

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

OTTO PRAZIERES

Da Comissão de Estudos dos Negócios
Estaduais

EM CONSTANTES artigos, publicados aqui e ali, tenho salientado que se não pode separar a política pròpriamente dita da administração. Foi esta que deu nome e vida àquela. Conforme bem afirmou MIRKINE, no seu tão citado prefácio das *Constituições Modernas*, um partido político que não vise se apoderar do poder, que não deseje administrar, é mais uma sociedade... recreativa do que uma agremiação política. A política sòmente é ativa, sòmente alcança ou preenche seus fins, administrando.

Três professores de Administração Pública (note-se bem, de administração pública, concreta, e não de abstrato direito administrativo tão sòmente) J. M. GAUS, LEONARD D. WHITE e MARSHALL E. DIMOCK, o primeiro da Universidade de Wisconsin e os dois outros de Chicago, em trabalho publicado há uns oito anos e que sòmente agora conheço, reuniram impressões combinadas ou trocadas em várias palestras, em que cada um expôs suas idéias. E' um livro interessante aparecido sob o título *The Frontiers of Public Administration*.

MARSHALL DIMOCK, a quem se deve o primeiro capítulo, se deteve na exposição da preliminar — "O significado e o fim da administração pública".

Através de um apanhado feito pelo zeloso doutor Gomes de Castro, diretor da biblioteca do antigo Senado Federal, vejamos as idéias dos três professores, idéias ora gerais, ora resultantes de observações obtidas no país, os Estados Unidos da América do Norte, que operaram, como sabemos, uma grande modificação na matéria.

Como conseguir uma boa administração? A administração pode ser simples ou tem de ser complicada, pois que resume o próprio govêrno de uma sociedade política?

Nas antigas formas de govêrno, a elaboração da política e a execução das leis estavam entregues às mesmas pessoas. Contudo, o desenvolvimento da democracia e do govêrno representativo trouxe a

divisão do trabalho governamental e a especialização de funções. O sistema presidencial, mais do que o de gabinete, tem procurado distinguir a política da administração.

O perigo atualmente é exagerar essa separação. Os estudiosos da matéria devem ter cuidado em, ao separar indevidamente as técnicas de execução dos problemas de govêrno, não fazer da administração pública uma coisa abstrata e irreal. Nesse assunto a generalização é perigosa, pois, embora haja elementos comuns em todos os tipos de casos administrativos, tais como organização, finanças e pessoal, deve sempre ser admitido que os requisitos de um determinado caso e a diferença do respectivo assunto devem ser levados em conta na prescrição da solução no campo da administração pública.

Os princípios de administração pública devem ser condicionados, na sua aplicação, ao tempo, lugar, juízo seguro, intuição, boa vontade, em fazer experiência. O fator pessoal é o mais importante, sem que, no entanto, se deva concluir que um bom administrador não está adstrito a qualquer lei. Há pessoas que foram bem sucedidas desafiando as regras estabelecidas, mas em geral há certas normas que devem ser obedecidas. O chefe de uma organização é um tático que dá instruções para uso de seu pessoal, delegando atribuições o mais possível.

Assim como a ciência política nasceu do estudo do direito público, vários aspectos da administração pública, tais como organização, relações do govêrno, pessoal e finanças, foram a princípio encarados sob o prisma legal. Foi GOODNOW o primeiro a tratar de administração e a encarecer a necessidade de reformas administrativas estaduais e municipais. W. F. WILLOUGHBY concebeu a administração como um departamento distinto do govêrno, ponto de vista que salienta o problema da chefia e do contrôle.

Há ainda os que encaram a administração como experiência. É um método empírico, pragmático. Inútil será acrescentar que assim pensam a maioria dos que desempenham funções de governo.

Para outros, a administração pública compreende os problemas, poderes, organização e métodos de gestão empregados para cumprir as leis e desempenhar as responsabilidades governamentais.

Ao estudar os problemas e os poderes devemos ter em consideração a lei, que em sentido amplo é a forma que toma a política governamental.

Organização e pessoal constituem a máquina administrativa, e os métodos de gestão a forma por que funciona.

LEONARD D. WHITE expõe, no capítulo II, "O significado dos Princípios de Administração Pública". Começa por advertir que o administrador consciencioso deve ser estritamente governado pelos princípios, e, mais, que esses princípios devem ser consistentes e não variar como os dos políticos, que obedecem aos caprichos da opinião.

Cita a lição de W. F. WILLOUGHBY, segundo a qual na administração há certos princípios fundamentais de aplicação geral análogos aos que caracterizam qualquer ciência. O difícil é saber quais são esses princípios. Para isso recorre à significação etimológica do termo, no sentido de regra de ação.

Mas nem toda regra de ação é um princípio, pois para isso é necessário que a norma de ação seja conselhada pela observação e pela experiência. Assim, define princípio como a hipótese tão convenientemente provada pela observação e pela experiência que possa ser formulada como guia de ação ou como meio de compreensão.

Como, porém, julgar suficientemente provada a conveniência de uma hipótese, de modo a erigi-la em regra de ação? Sugere para esse caso a criação de um departamento especial, nos moldes do ministério lembrado por Lord Haldane em 1918. Atualmente, tratam de descobrir princípios de administração pública o Instituto Internacional de Administração Científica, de Genebra, o Instituto Húngaro de Administração Pública, o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, de Bruxelas, a Sociedade Taylor e a Associação Americana de Administração, da América do Norte.

No Capítulo III, JOHN M. GAUS trata da "Responsabilidade da Administração Pública", come-

çando por examinar os significados da palavra responsável em inglês. Acha a significação de: "o que responde", "aquêla a quem se pede contas" ou "o que deve cumprir as obrigações contratuais" e "o que merece confiança". Os primeiros a empregar o termo em negócios políticos foram Hamilton no "The Federalist" e Burke no "The Regicide Peace".

As relações que a palavra implica são a própria essência do governo, pois este é um ato e todo ato visa um fim e é determinado por uma autoridade superior.

Já no antiquíssimo Código da Hammurabi (2.000 A.C.) vê-se a gravura desse rei babilônico recebendo do deus-sol Chamasch, o grande juiz do céu e da terra, a ordem de estabelecer leis, justas e retas. Os romanos sustentavam que o administrador era responsável politicamente perante o povo. E Ulpiano que escreveu a máxima "*quod principi placuit, legis habet vigorem*", acrescentou que assim era porque o povo o havia investido dessa autoridade (*ut populus ei et in eum omne solum imperio et potestatem conferat*). A Igreja criou o direito divino dos reis, e a Idade Média o princípio do governo associado à propriedade do solo. Com o correr dos tempos, a classe média cresceu em número e importância e deu causa ao aparecimento do estado nacional, governado por dinastias agressivas. Esses monarcas acastelaram-se no princípio do direito divino e, por conseguinte, na irresponsabilidade dos governantes. Mas desse mesmo postulado o povo tirou a máxima de que o poder só é legítimo até onde tiver em mira o bem estar da nação. E daí vieram as instituições atuais, em que essa vaga responsabilidade devia ser apurada de forma concreta.

Os funcionários, antes empregados da Casa Real e irresponsáveis como o senhor a que serviam, passaram a ser responsáveis pelos seus atos. Houve a princípio tribunais especiais para isso, depois passou para os tribunais administrativos ou para a justiça comum.

Mas se os atos públicos acarretam responsabilidade, essa responsabilidade não está bem definida. E uma definição precisa é tanto mais necessária quanto maior é o arbítrio conferido às autoridades administrativas pelas leis modernas.

"O papel do arbítrio na administração moderna" é o objeto do capítulo IV, escrito por MARSHALL E. DIMOCK.

Na maior parte dos países do mundo, o arbítrio administrativo tem aumentado rapidamente em âmbito e importância. A história dos governos modernos revela uma sucessiva transferência de poderes discricionários do legislativo ao poder judiciário e à administração.

O termo "arbítrio" é usado em dois sentidos diferentes. Ou significa prudência, discernimento, julgamento, o que quer dizer auto-limitação; ou a faculdade de escolher entre duas alternativas, o que pressupõe a existência de um árbitro que fixa as regras e faz com que sejam obedecidas.

O arbítrio depende do objeto do ato e da natureza da função administrativa, rotina, emergência, controle e conflito social.

Quando um caso que envolve arbítrio administrativo aparece perante o tribunal, discute-se sempre se o ato é "ministerial" ou "discricionário". "Ministerial" é o ato compreendido na lei que regula pormenorizadamente os deveres do funcionário, não deixando oportunidade para omissão ou para alternativa. "Discricionário" é o ato compreendido na jurisdição conferida ao funcionário pela lei.

As razões principais que explicam e justificam o arbítrio administrativo são os limites de tempo e de aptidão do Corpo Legislativo, além do seu processo ser lento e intermitente. Mas uma exagerada amplificação dos poderes discricionários pode ser prejudicial.

De modo que a questão não é a de saber se se deve ou não conceder o arbítrio e sim a maneira pela qual deve ser exercido esse arbítrio e os meios de prevenir os seus abusos. O melhor meio de evitar os excessos é escolher funcionários capazes de agir com imparcialidade, como se escolhem juízes equânimes e sensatos.

"A teoria da Organização na Administração Pública" é o assunto do capítulo V, estudado por JOHN M. GAUS.

A organização é geralmente encarada como importando em uma limitação da liberdade do indivíduo que a compõe e do que é afetado por ela. Na realidade, organização deve ser o arranjo de pessoal para conseguir determinado fim por meio de distribuição de funções e de responsabilidades. Esta teoria de organização, quer seja considerada sob o ponto de vista de seus membros ou sob o daqueles sobre quem exerce a sua atividade, é na essência a teoria da administração como educação. Organização é encarada não como um arranjo mecânico de grupos ou indivíduos, mas uma combinação de esforços para um fim comum.

Portanto, cada membro da organização tem uma razão de ser, significação e importância pela função que desempenha, mas essa função não pode ser bem desempenhada se o executante não compreende a sua tarefa e a relação que esta tem com a dos outros.

Finalmente, os dois últimos capítulos, um escrito por JOHN M. GAUS e o outro por MARSHALL E. DIMOCK, tratam dos diversos conceitos americanos sobre administração e governo, e sobre seus critérios e objetivos.

Quanto à administração, prefere o conceito de DEWEY, para o qual "quando muitos indivíduos sejam afetados pelas ações de outros indivíduos sem poder nelas participar diretamente, devem se organizar para proteger seus interesses". E que o Estado será o que forem seus funcionários, e o critério para julgar a estes é a sua eficiência.

São as que aí ficam, em resumo, as idéias ou um misto de idéias e observações dos três professores de administração pública das Universidades de Wisconsin e Chicago, dessa movimentada nacionalidade que forma os Estados Unidos da América do Norte. Nasceram de fatos concretos, que eles explicam, como se viu, combinando com teorias, e daí nascendo um conjunto de considerações que se tornam cada vez mais oportunas.