê de Administração Pública pouco poderá fazer com sua experiência em matéria de estudos monográficos, a não ser que receba apoio ativo por parte dos profissionais. Tal apoio faltou-lhe no passado. Apenas cem casos foram estudados em quatro anos; a maioria dos estudos monográficos possui menos de três mil palavras de extensão; e o comitê recorreu à técnica assaz contestável de fazer um relato verbal do caso ao pesquisador, que, então, prepara o estudo para publicação.

Os estudiosos de administração pública, teoria política e ciências sociais necessitam, em geral, de serem dirigidos para um esforço organizado de pesquisa que tenha como objetivo principal o estudo da administração em seus aspectos relacionados com o modo de exercer a autoridade. Em tal empreendimento a contribuição dos administradores seria naturalmente valiosa, mas duvida-se que essa experiência possa realizar-se, a não ser que haja boa vontade dos estudiosos para descerem aos chamados níveis inferiores da hierarquia. Essa tarefa não se deve limitar apenas aos que estejam empregados na sede do govêrno, em Washington. Muitos órgãos federais possuem repartições em cada Estado e ainda não se começou a colhêr a experiência dos governos estaduais e locais. Há relativamente poucos cientistas políticos que não disponham de uma oportunidade para realizar êsse tipo de estudos administrativos, de que necessitamos em tão larga escala. O Conselho de Pesquisa em Ciência Social está em condições de assumir a liderança necessária para mobilizar e orientar êsse conhecimento latente.

Se as observações dêste comentário forem falhas e se o comitê acredita ser indesejável ampliar-se o alcance de sua iniciativa, poderia tentar desenvolver fontes capazes de apresentar estudos regulares e sistemáticos. As fontes possíveis são os órgãos estaduais e locais de pesquisa governamental espalhados pelo país e organizações como o Serviço de Administração Pública. A utilidade principal dêsses estudos seria a de oferecer sugestões para a solução dos tipos de problemas administrativos que surgem atualmente. Um estudo resumido satisfaz plenamente êsse propósito. Uma variedade de problemas e soluções é mais importante do que uma descrição completa. Uma vez que a maioria das repartições federais estão bem equipadas para as atividades de planejamento administrativo, os *Estudos Monográficos*

poderiam concentrar-se em assuntos de governo estadual e municipal.

Se fôr adotada, esta alternativa contribuirá para manter o estudo da administração dentro dos estreitos limites atuais. Sem dúvida os *Estudos Monográficos* iriam, com o tempo, aumentando nossa capacidade de aplicar métodos e técnicas — objetivo êsse, aliás, de grande valor. Mas uma reorientação da iniciativa do Comité, de acôrdo com as idéias sugeridas acima, parece contribuir mais favoravelmente para aumentar nosso conhecimento a respeito da arte de administrar.

INDICAÇÕES

NATIONAL HEALTH INSURANCE — A critical study — HERMANN LEVY — Cambridge — At the Unisersity Press — 1944 — 366 págs. — 18 sh.

Manifestando-se sôbre a Lei de Seguro Nacional de Saúde, promulgada em 1911, o Professor HERMANN LEVY, autor do presente livro, escreve: "Parece até um milagre que essa Lei pudesse ter sido aprovada, em vista dos múltiplos e poderosos interesses que iria contrariar. Para melhor atender aos objetivos dêste estudo crítico, torna-se necessário analisar até que ponto a estrutura e a aplicação dessa Lei — que ainda constitui a base do seguro-doença na Inglaterra — se mantiveram fiéis ao primitivo plano de Seguro Nacional de Saúde, e até que ponto se sujeitaram às modificações propostas pelos elementos estranhos ao grupo de seus idealizadores." Esta análise ocupa a primeira parte do livro.

A parte II estuda as categorias de pessoas seguradas e o alcance deficiente do seguro nacional; as partes III e IV tratam, respectivamente, dos benefícios gerais e especiais, e das condições econômicas dos trabalhadores; a parte V estuda o benefício médico, sob o aspecto médico-social e sob os pontos de vista de médicos, administradores de hospitais e enfermeiros. A parte VI trata de todos os setores da Administração do Seguro Nacional de Saúde, inclusive os Comités de Seguro e as Sociedades de Seguro reconhecidas pelo governo; a parte VII apresenta as conclusões e recomendações que resultaram do presente estudo, e é acompanhada por um anexo referente ao Relatório Beveridge e ao seguro-doença.

THE MODERN PRISON SYSTEM OF INDIA — Lieut.-Colonel F. A. BARKER — Macmillan and Co., Limited — 1944 — 139 págs. — 10 sh. 6 d.

Últimamente se tem verificado que o desenvolvimento político e o bem-estar social da Comunidade de Nações Britânicas se acham estreitamente ligados ao estabelecimento e manutenção de um adequado padrão de justiça criminal. Êste livro descreve as principais reformas introduzidas na Índia, desde o aparecimento do Relatório do Comité de

Assuntos Penitenciários. Seu objetivo é estimular o interesse neste ramo de administração colonial, e o autor, Coronel BARKER, que desempenhou papel proeminente na administração penal da Índia durante quase 30 anos, está excepcionalmente qualificado para apreciar a obra até então realizada. Sir LOUIS STUART e o Sr. A. CAMPBELL, valendo-se de suas experiências como juizes de tribunais indianos, acrescentaram-lhe notas concernentes a algumas características da criminalidade na Índia. Êsse acréscimo ilustra de modo plenamente satisfatório a natureza dos problemas criados pelas tradições e circunstâncias regionais.

Os capítulos III, IV e V tratam dos aspectos administrativos do sistema penitenciário do Indostão.

ENGLISH COURTS OF LAW — H. G. HANBURY — Publicação 194 da série "The Home University Library" — Oxford University Press — 1944 — 192 págs.

As atividades dos tribunais judiciários e de seus servidores são muitas vêzes consideradas como misteriosas pela maioria das pessoas que se acham bem informadas a respeito de outros serviços públicos, embora a lei afete intimamente a vida de cada cidadão. Sômente uma minoria é que costuma transgredir as leis penais, mas, enquanto durar a instituição da propriedade, necessário será que sua administração e transmissão sejam feitas de determinado modo. O presente livro constitui uma tentativa para mostrar os fundamentos históricos dos tribunais judiciários da Inglaterra, desde o décimo segundo século até a presente data, bem como o lugar que êles ocupam na vasta e complicada estrutura do governo inglês. Descreve, ainda, o papel desempenhado pelo Parlamento com referência aos assuntos judiciários, e relata as funções exercidas por juizes, advogados, solicitadores e júris.

O volume inclui os seguintes capítulos: I — O conteúdo do Direito; II — A obra de Henrique II; III — O décimo terceiro século; IV — Eduardo I e o período posterior; V — Os tribunais de direito comum e suas diversas funções (II); VII — A Côrte de Chancelaria e o sistema de equidade; VIII — Os tribunais judiciários da época atual; IX — A posição dos juizes na Constituição; X — Advogados e solicitadores — Bibliografia — Índice.

*

* *

NOTA — Os três livros acima indicados foram remetidos a esta Revista pelo Sr. representante do Conselho Britânico nesta Capital, a quem agradecemos a gentileza da oferta.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Monthly Labor Review — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics — Index to Volume 58, January to June 1944.